REPENSER LA RÉGLEMENTATION FORESTIÈRE

Atelier international de formation pour les fonctionnaires des agences forestières et les représentants de la société civile

RÉSUMÉ

Ouest du Montana, États-Unis | 22-26 juillet 2013

CONTEXTE

L'atelier Repenser la réglementation forestière a été créé par l'Initiative des Droits et Ressources et le réseau MegaFlorestais, qui rassemble depuis 2006 les dirigeants des administrations forestières des plus grands pays forestiers du monde[1]. Il s'agit d'un réseau informel qui cherche à encourager le dialogue et les échanges internationaux en matière de gouvernance forestière et les réformes des administrations forestières publiques, et à partager les connaissances sur des questions techniques de façon franche et transparente. Le groupe se réunit chaque année et, lors de leur réunion en 2009, plusieurs dirigeants d'administrations forestières se sont aperçus qu'ils étaient en train de repenser leurs réglementations forestières et ont exprimé la nécessité d'être mieux informés et formés sur ce sujet.

Ils ont imaginé un atelier international de formation au cours duquel les participants pourraient se familiariser avec un exemple réussi de cadre réglementaire et partager de bonnes pratiques. En 2010, l'Initiative des Droits et Ressources (RRI), le Service forestier des États-Unis et le Département des ressources naturelles et de la conservation du Montana (DNRC) ont travaillé ensemble pour concevoir cet atelier. La première réunion « Repenser la réglementation forestière » s'est tenue en octobre 2010. Des participants du Mexique et du Brésil se sont retrouvés dans l'Ouest du Montana, aux États-Unis, une région où l'on trouve des modèles réglementaires alternatifs en constante évolution et qui méritent l'attention. Ces modèles rassemblent le gouvernement fédéral et l'état du Montana, l'industrie forestière, les communautés et les propriétaires forestiers privés afin qu'ils oeuvrent ensemble à la gestion durable des ressources forestières de l'état. Les participants se sont montrés très réceptifs et ont apprécié ce type de forum. L'atelier s'est tenu à nouveau en juillet 2011 avec la participation de six pays (Brésil, Chine, Libéria, Indonésie, Mexique et Pérou), et en juillet 2012 avec la participation de sept pays (Bolivie, Brésil, Cameroun, Laos, Libéria, Nepal et Pérou).

RÉSUMÉ

C'est dans ce contexte que RRI et le DNRC du Montana ont rassemblé, pour la troisième fois, 17 fonctionnaires de l'État et représentants clés d'organisations non gouvernementales du Burkina Faso, de Colombie, de Republique Democratique du Congo, du Guatemala, du Mali, du Myanmar, du Népal et du Sénégal, ainsi que cinq experts et professionnels du monde entier, des représentants des co-organisateurs, des représentants des départements forestiers du gouvernement fédéral et de l'état fédéré et des Amérindiens des États-Unis, pour partager leurs expériences et connaissances.

La réunion, qui a duré une semaine, du 22 au 26 juillet 2013, a été conçue afin que les fonctionnaires des administrations forestières et les organisations de la société civile soient mieux préparés et informés des défis posés par les réglementations forestières. Des présentations, des groupes de discussion et une visite sur le terrain de différents régimes de propriété ont permis aux participants d'observer des modèles réglementaires innovants et réussis – modèles qui intègrent les parties prenantes et respectent les droits de propriété individuels et collectifs. L'atelier encourage l'échange d'informations entre les participants, grâce à un dialogue franc et ouvert dans le cadre de petits groupes et au sein desquels il est possible de discuter ouvertement des problèmes et de leurs solutions.

Les participants ont trouvé leur expérience très positive. Ils ont déclaré que l'atelier leur avait permis de découvrir de nouvelles idées et analyses, qu'il avait contribué à leur développement professionnel, et se sont dits confiants quant au fait que cet événement améliorerait la qualité, la portée et l'efficacité des processus de révision des réglementations dans leurs pays respectifs. Ils ont apprécié la structure de la

[1] À l'heure actuelle, les pays rassemblés en sein du MegaFlorestais comprennent l'Australie, le Brésil, le Cameroun, le Canada, la Chine, la RDC, l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, la Russie, le Sud Soudan et les États-Unis.

réunion, notamment le temps consacré aux visites de terrain et aux discussions informelles, et la possibilité de développer de longs échanges avec des collègues d'autres pays.

INTRODUCTION - Pourquoi un atelier sur le thème « Repenser la réglementation forestière » ?

Les actions d'un État devraient profiter à ses citoyens. Cependant, bien trop souvent celui-ci échoue à atteindre les objectifs et les résultats politiques d'utilité publique qu'il cherche à promouvoir grâce aux réglementations. Le problème, c'est que l'on a souvent tendance à croire que des réglementations plus détaillées et normatives donneront de meilleurs résultats que celles qui accordent un pouvoir discrétionnaire trop étendu aux autorités de réglementation locales et à ceux qui sont concernés par cette réglementation. Pourtant, la longue expérience en matière de réglementation forestière montre, de plus en plus, qu'une surréglementation peut entraîner des résultats contraires à ceux désirés et, paradoxalement, nuire à ceux qui dépendent et sont le plus directement concernés par la gestion durable des forêts.

En général, les réglementations forestières existent pour essayer de garantir la gestion durable des forêts et des ressources forestières. Dans le monde en voie de développement, les réglementations forestières sont couramment motivées par l'idée que l'exploitation et le commerce illicites des produits forestiers sont monnaie courante et jouent un rôle clé dans la disparition et la dégradation des forêts. De ce point de vue, tant l'industrie que les communautés et les propriétaires forestiers privés sont perçus comme contribuant au problème. De plus, en raison du large éventail des services environnementaux que fournissent les forêts (services auxquels les gouvernements et la société attachent beaucoup d'importance, tout du moins au niveau rhétorique), on accorde une grande attention à ce que l'on pense être les aspects techniques, environnementaux et sylvicoles appropriés de la gestion forestière. Cela se traduit par l'élaboration de réglementations et de normes techniques « universelles » encore plus détaillées, que l'on se doit de suivre lorsque l'on exploite le bois ou les produits forestiers non ligneux, sans tenir compte de l'échelle, des objectifs, de l'identité de l'usager ou du groupe d'usagers et du régime foncier des forêts. Aussi, le secteur forestier se trouve fortement réglementé depuis plusieurs décennies, particulièrement lorsqu'on le compare à d'autres secteurs d'utilisation des sols, tels que l'agriculture. Les conséquences d'une telle situation sont bien souvent négatives.

En 2011, l'Organisation internationale des bois tropicaux[2] (OIBT) a prévenu que plus de 90 pour cent du domaine forestier tropical mondial était géré de façon inappropriée, voire pas du tout géré. La poursuite de la déforestation (y compris la destruction des forêts naturelles) et de la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement témoignent également de l'échec des régimes réglementaires. Les interdictions d'exploiter les forêts, particulièrement en Asie, constituent un autre symptôme de l'échec de la réglementation, illustrant la frustration des gouvernements et des sociétés quant à l'incapacité des « autorités » à réaliser des progrès significatifs en faveur de la conservation et de la gestion durable des forêts de leur pays.

L'échec du système réglementaire suscite également l'attention croissante de la communauté internationale sur la gouvernance du secteur

[2] ITTO. 2011. Situation de la gestion des forêts tropicales 2011.

forestier dans les pays tropicaux, reflétant en partie l'importance que joue la foresterie dans l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques. On peut citer par exemple la loi Lacey[3] (États-Unis) et le FLEGT (Applications des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux, Union européenne), qui s'efforcent de garantir que les importations de bois proviennent de sources légales, ainsi que REDD+, qui tente de créer un soutien mondial de donateurs et, ainsi, de développer un nouvel éventail d'incitations en faveur de la conservation et de la gestion durable des forêts. Cependant, ces initiatives internationales imposent ou imposeront des réglementations additionnelles aux pays. Si le statu quo prédomine, il est très probable que ces nouvelles exigences réglementaires viendront simplement se rajouter aux cadres réglementaires nationaux existants, lesquels sont déjà trop complexes et largement inutilisables. Si cela arrivait, il y aurait des répercussions négatives réelles pour les 550 millions de personnes[4] qui vivent au sein ou à l'orée des forêts dont elles dépendent pour leur subsistance.

Pourquoi en est-il ainsi ? Pourquoi ces décennies de réglementation croissante n'ont-elles pas donné de meilleurs résultats ? Se pourrait-il que les réglementations forestières, qui étaient censées remédier au problème, aient eu un effet opposé en contribuant à la perpétuation de pratiques forestières non durables, et ce en mettant la barre trop haut ou en créant des infrastructures et processus trop coûteux et nécessitant trop de personnels pourqu'ils soient mis en œuvre de manière effective ? Ou, peut-être que ce ne sont pas tant les réglementations *per se* qui posent problème, mais les approches réglementaires ? Après analyse, les défauts courants communs à nombre d'approches réglementaires se révèlent être les suivants :

1. Les réglementations ne respectent pas la loi coutumière : par exemple, elles imposent une solution « venant de l'étranger » et dont la mise en œuvre ne peut s'appuyer sur aucune institution, tradition ou expérience locale.
2. Elles ne prennent pas en compte compte (et par conséquent contredisent) les droits de propriété.
3. Elles sont souvent socialement régressives, récompensant les grandes entreprises et pénalisant les petites entreprises : par exemple, si les grandes entreprises et les riches particuliers parviennent à tirer leur épingle du jeu malgré ou grâce aux réglementations, ces mêmes réglementations représentent des barrières insurmontables pour les petites entreprises, les communautés et les individus.
4. Souvent, l'objectif réel d'une réglementation est de générer des recettes pour le gouvernement et/ou de maintenir le contrôle de ce dernier sur la terre.
5. Les réglementations sont souvent complexes et, dans la mesure où elles évoluent dans le temps, elles deviennent de plus en plus inadaptées et confuses, tant pour ceux chargés de les appliquer que pour ceux qui doivent les respecter.
6. Les réglementations sont souvent peu réalistes en ce qui concerne les coûts financiers et en termes de temps et de capacités techniques. Cela vaut aussi bien pour les autorités de réglementation que pour les administrés.
7. Les gouvernements ne sont souvent pas en mesure de surveiller et d'appliquer ces réglementations.
8. Les coûts de conformité pourraient rendre l'utilisation « légale » des forêts non compétitive, encourageant l'utilisation illégale et/ou la déforestation, c'est-à-dire la poursuite d'activités économiques présentant des contraintes réglementaires moins onéreuses.

[3] La loi Lacey est une loi américaine, datant de 1900, qui interdit le traffic illégal des espèces sauvages. En 2008, la loi a été modifiée pour inclure les plantes et les produits végétaux, tels que le bois et le papier. Cette mesure législative historique constitue la première interdiction au monde concernant le commerce de produits du bois d'origine illégale.

[4] FPP. 2012. Peuples de la forêt : Les chiffres à travers le monde.

9. Les réglementations tendent à être élaborées par de petits groupes de technocrates, grâce à des processus descendants qui ne permettent pas la participation réelle et informée, ou ne parviennent pas à collaborer efficacement avec ceux qui subiront l'application de ces réglementations.

PRÉSENTATIONS, DISCUSSIONS & VISITES DE TERRAIN

Augusta Molnar, Directrice des programmes nationaux et régionaux de l'Initiative des Droits et Ressources, et Sally Collins, Co-présidente du réseau MegaFlorestais, ont accueilli les participants et les ont remerciés d'avoir fait tout ce chemin pour les rejoindre aux États-Unis.

Bob Harrington, Chef de la Division Forestière du Département des ressources naturelles et de la conservation du Montana a souhaité au groupe la bienvenue dans le Montana et à la forêt expérimentale de Lubrecht.

Les participants se sont présentés et ont partagé leurs attentes personnelles pour la semaine à savoir :

- L'échange d'expériences avec d'autres pays.
- Des informations sur les modèles réglementaires : en quoi la réforme est positive et quels sont ses principaux défis.
- L'identification des meilleures pratiques et des modèles pour améliorer la gestion des forêts.
- Des informations sur les pratiques foncières et les relations entre les différents acteurs du secteur forestier.
- Voir comment les droits des communautés, femmes et peuples autochtones sont pris en compte dans d'autres pays.

Focus: Les produits forestiers non ligneux (PFNL) au Burkina Faso

Les PFNL représentent 10 à 15% du PIB du pays et environ 20% des revenus des femmes. Malgré une stratégie nationale mise en place en 2011 pour promouvoir l'exploitation des PFNL, le manque de clarté de la tenure entrave le développement de ce marché. Les groupes de femmes regrettent également que les nouvelles réglementations n'abordent pas les questions de genre et elles demandent un plus grand pouvoir décisionnel afin qu'elles puissent augmenter leurs moyens de subsistance et vendre leurs produits.

Actuellement, les femmes se trouvent à la fin de la chaîne d'approvisionnement des PFNL et se chargent de la récolte, ce qui est souvent le travail le moins rentable et le plus dur. Pour être moins vulnérables aux marchés et aux intermédiaires, un renforcement de leur capacité technique et financière est essentiel.

Chaque délégation a fait une présentation sur son pays et identifié comme suit les grands changements qui se produisent dans les pays participants :

- Une plus grande complexité de la gouvernance et des cadres institutionnels (par exemple : les processus de décentralisation).
- Une mise en œuvre et un contrôle des lois plus difficiles en raison de ressources financières et humaines limitées et de réglementations relativement récentes.
- La demande accrue des citoyens pour plus de transparence et d'inclusion.
- Un secteur forestier en concurrence avec d'autres secteurs et ministères (comme ceux des affaires foncières ou des mines) : besoin croissant de dialogues intersectoriels et d'harmonisation des politiques et des lois.

➢ L'histoire de la gestion et de la gouvernance des forêts

D'après Meidinger (2005), le développement de la gouvernance et de la gestion des forêts dans les pays développés a généralement suivi une trajectoire (avec des répercussions pour les réglementations forestières) :

1. 16-19ème siècles – Les forêts appartiennent aux États et un contrôle industriel croissant s'exerce sur ces dernières. Dégradation forestière, « accaparement des ressources par les élites » et corruption symbolisent cette période, mais celle-ci est également marquée par un développement industriel et une croissance économique tous deux significatifs.
2. 20ème siècle, jusqu'aux années 1970 – Période de « commandement et contrôle », réglementations normatives et plans de gestion. Cette période est marquée par le renforcement graduel de la société civile et de l'État de droit.
3. Des années 1980 jusqu'à présent. Les principales caractéristiques de cette période sont :
    - Gouvernance et prise de décision plus inclusives
    - Règles plus claires / simples
    - Plus d'approches basées sur le marché (ex. certification)
    - Poursuite des tensions, des révisions et des réformes (reflétant des conceptions différentes de la forêt, changement de valeurs), recours accru aux tribunaux pour déterminer les orientations.

Points de discussion :

Existe-t-il des signes suggérant que les secteurs forestiers des pays en voie de développement suivent une trajectoire similaire ? La gouvernance s'améliore-t-elle ? Les acteurs de la société civile se renforcent-ils et influencent-ils les résultats ? Les structures de commandement et de contrôle cèdent-elles la place à des approches basées sur le marché ? Accorde-t-on plus d'importance aux objectifs concurrents des différentes parties prenantes ? Les parties prenantes du secteur forestier cherchent-elles à résoudre ces objectifs concurrents grâce à des mécanismes extra-sectoriels (ex. tribunaux) ?

➢ Principes clés pour repenser les réglementations forestières :

1. Identifier le régime foncier et élaborer différents systèmes pour chaque type de régime. Dans la mesure où les régimes fonciers ont été façonnés par un mélange complexe d'éléments historiques, culturels, politiques, constitutionnels et réglementaires, il est nécessaire de prendre en compte (voir de réexaminer) la constitution nationale, les lois foncières / forestières, les lois relatives aux autres utilisations du sol (ex. exploitation minière, agriculture, environnement), aux peuples autochtones et aux autres groupes spéciaux, ainsi que les autres engagements internationaux (ex. Convention n°169, Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones [UNDRIP]).
2. Identifier les problèmes prioritaires, et définir ensuite des priorités en matière d'actions. Tous les objectifs n'ont pas la même importance, de même que les particuliers ou les institutions ne peuvent pas faire plusieurs choses à la fois et bien les faire[5]. Il faut se concentrer sur les valeurs

[5] Les mandats légaux des administrations forestières nationales sont fréquemment surdimensionnés, une situation qui entraîne souvent divers degrés de paralysie institutionnelle. Ceci est particulièrement courant dans les secteurs forestiers traditionnels caractérisés par une structure descendante de type « commandement et contrôle ». Dans la mesure où l'administration forestière concentre toute l'autorité et les responsabilités, son mandat est si vaste qu'il en devient ingérable. En d'autres termes, toute prévision en matière de personnel et de budget pour remplir de façon efficace son mandat serait complètement irréaliste. Aussi, il est absolument nécessaire que les administrations forestières (en coopérant plus étroitement avec les autres acteurs du secteur forestier qui finiront par assumer un rôle et des responsabilités

et les ressources les plus précieuses, sur les zones qui sont les plus critiques pour gérer et conserver ces valeurs et ces ressources, ainsi que sur les parties prenantes les plus pertinentes pour gérer et conserver ces valeurs et ces ressources au sein de ces zones critiques. Souvent, les parties prenantes les plus pertinentes sont aussi celles qui peuvent potentiellement causer le plus de dommages.

3. Les gouvernements ne devraient réaliser que ce qu'aucune autre entité n'est en mesure de faire, y compris :
   a) Catalyser et faciliter les processus visant à identifier les problèmes et à développer de nouveaux standards ;
   b) Garantir des processus transparents – encourager les actions de la société civile et du secteur privé ;
   c) Garantir le respect des droits de propriété et des droits civils ;
   d) Limiter et avoir recours à la coercition de manière judicieuse (réglementations) ;
   e) Encourager les processus permettant de pallier aux défaillances du marché (ex. paiements pour les services écosystémiques) ;
   f) Garantir l'éducation de toutes les parties prenantes (par exemple, concernant les standards, les coûts et les bénéfices) ;
   g) Créer des conditions favorables pour les détenteurs de droits et les parties prenantes clés afin de promouvoir de meilleures pratiques et la conformité.
4. Les réglementations gouvernementales devraient être axées sur les résultats désirés. Dans de nombreux pays, les réglementations sont trop normatives et sont axées sur les processus (contributions) plutôt que sur les résultats escomptés. Par conséquent, elles deviennent extrêmement complexes, tant pour ceux qui doivent respecter ces réglementations que pour ceux en charge de les appliquer.

Points de discussion :

Existe-t-il d'autres problématiques clés à prendre en compte pour repenser les réglementations ? Considérons celles-ci dans le contexte de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine :

- Obtenir un soutien politique et de la société
- Vaincre la résistance interne et les intérêts personnels au sein des administrations forestières
- Stratégies nationales de développement économique
- Changer les valeurs forestières (c'est-à-dire, les relations fluctuantes de la société vis-à-vis des forêts)
- Croissance de l'influence de la société civile
- Capacité des communautés – niveau requis de connaissances techniques/scientifiques, accès au financement
- Mécanismes de coordination pour aider les différentes parties prenantes, y compris le gouvernement, à avoir accès à l'information et ainsi renforcer la compréhension du rôle et des objectifs des réglementations

plus larges) apprennent à définir des priorités et à se concentrer sur des zones géographiques et des thématiques moins nombreuses et plus stratégiques. Échouer dans ce domaine conduit à la paralysie. Les ressources sont trop faibles pour couvrir tous les besoins et, du fait de leur fragmentation, rien n'est bien fait. Ces changements et cette réforme institutionnelle sont très difficiles à réaliser, dans la mesure où ils supposent l'adoption de modèles de mise en œuvre déconcentrés, décentralisés et polycentriques qui vont à l'encontre de la mentalité traditionnelle de commandement et contrôle.

- Cadre institutionnel et juridique complexe pour la gestion forestière
- Problèmes de gouvernance, y compris transparence et capacité institutionnelle, manque de personnel, mise en oeuvre
- Outils de soutien internationaux en place
- Les nouvelles réglementations doivent être calibrées et conçues en fonction de la capacité de mise en œuvre qui existe pour les appliquer. Sinon, la réglementation ne représentera pas une menace crédible.
- Accès à des informations fiables
- Capacité à lutter contre les activités illégales

➢ Le « modèle du Montana » : De bonnes pratiques de gestion pour les terres privées et de l'état

Au Montana, jusque dans les années 1980, on exploitait le bois des terres privées sans se soucier des pratiques d'exploitation forestière durables[6]. Les forêts étaient dégradées et les impacts sur les bassins hydrographiques et la qualité de l'eau étaient sévères. Dans la mesure où l'état du Montana dispose d'importantes ressources en eau auxquelles les citoyens attachent une grande importance (pour l'eau potable, les activités récréatives, les habitats de la faune sauvage, la pêche et la chasse, entre autres), les impacts de l'exploitation forestière sur les ressources en eau inquiètaient de plus en plus l'opinion publique. Face à la montée de l'opposition aux pratiques d'exploitation forestière non viables et à leurs impacts sur les bassins hydrographiques, le gouvernement fédéral a menacé d'intervenir[7] et de contraindre le gouvernement de l'état du Montana à mettre en place un cadre réglementaire approprié pour mettre un terme aux pratiques abusives sur les terres privées. La menace d'une réglementation par le gouvernement fédéral et de l'état a catalysé l'industrie forestière, les propriétaires forestiers et les écologistes. Ces derniers se sont rassemblés, avec le soutien du gouvernement fédéral et de l'état, pour chercher une autre façon d'améliorer les pratiques forestières et de satisfaire les autorités de réglementation, et éviter ainsi l'imposition de réglementations complexes et coûteuses.

En 1989, après un long processus s'étalant sur plusieurs années et caractérisé par la participation de tous les acteurs pertinents du secteur forestier, une nouvelle approche a été mise au point. Celle-ci s'appuie sur la mise en œuvre, par l'industrie forestière et les propriétaires forestiers, de pratiques de gestion exemplaires (BMP) dans le cadre de l'exploitation forestière et de la gestion des sites. Dans le cas des forêts privées et de l'état, les BMP se concentrent sur la qualité de l'eau, c'est-à-dire « l'exploitation durable », la conservation de la biodiversité, etc[8]. Toutes les parties prenantes se sont accordées et ont soutenu cet objectif, leur motivation reposant sur leurs valeurs et leurs intérêts communautaires et industriels. Par conséquent, l'opinion la plus largement répandue et acceptée est que

[6] Les forêts privées au Montana comprennent quelque 1.5 million d'acres (0.61 million d'hectares) de forêts familiales (ou « forêts privées non-industrielles ») et environ 1 million d'acres (0.40 million d'hectares) de forêts industrielles. Au Montana, 60% des forêts sont privées, 30% sont situées sur les terres fédérales, 6% sur les terres de l'État et 5% sur les territoires amérindiens.

[7] Dans le cadre de la loi fédérale sur la qualité de l'eau.

[8] Dans le cas des forêts de production fédérales et de l'État, les objectifs de gestion durable des forêts (SFM) sont nécessaires pour l'exploitation du bois. De plus, une grande partie des terres fédérales sont répertoriées comme parcs ou zones de conservation remplissant les objectifs de conservation de la biodiversité.

« *le recours aux BMP volontaires s'avère un outil efficace pour limiter la pollution de sources diffuses liée à l'exploitation forestière* » – bien que le respect des BMP soit obligatoire pour les propriétaires de forêts industrielles et tous les propriétaires fonciers dans les zones riveraines[9]. Entre 1990 et 2010, l'application de pratiques conformes ou excédant les exigences des BMP est passée de 78 pour cent à 97 pour cent. Les évaluations de terrain qui ont eu lieu en 2010 ont examiné les BMP et les résultats ont révélé leur efficacité pour la protection des sols et des ressources en eau dans 98 pour cent des cas, tous types de propriété confondus.

Quels sont quelques uns des éléments permettant d'expliquer le succès de cette approche ?

- Premièrement, les autorités de réglementation se sont montrées « confiantes » et « patientes ». Autrement dit, elles étaient prêtes à se lancer dans un processus systématique avec les acteurs du secteur forestier et à rechercher des solutions qui soient mutuellement acceptables. Elles étaient également disposées à accepter le fait que ce processus puisse prendre du temps. En d'autres termes, il ne s'agissait pas de répondre aux pratiques forestières abusives en instaurant simplement de nouvelles règles pour arrêter « immédiatement » les mauvaises pratiques mais, plutôt, de rechercher une solution durable sur le long terme, en examinant les problèmes avec les parties prenantes et en autorisant les tâtonnements.
- Deuxièmement, les autorités de réglementation ont évité le piège du « mieux est l'ennemi du bien ». En d'autres termes, au lieu de rechercher la solution optimale (parfaite) aux yeux de l'autorité de réglementation, l'idée était de commencer avec un nombre d'exigences minimales, de surveiller les résultats et d'ajouter, au besoin, de nouvelles exigences. Par exemple, deux ans après le début de la mise en œuvre de l'« application volontaire des BMP », le suivi a montré que cette approche ne fonctionnait pas bien pour la protection des zones riveraines. Par conséquent, des exigences obligatoires ont été formulées pour les « zones de gestion riveraines ». Malgré tout, il ne s'agissait pas de recommandations techniques détaillées au sujet de ce qui devait être fait, mais de directives plus courtes et plus claires exposant ce qu'il convenait de ne pas faire.

La rivière Blackfoot en 1899 et auiourd'hui

- Troisièmement, un programme de suivi innovant et efficace a été créé. Tous les deux ans, des équipes pluridisciplinaires (comprenant des spécialistes dans les domaines de la pêche, l'hydrologie, les sols, la sylviculture, l'ingéniérie forestière et routière et la conservation de l'environnement, ainsi que des propriétaires forestiers, des exploitants forestiers et des représentants d'ONG) visitent les sites qui ont été selectionnés pour être contrôlés. La sélection s'effectue sur la base de critères pertinents par rapport aux objectifs des BMP, c'est-à-dire, pour protéger les ressources en eau[10]. Les équipes sont composées de bénévoles du

[9] Zones situées près des rivières et des ruisseaux (le long des berges, terres humides limitrophes, etc.)

[10] La sélection se fait sur des critères simples. Premièrement, les sites éligibles pour un contrôle sont identifiés en fonction des récoltes réalisées au cours des deux années précédentes ; le site est situé à moins de 200 pieds (60 m) d'un ruisseau ; la superficie du site est supérieure à 5 acres (2 ha); et le volume récolté était supérieur à 3 000 pieds-planche (7 m^3) dans la région humide à l'ouest de l'état, ou 1 500 pieds-planche (3.5 m^3) dans la région plus sèche à l'est de l'état. Ensuite, les sites sont hiérarchisés pour être contrôlés en fonction

gouvernement, de l'industrie, des sociétés de conseil et du milieu universitaire, entre autres, qui offrent dix jours de leur temps pour participer aux contrôles. Les observateurs de la société civile qui sont intéressés peuvent se joindre aux équipes et observer la façon dont se déroulent ces contrôles. La participation aux contrôles des BMP est volontaire pour les propriétaires de forêts familiales, alors qu'elle est obligatoire pour les propriétaires de forêts industrielles et tous les propriétaires fonciers des zones riveraines. Une autre innovation du programme de contrôle tient au fait qu'il ne cherche pas à identifier ou à « punir » les propriétaires forestiers ou les compagnies d'extraction forestière. Au lieu de cela, le contrôle permet d'évaluer la conformité générale et la qualité d'application des BMP, de sorte que les risques soient partagés par tous. Si certains particuliers sont « mauvais joueurs » et n'améliorent pas leurs pratiques, ils augmentent le risque que viennent s'ajouter des réglementations supplémentaires plus intrusives pour tous. Par conséquent, il existe également une fonction de contrôle social.

- Quatrièmement, dans la mesure où l'industrie forestière elle-ême (tant les usines de transformation que les exploitants forestiers) dépend fortement de l'approvisionnement en matières premières provenant des terres privées, elle aurait non seulement souffert des effets les plus immédiats de la réglementation, mais aurait également été contrainte d'absorber la majorité des coûts imposés par cette réglementation. Par conséquent, il était dans son propre intérêt de soutenir un système de conformité volontaire et de garantir également son succès. Pour cela, les exploitants forestiers industriels ont mis en place, par le biais de leurs associations, des programmes destinés à former et à certifier des exploitants forestiers dans les 96 BMP existantes. Le programme permet aux exploitants de devenir des « exploitants forestiers agréés » et exige une formation continue. Les usines, quant à elles, n'achèteront le bois provenant de forêts privées que si celui-ci a été abattu par un exploitant agréé. Des informations additionnelles concernant le « programme d'exploitants forestiers agréés » sont disponibles sur le site Internet de l'association Montana Logging (http://www.logging.org/).
- Cinquièmement, la participation du gouvernement est « judicieuse ». Le gouvernement fédéral maintient la pression sur l'état afin de garantir la conformité avec les réglementations fédérales. La menace réglementaire fédérale est crédible ; en d'autres termes, l'état et l'industrie forestière savent que le gouvernement fédéral agira s'ils échouent à s'autoréglementer. Afin de respecter les réglementations fédérales, le gouvernement de l'état a mis en place un cadre juridique et opérationnel pour appuyer un système de conformité volontaire. Ici, l'état ne se définit pas comme un exécuteur mais comme un facilitateur et un garant des processus. Plus spécifiquement, le rôle de l'état consiste à : (i) promouvoir et faciliter des partenariats (avec d'autres institutions gouvernementales pertinentes[11]) et assurer la coordination et la coopération entre les acteurs au niveau fédéral, de l'état et local ; (ii) prévoir des financements pour les actions de soutien (assistance technique, éducation, organisation, promotion, etc.) et des mécanismes appropriés pour transférer ce soutien aux acteurs privés pertinents ; (iii) favoriser une mise en œuvre décentralisée, de sorte que le personnel forestier de l'état soit sur le terrain et soit en contact continu avec le public, les propriétaires fonciers et l'industrie ; et (iv) surveiller les résultats et travailler avec les parties prenantes pour corriger et améliorer le système si nécessaire.

---

d'un système de notation qui octroie 5 points aux sites possèdant plusieurs traversées de cours d'eau, 4 points pour chaque nouvelle traversée de cours d'eau, 3 points pour la construction d'une nouvelle route, 2 points pour la réfection des routes, 2 points pour l'exploitation au sein d'une zone de gestion riveraine et/ou 1 point pour chaque traversée de cours d'eau existante.

[11] Pour que l'approche «d'autorégulation volontaire » fonctionne, le service forestier possède un protocole d'entente (MoU) avec chacun des principaux partenaires suivants : le Service forestier des États-Unis, le Département des ressources naturelles de l'État du Montana, le bureau régional de l'Université d'État du Montana, les gouvernements locaux, les organisations non gouvernementales et les exploitants privés (familiaux et industriels).

En résumé, l'approche se base sur l'idée que l'autorégulation est possible, dans la mesure où les gens (les propriétaires forestiers privés et l'industrie forestière), dès lors qu'ils ont accès à des informations fiables et cohérentes et peuvent compter sur un soutien technique adéquat, prendront de bonnes décisions. Elle s'appuie également sur un principe fondamental – à savoir que, lorsqu'une contrainte externe est présente, on peut changer les préférences de chaque personne au sein d'un groupe de telle sorte que l'action collective visant à faire « le bien » devienne le comportement dominant. Ou, plus simplement, la peur d'être fortement réglementés incite les propriétaires fonciers et l'industrie à rester dans le droit de chemin. Il existe également une dimension culturelle : les propriétaires fonciers privés préfèrent se réglementer eux-mêmes, plutôt que ne le fasse un agent externe de l'état.

Points de discussion :

1) Quels sont les vertus et les risques de l'autorégulation ? Considérons le modèle des BMP dans le cadre des exigences du Montana, en vue d'une application réussie en Colombie, en RDC, au Guatemala, au Mali, au Myanmar, au Népal et au Sénégal.

***

2) Les enjeux clés de la gestion forestière au Montana sont :

- La conversion des forêts en zones résidentielles (ex. les actions de Plum Creek et la réponse coordonnée de The Nature Conservancy, du Blackfoot Challenge et du gouvernement fédéral et de l'État)
- Incendies de forêt
- Insectes nuisibles
- Qualité de l'eau
- Déclin de l'industrie de transformation du bois dans l'État.

Il faut également prendre en compte d'autres enjeux liés aux forêts : la biodiversité (protection des espèces en voie d'extinction) et droits autochtones (Amérindiens). La réponse à ces enjeux n'est pas toujours basée sur les réglementations (et la menace d'une punition si celles-ci ne sont pas respectées).

Une fois de plus, considérons ces menaces dans le contexte de pays tels que la RDC ou la Colombie, non seulement en incluant des menaces différentes, mais aussi des enjeux de gouvernance, lesquels influencent fortement l'efficacité des réponses.

***

3) Le Montana est-il vraiment très différent de pays tels que, par exemple, la RDP lao, le Pérou et le Cameroun?

- Concilier des valeurs et des intérêts souvent divergents
- Pressions sur les forêts
- Propriété foncière floue

Considérons la vision qui sous-tend le programme de gestion forestière de l'État : « Gérer de façon durable les terres forestières en fiducie du Montana afin de maximiser les revenus à long terme, tout en encourageant la diversité et la santé des forêts». Ceci est applicable dans tous les pays.

***

4) Les BMP pourraient-elles être viables dans les pays en voie de développement?

- Une plus grande complexité (ex. gestion des forêts tropicales par rapport aux forêts boréales)
- Besoins sociétaux
- Viabilité du système volontaire
- Capacité des acteurs à remplir les exigences (ainsi que la capacité des acteurs à fournir des informations clés)
- Système pour le suivi et l'évaluation (M&E)
- État de droit
- Peu de terres privées

➢ Le « modèle du Montana » en action – Plusieurs exemples

Une initiative qui transcende la propriété : L'association Blackfoot Challenge

La visite de l'association Blackfoot Challenge avait pour but de démontrer que les communautés locales peuvent jouer un rôle moteur dans la conservation et la protection des forêts : elles s'intéressent autant que les autorités gouvernementales à la conservation des ressources naturelles et aux services environnementaux qu'elles fournissent – si ce n'est plus, dans la mesure où la terre et les forêts, et la façon dont elles sont gérées et mises en valeur, affectent directement leurs vies. La création de partenariats avec les communautés locales a illustré le leardership et l'engagement en faveur d'une bonne intendance des ressources naturelles. Les autorités fédérales et de l'état ont été en mesure de remplir leurs objectifs et leurs responsabilités de manière efficace, ce qui a réduit leurs coûts et le poids administratif sur le long terme.

Le bassin hydrographique de la rivière Blackfoot comprend la partie supérieure du bassin hydrographique d'une vaste zone de forêts de haute valeur pour la conservation, y compris le Bob Marshall Wilderness, une aire protégée qui couvre plus d'un million d'acres (plus de 400 000 hectares). Le régime foncier du bassin hydrographique Blackfoot est varié. On compte parmi les propriétaires des particuliers, des tribus, le gouvernement fédéral et de l'état et de grandes propriétés privées comprenant des exploitations forestières industrielles. Au début des années 1990, la rivière Blackfoot a été ajoutée à la liste des dix rivières les plus menacées des États-Unis, en raison de la mauvaise qualité de l'eau, de l'utilisation des sols et des pratiques forestières. Cette liste a servi de catalyseur aux communautés locales et à toutes les parties prenantes, les incitant à se rassembler et à discuter de leurs inquiétudes au sujet des ressources naturelles, du maintien de leur mode de vie rural et de leur qualité de vie. Les propriétaires s'inquiétaient également du classement de la zone comme zone de conservation/restauration, ce qui aurait limité leurs possibilités d'action sur ces terres.

Le « Blackfoot Challenge », qui a vu le jour en 1993, est le fruit de ces discussions locales. Le terme de « défi » a été retenu en raison de la complexité des régimes de propriété forestière et des institutions impliquées, une situation perçue comme menaçant sérieusement l'élaboration d'un plan de gestion et de conservation fonctionnel pour le bassin hydrographique Blackfoot. En raison de cette complexité, il a été convenu très tôt qu'une approche basée sur le plaidoyer avait peu de chances de fonctionner. Ce qui

était nécessaire, c'est une approche basée sur le partenariat, au sein de laquelle il serait possible d'identifier des zones d'intérêt mutuel et, ainsi, permettre aux partenaires de s'attaquer aux enjeux sur lesquels ils s'étaient mis d'accord, c'est-à-dire, l'importance et l'urgence de garantir/maintenir la qualité de l'eau, l'habitat forestier, l'absence de mauvaises herbes dans les terres de pâturage et la bonne santé de la faune sauvage.

Comme l'a présentée le directeur exécutif du Blackfoot Challenge (M. Gary Burnett), « *la mission du Blackfoot Challenge est de coordonner les efforts qui rehausseront, conserveront et protégeront les ressources naturelles et les modes de vie ruraux de la vallée fluviale Blackfoot pour les générations présentes et futures* ». Créé sous la forme d'une organisation à but non lucratif, le Blackfoot Challenge est un groupe de propriétaires fonciers qui coordonne la gestion de la rivière Blackfoot, de ses affluents et des terres adjacentes. Le conseil se compose de propriétaires fonciers privés, de chefs d'entreprises, de groupes de conservation, d'une grande entreprise forestière, d'une importante usine de traitement du bois et de représentants du gouvernement fédéral et de l'état. La stratégie et les objectif généraux sont simples : « Garder intact le paysage». Il s'agit d'une initiative unique qui permet à de multiples acteurs de travailler ensemble et de gérer la terre, quels que soient les modes d'utilisation, les paysages et les régimes de propriété. Ils travaillent sur plusieurs programmes et activités (promotion des servitudes de conservation, gestion des incendies de forêts et réduction des matières combustibles, restauration forestière, travail de proximité, intervention d'urgence en cas de sécheresse, gestion des mauvaises herbes, etc.)

Leur principal succès est le « project communautaire Blackfoot », initié lorsque l'entreprise Plum Creek[12] a annoncé qu'elle s'apprêtait à vendre 89 000 acres (36 017 hectares) de terrains boisés au sein du bassin hydrographique de la rivière Blackfoot. Les communautés locales craignaient que ces terrains ne soient divisés en petites parcelles et transformés en foyers résidentiels et maisons de vacances. Une telle situation aurait entraîné la perte des droits d'accès des populations locales pour la pratique de la chasse, la pêche et les activités récréationnelles, ainsi que le défrichage de la forêt à des fins de promotion immobilière. Le Blackfoot Challenge travaille avec un organisme de protection de l'environnement à but non lucratif (The Nature Conservancy) afin d'élaborer une stratégie de partenariat pour l'achat et la conservation de ces terrains boisés. Un accord a été conclu, par le biais duquel toute la zone sera soumise à une servitude de conservation[13], et la terre sera acquise (et détenue individuellement) par différents acheteurs du fédéral, de l'état et du secteur privé, et par le Blackfoot Challenge lui-même, ce dernier ayant levé des fonds pour acheter des terres. Grâce à ces différents partenaires, près de $500 millions ont été récoltés au total pour le rachat de ces terres. Par exemple, le Département des ressources naturelles et de la conservation de l'état du Montana a acheté 32 000 acres (12 950 hectares) qui seront gérés en vue d'une exploitation du bois durable[14]. Les terres achetées forment l'« aire de conservation communautaire Blackfoot », au sein de laquelle a été désignée une « zone centrale de conservation ». Celle-ci comprend les terres acquises par le Blackfoot Challenge lui-même. Cette zone centrale est la première forêt communautaire au Montana.

L'expérience et les enseignements tirés du succès du Blackfoot Challenge en tant qu'« initiative de conservation communautaire » incluent les points suivants :

[12] Plum Creek, un fonds de placement immobilier (REIT), possède environ 6.6 millions d'acres (2.7 millions d'hectares) situés dans d'importantes régions de production de bois d'œuvre des États-Unis.

[13] Aux États-Unis, une servitude de conservation est une charge qui crée un accord de préservation des terres juridiquement contraignant entre un propriétaire foncier et une institution gouvernementale ou un organisme de conservation (ex. « fiducie foncière »). Elle limite les projets d'aménagement immobilier, les utilisations commerciales et industrielles et autres activités convenues. Le propriétaire foncier conserve la propriété. La décision d'établir une servitude est strictement volontaire. Les restrictions, une fois en place, sont permanentes et s'imposent à tous les propriétaires ultérieurs du domaine.

[14] Voir ci-dessous le paragraphe se rapportant aux fiducies foncières de l'État.

1. Les efforts doivent être guidés par des valeurs communautaires, ce qui garantit l'adhésion et l'engagement de la communauté locale, ainsi que la durabilité à long terme de l'activité.
2. Toutes les parties prenantes, publiques et privées, doivent être invitées à participer.
3. Il faut travailler les points sur lesquels tout le monde s'entend et s'accorde, et laisser de côté les points de désaccord.
4. L'existence d'un cadre de coordination
5. S'appuyer sur une bonne démarche scientifique et les savoirs locaux

Toutes ces raisons expliquent pourquoi Ken Salazar, le sécrétaire américain de l'Intérieur, a déclaré en 2011 que le Blackfoot Challenge constituait le modèle de conservation pour le 21ème siècle.

Points de discussion :

Existe-t-il des partenariats similaires dans vos pays ? Si oui, comment fonctionnent-ils ? Si non, une telle chose serait-il envisageable ?

Gestion des ressources naturelles au sein des territoires amérindiens – Visite des tribus confédérées Salish et Kootenai (CSKT), réserve Flathead.

Il s'agissait, au cours de cette visite, d'observer la façon dont les membres de trois tribus amérindiennes (les tribus Bitterroot Salish, Pend d'Oreille et Kootenai) ont conjugué leurs efforts pour gérer leurs terres traditionnelles de façon durable, et ont cherché à promouvoir un développement économique basé sur leurs visions, valeurs et coutumes propres. La réserve Flathead, qui comprend 1.32 million d'acres (soit plus de 530 000 hectares), se situe dans le nord-ouest du Montana. Leur territoire traditionnel dépassait les 20 millions d'acres (plus de 8 millions d'hectares) en 1855, l'année de la signature du traité Hellgate entre les États-Unis et les tribus. Ce dernier était censé reconnaître les revendications traditionnelles des tribus sur certaines terres spécifiques, ainsi que leur accès à toutes leurs autres terres traditionnelles pour la chasse et la pêche. Aujourd'hui, leur territoire couvre seulement 1.3 million d'acres (plus de 500 000 hectares). En dépit du traité et des diverses lois nationales en place, les tribus confédérées continuent de revendiquer et d'exercer de façon proactive leurs droits à gérer leurs ressources naturelles comme elles l'entendent, libres de toute ingérence de la part d'acteurs extérieurs, et rachètent progressivement leurs terres[15]. Ils ont maintenant retrouvé 60% de la surface qu'ils avaient perdue. L'objectif le plus important pour les tribus est la garantie qu'elles puissent exercer leur gouvernance sur leurs terres et leurs ressources *à perpétuité*.

Comme l'ont mentionnée le représentant du comité de la culture kootenai et le directeur de la communication des tribus confédérées Salish et Kootenai (M. Robert McDonald), la question amérindienne aux États-Unis renvoie à une histoire longue et douloureuse. Cette histoire se reflète dans les politiques gouvernementales actuelles, lesquelles cherchent à indemniser partiellement les communautés autochtones pour les injustices historiques, ainsi qu'à garantir et renforcer les droits des

[15] Plus de 245 000 acres (99 000 hectares) de terres de la réserve ont été rachetés depuis 1944.

populations amérindiennes de sorte que les injustices passées ne se perpétuent pas et ne se répètent pas.

Les tribus ont fait part de leur engagement en faveur d'une intendance de l'environnement, sur la base de leurs croyances, de leurs traditions, de leur histoire avec la terre et de leur mode de vie. Il s'agit d'une des tribus les mieux organisées et administrées aux États-Unis, et qui s'occupe de la gestion de ses ressources naturelles depuis les années 1970. En 2003, le *Trust Resource Management* du CSKT a reçu l'*American Tribal Governance Awards* [Prix de la gouvernance amérindienne], un événement annuel qui reconnaît le travail exceptionnel en matière de gouvernance amérindienne. Les tribus dépensent plus de $10 millions chaque année de leurs fonds propres, au profit de programmes axés sur les ressources naturelles et la gestion foncière, afin de protéger et de promouvoir les ressources de la réserve. Elles possèdent et appliquent des standards environnementaux stricts concernant l'air et la qualité de l'eau. Elles ont été la première tribu aux États-Unis à désigner leur propre aire de nature sauvage : l'aire de nature sauvage Mission Mountains, qui couvre 89 500 acres (36 220 hectares) et est administrée par les tribus non pas pour la production de bois, mais pour une utilisation spirituelle. Grâce à un accord de gestion concertée entre les tribus et l'état du Montana, les personnes non-autochtones ont accès à des milliers d'acres au sein de la réserve Flathead pour pratiquer la pêche et la chasse.

Pour gérer leurs ressources, les tribus ont créé leur propre département des ressources naturelles, lequel comprend :

- Un département de protection de l'environnement visant à protéger la santé humaine et l'environnement pour tous les résidents de la réserve. La division administre la qualité de l'air et de l'eau, des programmes de protection des terres côtières et aquatiques, ainsi qu'un programme concernant les déchets solides et dangereux qui s'occupe également du problème des pesticides agricoles.
- Un département de la pêche, de la faune, des activités récréatives et de la conservation en charge de la gestion des ressources naturelles de la tribu. Les participants ont pu observer quelques unes des activités de ce programme, notamment la façon dont la tribu piste les ours et les loups et construit des passages protégés pour la faune à proximité d'une autoroute majeure, afin de sécuriser la route.
- Un département de l'eau pour préserver, maintenir, protéger et accroître les ressources en eau et les écosystèmes aquatiques.
- Un département des terres amérindiennes qui compte quatre programmes principaux : permis et location, aménagement du territoire, services fonciers (acquisition, échanges, servitudes) et le premier bureau de registres et de titres fonciers gérés par les tribus dans le pays.

Comme pour le Blackfoot Challenge, cette initiative illustre une nouvelle fois la façon dont les populations et les communautés locales, en poursuivant leurs propres intérêts et leurs destinées, peuvent constituer des forces « autorégulatrices » qui profitent à l'ensemble de la société, en conservant et en protégeant les forêts, les bassins hydrographiques et la biodiversité. Grâce à cette expérience, le gouvernement a réalisé que la plupart de ses interventions précédentes étaient erronées et coûteuses, non seulement sur le plan financier (puisqu'elles gaspillaient les deniers publics), mais aussi au vu de la dégradation foncière et de l'échec à remplir les objectifs de conservation. En effet, ces interventions ignoraient le fait que les populations locales ont tout intérêt à gérer et à protéger les ressources naturelles, et qu'elles sont capables d'obtenir des résultats réels et concrets à grande échelle, quand on leur en donne la possibilité. Bien que l'expérience soit toujours en cours, les tribus ont créé et administrent leurs propres programmes de gestion et de conservation des ressources naturelles.

Ces programmes fournissent des résultats réels sur le terrain et prouvent que les communautés peuvent mener une gestion durable des forêts et des ressources fauniques à l'échelle du paysage.

Points de discussion :

1) La visite aux tribus a été un bel exemple de gestion collective des ressources naturelles. Quelle est la situation dans vos pays ? Qu'est-ce qui vous a le plus impressioné pendant votre visite du CSKT ?

2) Qui est en charge de la gestion de la faune dans votre pays ?

Fiducies forestières (Forested Trust Lands) sur les terres de l'état – Gestion forestière et financement des écoles publiques

L'origine des terres en fiducie remonte à l'expansion vers l'ouest des États-Unis. La nation nouvellement créée voulait s'assurer que les colons des terres de l'Ouest étaient éduqués afin de limiter leur opposition aux valeurs démocratiques. En 1785, l'Ordonnance sur la terre a instauré une grille d'arpentage rectangulaire à travers tout le pays : la section 16 de chaque canton était réservée pour le financement et l'entretien d'écoles publiques. En 1889, le gouvernement fédéral a cédé la gestion des sections 16 et 36 à l'état du Montana. L'objectif était de gérer ces terres de façon à maximiser les revenus à long terme tout en promouvant la diversité et la santé des forêts, et générer des revenus pour soutenir les écoles et autres institutions publiques.

A l'heure actuelle, les fiducies foncières de l'état (*State Trust Lands*) représentent 300 000 hectares de forêts : elles génèrent $12 millions de revenus annuels grâce à l'abattage et la vente du bois, contribuent de façon soutenue à l'économie forestière régionale et ont créé plus de 500 emplois. Elles sont gérées par le Programme de gestion forestière, la Division pour la gestion des fiducies foncières du Département des ressources naturelles et de la conservation du Montana – grâce aux politiques directrices suivantes : calcul du rendement durable annuel (135 920 m^3 en 2011), plan de gestion des forêts de l'état et plan de conservation des habitats naturels, règles administratives pour la gestion forestière, loi sur la politique de l'environnement du Montana.

Contrats d'intendance sur les terres fédérales:

Les processus actuels de planification concernant les forêts sont très fastidieux aux États-Unis : les projets ont été interrompus en raison du manque de financement et les gardes-forestiers éprouvaient des difficultés à administrer leurs terres. Ils ont décidé de contourner les réglementations en créant des contrats d'intendance leur permettant d'établir des relations contractuelles à long-terme (jusqu'à 10 ans) avec des communautés, des organisations privées ou des entreprises en vue de remplir les objectifs de gestion foncière. Ces contrats sont basés sur l'échange de services. Par exemple, un garde-forestier peut signer un contrat avec une compagnie d'exploitation forestière pour réduire les risques de feux de broussailles et améliorer la santé des forêts et des pâturages dans une zone spécifique. La compagnie d'exploitation forestière pourra réaliser un travail de restauration et prélever un peu de bois pour la vente. Tout le monde est gagnant, aussi bien le district que la compagnie.

Voilà un autre exemple des bénéfices issus de réglementations axées sur les résultats et de la façon dont différentes parties prenantes peuvent collaborer pour parvenir à une gestion durable des forêts. Ces contrats contribuent au développement et à l'autonomisation communautaires et illustrent l'importance pour le gouvernement d'encourager les innovations.

En l'absence d'une définition reconnue de ce qu'est un exploitant forestier professionnel, nous avons été définis par les plus mauvais d'entre eux.

L'un des plus grands défis des autorités de réglementation de la foresterie est de garantir l'exploitation durable des forêts, avec le moins d'impacts possibles sur les bassins hydrographiques et les forêts elles-mêmes. Les administrations forestières essuient d'importantes critiques à ce sujet, notamment concernant leur incapacité à surveiller et à réglementer de façon adéquate les pratiques d'exploitation forestière ainsi qu'à protéger les forêts. Au Montana, les exploitants forestiers se sont réunis pour corriger leur image en améliorant leurs pratiques d'exploitation forestière, et pour défendre leur profession comme étant une activité honnête et qui contribue à la gestion durable des forêts.

L'association Montana Logging (MLA) a été créée en 1976 sous la forme d'un regroupement d'entreprises familiales qui exploitent et transportent du bois. L'impulsion initiale à l'origine de la création de l'organisation était la sécurité de l'exploitation forestière, cette profession se classant deuxième pour ce qui est du taux d'accident mortel aux États-Unis. Aujourd'hui, l'association compte plus de 600 membres et sa mission s'est élargie afin de « *rehausser le statut professionnel des exploitants de bois du Montana, appuyer leurs efforts et s'assurer que les forêts renouvelables de notre état fournissent des opportunités aux générations futures* ».

Afin de remplir sa mission, la MLA offre des régimes d'assurance-santé collective et d'indemnisation des victimes d'accidents du travail. Elle propose également des programmes pour encourager les normes professionnelles, notamment un programme d'exploitants forestiers agréés, un programme de convoyeurs-élévateurs professionnels et un programme de services de sécurité. Ce dernier informe les travailleurs en matière de sécurité et visite les entreprises jusqu'à quatre fois par an, pour les aider à identifier des façons de réduire les accidents et d'améliorer la sécurité des travailleurs. Un programme d'études permet aux travailleurs d'obtenir des crédits qui leur permettront de devenir des professionnels agréés et, par la suite, de conserver leur certification. De concert avec les administrations forestières de l'état du Montana, la MLA propose des cours portant sur l'« intendance forestière », la sécurité, les premiers secours et la réanimation cardiorespiratoire et dispense de la formation concernant les 96 BMP appliquées au sein des forêts du Montana. Pour conserver sa certification, un exploitant forestier doit suivre des courses annuels dans les domaines de la sécurité et des premiers secours/réanimation cardiorespiratoire et, tous les trois ans, suivre des cours sur les BMP et les pratiques requises dans les zones de gestion riveraines (zones riveraines). La MLA constitue désormais l'un des principaux piliers qui soutient et rend possible le système d'autorégulation des forêts privées du Montana.

<u>Visite de la scierie familiale « Pyramid Mountain Lumber » :</u>

Au cours de l'atelier, le groupe a visité la Pyramid Mountain Lumber, une scierie se consacrant à la pérennité du territoire à long terme. Celle-ci illustre très bien la façon dont l'industrie forestière peut soutenir des initiatives encourageant une meilleure gestion des forêts et en tirer profit. La scierie n'a recours qu'à des forestiers professionnels qui sont des membres agréés de la Société des ingénieurs forestiers américains, et ne recrute que des exploitants forestiers agréés formés aux bonnes pratiques de gestion forestière. En 2011, la scierie a reçu la certification du programme Sustainable Forestry Initiative (SFI), ainsi que US$202,727 de la part du Service forestier des États-Unis pour développer un projet de biomasse : ajouter une centrale de cogénération de cinq mégawatts utilisant des produits dérivés du bois, tels que la sciure, les copeaux et les branches.

Points de discussion supplémentaires :

1) Comment les réglementations forestières peuvent-elles aborder les questions liées aux spécificités de chaque sexe ?
2) Le transfert du contrôle et de l'exécution à d'autres administrations est-il couronné de succès ? Comment garantir le partage de l'information entre les différentes administrations ?
3) Dans quelle mesure et de quelle façon la société civile et les peuples autochtones devraient-ils participer à l'élaboration de nouvelles réglementations ? Comment élaborer une méthode pour parvenir au consensus et la mettre en œuvre ? Comment enclencher un modèle plus participatif ? Comment intégrer les principes du consentement libre, informé et préalable ?
4) Comment gérer le paysage dans son ensemble ?
5) Comment prendre en compte les demandes du marché (actuelles, futures, domestiques, etc.) au sein des processus de réforme ? Quel mécanisme utiliser pour incorporer l'apprentissage systématique ?

➢ Introduction au modèle de l'état du Wisconsin par Paul DeLong

En 2013, Paul DeLong, Chef de la Division Forestière du Département des ressources naturelles du Wisconsin, a rejoint l'atelier pour présenter un deuxième modèle de réglementations volontaires en place dans un autre état américain. Comme il l'a souligné, chaque état aux Etats-Unis peut choisir de réglementer (ou non) les terres publiques de l'état et les terres privées, et les exigences varient par conséquent d'un état à l'autre. Dans le Wisconsin, 68% des terres forestières sont privées. Comme dans le Montana, l'état du Wisconsin a choisi d'appliquer des normes volontaires auxquelles les propriétaires privés peuvent choisir de se conformer. Les propriétaires fonciers sont incités à respecter les exigences volontaires, en particulier par des réductions d'impôt. Le Wisconsin a mis sur pied plusieurs BMP portant sur la qualité de l'eau, les espèces envahissantes, et la récolte de la biomasse. Contrairement au Montana, le Wisconsin a promu un système de certification volontaire des forêts qui encourage une gestion durable des forêts, et qui a rencontré un franc succès auprès des propriétaires fonciers. Il a conclu sa présentation par une discussion de groupe sur les avantages et les inconvénients d'un système de conformité « volontaire ». Il croit que les gens ont plus de chance d'adhérer à un système volontaire lorsqu'ils reçoivent des incitations spécifiques et sentent qu'ils contribuent ensemble à un meilleur résultat. De cette façon, ils se sentent moins contraints de faire les bons choix. Cela nécessite cependant un grand effort d'éducation et de sensibilisation de la part de l'administration forestière, par opposition aux fonctions plus classiques de surveillance et de contrôle, même si un système de suivi solide est essentiel pour assurer le respect des BMP.

L'état du Wisconsin a également des relations de longue date avec les tribus locales et les rencontrent chaque année pour discuter d'éventuels problèmes ou de sujets d'intérêt mutuel.

Focus sur la nouvelle règle de planification du Ministère américain de l'Agriculture (USDA)

Par Tony Tooke, Directeur de la coordination de la gestion des écosystèmes Service forestier des États-Unis

Le USDA gère 78 millions d'hectares de forêts et de prairies et fournit une aide aux gestionnaires des terres privées et appartenant aux états fédérés. Selon la Loi sur la gestion forestière nationale de 1976, toutes les forêts et les prairies de l'Etat fédéral doivent disposer de plans de gestion des terres qui doivent être révisés tous les 10/15 ans. La règle de planification alors en vigeuur était très difficile à mettre en œuvre, créait des retards et compliquait la mise en place d'une réponse rapide à des problèmes émergents (feux de forêt, changement climatique, etc.). En 2012, une nouvelle règle de planification a été créée mettant l'accent sur la collaboration, la science et la viabilité à long terme. Son principal objectif est d'être plus souple et d'aider les fonctionnaires responsables à répondre à l'évolution des conditions et aux nouvelles informations, tout en continuant à maintenir la viabilité écologique, sociale et économique des ressources forestières. La règle a été mise en place après une vaste consultation avec le public, y compris les tribus, et les instituts de recherche.

Le nouveau cadre de planification a été conçu pour être plus efficace et moins coûteux en temps et ressources. Il fournit une structure dans laquelle les gestionnaires et autres partenaires fonciers (y compris les gouvernements tribaux, locaux et des états, ainsi que d'autres organismes fédéraux) travaillent ensemble pour comprendre les questions relatives à la terre, développer, réviser ou modifier des plans pour répondre aux conditions et besoins existants et prévus, et surveiller l'évolution des conditions et l'efficacité des mesures de gestion pour émettre des commentaires permettant une gestion adaptative. Deux niveaux de surveillance sont maintenant nécessaires tant au niveau de la zone que du paysage (plus large).
Actuellement, 11 des 155 forêts fédérales ont commencé à mettre en œuvre la nouvelle règle.

Que se passe-t-il dans d'autres pays ? L'exemple du Guatemala

En 1989, le Guatemala a révisé son cadre juridique et a décidé d'impliquer la société civile de manière plus grande en leur demandant de contribuer à la conception de la nouvelle loi et au processus de prise de décision. Les nouvelles réglementations ont permis la création de nouveaux outils et la gestion forestière s'en est trouvé nettement améliorée.

Avec le nouveau cadre réglementaire, le suivi a nettement progressé et de nouveaux instruments ont été mis en place (comme un nouveau système de zones protégées, des concessions forestières communautaires, des normes de gestion durable des forêts, etc.). Le nombre de groupes d'intérêt a augmenté de façon exponentielle, passant de 5 à 700, y compris des groupes autochtones. Pour faciliter l'interaction avec le public, des bureaux forestiers locaux ont été ouverts dans 56% des villes.

L'expérience a été extrêmement positive : dans les concessions forestières communautaires, la déforestation s'est arrêtée et le couvert forestier a de fait augmenté révélant de meilleurs résultats que dans les zones protégées nationales. Dans les zones tampons, cependant, une plus grande déforestation et un changement d'utilisation des terres plus rapide a été observé.

CONCLUSION

Repenser la réglementation forestière et le rôle qui conviendrait aux autorités gouvernementales s'avère indispensable dans de nombreux pays forestiers et alors que la disparition et la dégradation des forêts se poursuivent à un rythme alarmant, malgré les décennies d'investissement dans des structures réglementaires et institutionnelles de commandement et de contrôle verticales et complexes. Ces approches n'ont pas bien fonctionné pour plusieurs raisons – les mêmes raisons qui font qu'il est peu probable qu'elles fonctionnent dans le futur. Comme l'a observé le physicien du 20ème siècle Albert Einstein, « La folie, c'est de se comporter de la même manière et s'attendre à un résultat différent ».

Les réglementations forestières, dans leur approche traditionnelle actuelle et très courante à travers le monde, comporte les effets pervers suivants :

1. Elles représentent des obstacles importants pour les communautés et les populations qui vivent au sein et à l'orée des forêts, les empêchant d'utiliser les forêts de manière durable et de façon à soulager la pauvreté, améliorer la qualité de vie et poursuivre des moyens d'existence viables.
2. Elles encouragent des comportements de recherche de rente, par ceux-là même qui devraient faire respecter la loi, et favorisent les intérêts économiques et politiques établis qui ont traditionnellement bénéficié du statu quo responsable de la poursuite de la disparition et de la dégradation des forêts.
3. Elles constituent un fardeau et imposent des coûts aux administrations en charge de les appliquer – coûts qui dépassent les capacités de financement des gouvernements déterminés par les budgets publics et/ou la perception de redevances forestières[16]. Si les gouvernements pouvaient réduire le poids imposé par les structures réglementaires de « commandement et de contrôle » des administrations, les faibles ressources budgétaires et en personnel disponibles pourraient alors être utilisées à des fins plus productives.

Lorsqu'ils révisent leurs réglementations, les gouvernements et les administrations devraient garder à l'esprit les quatre principes de base suivants :

1. Reconnaître les droits fonciers et élaborer des systèmes différents pour chacun.
2. Identifier les problèmes prioritaires et classer les actions par ordre de priorité.
3. Les gouvernements devraient créer des conditions favorables pour les détenteurs de droits clés et ne prendre en charge que ce que les autres ne peuvent pas faire.
4. Axer les réglementations gouvernementales sur les résultats recherchés plutôt que sur les processus (c'est-à-dire, se baser sur les résultats plutôt que d'être normatifs)

Tout en ayant cela à l'esprit, la révision des réglementations permet de tirer les leçons suivantes :

- Les réglementations devraient s'appuyer solidement sur les mœurs sociales.
- Élaborer des réglementations qui peuvent être appliquées de façon crédible.
- Autoriser une certaine souplesse, de telle sorte que les visions et les objectifs locaux peuvent orienter la mise en oeuvre.
- Avoir connaissance de la nature politique et savoir identifier les gagnants et les perdants lorsque les réglementations changent.

[16] Une leçon importante est que l'utilisation des forêts à des fins productives ne peut pas, à elle seule, générer les revenus nécessaires à une administration forestière moderne dont le mandat couvre la gestion et la conservation des multiples valeurs générées par les forêts – c'est-à-dire, non seulement l'utilisation commerciale, mais aussi la gestion pour le maintien, la conservation et la promotion de la biodiversité et des autres services écosystémiques, les valeurs sociales et culturelles, les activités récréatives, etc. Par conséquent, la gestion des valeurs non ligneuses souffre, dans la mesure où les administrations forestières se concentrent sur l'obtention de rentes issues de l'utilisation commerciale.

- Faire le tri dans les réglementations existantes et ne pas se contenter de rajouter de nouvelles réglementations à celles qui existent déjà.
- En créant des conditions favorables qui renforcent les autres acteurs non gouvernementaux, le gouvernement se donne lui aussi les moyens d'agir : il accroît sa faculté de rassembler et de convaincre, et crée de nouvelles opportunités pour concentrer ses efforts et élargir sa portée.
- Reconnaître que de nombreuses valeurs culturelles et mœurs sociales sont associées aux droits fonciers et aux détenteurs de ces droits.
- Reconnaître que les communautés sont porteuses de valeurs et d'incitations intrinsèques qui les poussent à utiliser et à conserver leurs précieuses ressources forestières de façon durable. Les valeurs communautaires, lorsqu'elles sont comprises, renseignent sur ce qu'une communauté souhaite pour elle-même et pour son futur, et sur ce qui est envisageable à court et moyen termes. De plus, la prospérité des communautés repose sur un développement économique stable et à long terme, et non pas sur des cycles d'expansion et de régression. Les communautés elles-mêmes le comprennent bien et cela peut fournir des incitations décisives pour la gestion locale durable.
- La réglementation ne concerne pas seulement le gouvernement, mais toutes les parties prenantes, et toutes ces parties prenantes doivent être prises en compte de manière adéquate dans l'élaboration et la révision des réglementations.
- Les réglementations devraient être des systèmes qui encouragent l'apprentissage et permettent l'adaptation et l'évolution. Les BMP du Montana offre un exemple d'un tel système, au sein duquel tous les acteurs travaillent et apprennent ensemble pour améliorer les résultats qu'ils souhaitent générer grâce à la mise en oeuvre d'interventions techniques appropriées.
- L'élaboration de réglementations ne concerne pas seulement les détenteurs de droits d'accès à la terre et aux ressources, mais tous ceux qui possèdent un intérêt légitime concernant le devenir de la terre. L'exemple du Montana illustre le rôle clé de l'industrie de transformation des produits forestiers, cette dernière ayant opté pour une politique d'approvisionnement en bois uniquement auprès d'exploitants agréés et ayant choisi de participer au développement et au suivi des BMP.
- Tirer profit des opportunités locales, permettre aux populations locales de recentrer leurs priorités. Ce n'est pas le processus qui devrait guider le système, mais le résultat escompté. Si un groupe souhaite emprunter une voie différente qui conduit substantiellement au même résultat, alors il faut le soutenir dans cette voie.

Enfin, que pouvons-nous faire pour encourager la révision des réglementations ? Les expériences du Montana permettent de tirer quelques enseignements importants pour encourager le changement, notamment :

- Poser les bonnes questions. Lorsque d'autres initiatives importantes et d'envergure sont en cours, s'arranger pour mentionner l'importance de « repenser les réglementations » en posant des questions qui invitent à réfléchir sur les principes et les concepts qui sous-tendent l'expérience du Montana.

- Communication et dissémination. L'expérience du Montana n'est pas un modèle qui peut être simplement reproduit ou transposé dans d'autres pays et à d'autres situations. Ce qui importe vraiment, ce sont les leçons apprises et les principes qu'elle illustre. Le Montana n'est pas le seul endroit au monde où l'on peut tirer des leçons des expériences et en distiller des principes de base. Profiter des opportunités d'appui existantes à l'échelle mondiale (comme l'Initiative des droits et ressources (RRI) et RECOFTC - The Center for People and Forests) pour identifier des

concepts, questions et principes pertinents qui peuvent être communiqués et disséminés grâce aux réseaux nationaux.

- Encourager l'apprentissage, particulièrement grâce aux échanges locaux.
- Analyser et réfléchir aux réglementations qui existent dans votre propre pays. Faire cela de façon systématique pourrait servir de point de départ à l'action locale et constituer une plateforme d'apprentissage entre les pays et en faveur d'actions à l'échelle internationale. Parmi les questions à prendre en compte dans l'analyse, on peut citer :
    - Quel est le dessein des réglementations actuelles ? Celuici est-il toujours valide ?
    - Les réglementations remplissent-elles leur dessein ?
    - Qui tire profit des réglementations actuelles ?
    - Qui sont les perdants dans le cadre des réglementations actuelles ?
    - Quelles alternatives existe-t-il pour accomplir le dessein des réglementations?

DÉFIS

Dans le cadre d'un atelier comme celui-ci, les défis les plus importants sont les suivants :

- Créer des débats animés qui font fi des barrières linguistiques,
- Créer des discussions régionales et nationales en impliquant les représentants de la société civile,
- Proposer des exemples qui illustrent la pertinence pour l'État central.

RESSOURCES

Les présentations PowerPoint suivantes sont disponibles sur le site internet de MegaFlorestais[17] :

- Sally Collins & Andy White - Repenser les réglementations forestières : Présentation et introduction
- Dale Bosworth - Le rôle des terres forestières fédérales aux États-Unis
- Tony Tooke - La nouvelle règle de planification de 2012 du Ministère de l'agriculture américain (En anglais)
- Bob Harrington - Histoire de la tenure forestière et des réglementations dans le Montana (En anglais)
- Gary Burnett - Le Blackfoot Challenge : la gouvernance et les réglementations locales des forêts communautaires (En anglais)
- Paul DeLong - Repenser les réglementations forestières dans le Wisconsin (En anglais)
- Angela Mallon - La promotion du partenariat sur les terres forestières privées du Montana (En anglais)
- Gary Frank - Fiducies forestières (Forested Trust Lands) sur les terres boisées de l'état : Un aperçu du programme de gestion forestière (En anglais)
- Roger Ziesak - La foresterie dans le Montana: Meilleures pratiques de gestion (En anglais)
- Ogden Antonio Rodas - Evolution politique, juridique et institutionnelle du secteur forestrier au Guatemala (En espagnol)

[17] http://megaflorestais.drupalgardens.com/content/rethinking-forest-regulations-2013

Fay, C., & Michon, G. (2005). Redressing Forestry Hegemony: When a Forestry Regulatory Framework is Best Replaced by an Agrarian One. Forests, Trees and Livelihoods 15: 193–209 (télécharger).

Gilmour, D., O'Brien, N., & Nurse, M. (2005) Overview of regulatory frameworks for community forestry in Asia. In N. O'Brien, S. Matthews et M. Nurse (eds.) First regional community forestry forum: Regulatory frameworks for community forestry in Asia. Compte-rendu d'un forum régional qui s'est tenu à Bangkok, Thaïlande, 24-25 août 2005. RECOFTC, Bangkok. 3-33 pp. (télécharger)

Gregersen, H. & Contreras, A. (2010). Rethinking Forest Regulations: from simple rules to systems to promote best practices and compliance. Initiative des droits et ressources : Washington, D.C. (télécharger).

RRI, 2014. *Quelles perpectives d'avenir pour la réforme foncière ? Avancées et ralentissements dans les réformes de la tenure forestière depuis 2002*. Washington D.C. : Initiative des droits et ressources (télécharger).