

L'application des lois forestières et la gouvernance dans les pays tropicaux



Évaluation, région par région, de l'état de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans le secteur forestier dans les pays tropicaux et recommandations utiles à leur amélioration



Acronymes

ACTO	Organisation du traité de coopération amazonienne
ALFA	Processus d'application des lois forestières en Amazonie
CCAD	Commission d'Amérique Centrale pour l'environnement et le développement
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FLEGT	Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux
GFD	Gestion forestière durable
MDP A/R	Mécanisme de développement propre Afforestation/Reforestation
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
PFNL	produits forestiers non ligneux
REDD	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière
UE	Union Européenne

L'application des lois forestières et la gouvernance dans les pays tropicaux
Évaluation, région par région, de l'état de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans le secteur forestier dans les pays tropicaux et recommandations utiles à leur amélioration

Auteur: Jürgen Blaser

Rédacteur: Alastair Sarre

© FAO et OIBT, 2010

Toutes les photos © Jürgen Blaser

Tout droits réservés. Le contenu de ce document peut être reproduit en partie ou dans son intégralité à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres usages commerciaux.

Ce rapport a été préparé sur la base des conclusions des ateliers régionaux organisés en 2006–2008 sur les thèmes de l'application des réglementations forestières et de la gouvernance dans le domaine forestier pour les pays du Bassin amazonien, d'Afrique centrale, d'Afrique de l'Ouest, de Mésio Amérique et d'Asie du Sud-Est. Il a servi de base pour la note d'orientation *Gouvernance forestière et atténuation des effets du changement climatique*, qui a été publiée conjointement par l'OIBT et la FAO en 2009 et qui est disponible sur les sites Web www.itto.int et www.fao.org/forestry.

Pour de plus amples renseignements contacter:

Eva Muller
Chef du service des politiques forestières, FAO
Eva.Muller@fao.org
www.fao.org/forestry

Steven Johnson
Directeur de la communication, OIBT
johnson@itto.int
www.itto.int

Table des matières

Acronymes	2
1 Introduction	4
2 Principaux enjeux de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans les zones tropicales.....	7
3 Résultats des ateliers.....	10
Problèmes concernant l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier.....	10
Menaces et défis, par région	12
Évaluations par pays.....	14
Les défis tels que perçus par les différents groupes de parties prenantes.....	18
Conclusions, par région.....	20
Recommandations, par région	22
4 Conclusions générales.....	26

Tableaux

Tableau 1 Aperçu général des cinq ateliers FAO/OIBT sur l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier	6
Tableau 2 Évaluation conjointe des principaux éléments contribuant au manque de conformité aux lois forestières dans les cinq régions	11
Tableau 3 Défis concernant l'application des lois et la gouvernance, tels que perçus par les pays d'après les rapports préparés pour les ateliers.....	16
Tableau 4 Résumé des principales priorités des parties prenantes en matière d'application des lois et de gouvernance dans le secteur forestier en Afrique centrale, Afrique de l'Ouest, Mésio-Amérique et Asie du Sud-Est.....	19
Tableau 5 Principales recommandations (aux gouvernements) pour promouvoir l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier	23

Figures

Figure 1 Défis en matière d'application des lois et de gouvernance, résultant des rapports de pays pour quatre régions tropicales.....	14
Figure 2 Défis en matière d'application des lois et de gouvernance, suivant les indications des rapports nationaux pour quatre régions tropicales	15
Figure 3 Consensus des groupes de parties prenantes sur l'importance relative des questions d'application des lois forestières et de gouvernance, par atelier.....	18

Encadrés

1 Déforestation et dégradation forestière	5
2 Principales initiatives internationales de gouvernance forestière.....	6
3 Conformité aux lois et gouvernance dans le secteur forestier.....	9

1 Introduction

Les délits forestiers peuvent prendre différentes formes qui vont de l'ignorance des règles et des règlements aux pratiques frauduleuses, en passant par l'abus de pouvoir et l'exploitation et le commerce illégaux des produits. Ils peuvent aussi comporter la conversion illégale des forêts à d'autres utilisations des sols (déforestation) et l'utilisation irrationnelle des forêts en général (conduisant à la dégradation forestière). La déforestation et la dégradation forestière (voir Encadré 1 pour les définitions) ont un impact important et la plupart du temps négatif sur les moyens de subsistance et le bien-être des communautés rurales.

Les problèmes relatifs à l'application des lois et à la gouvernance dans le domaine forestier ont récemment été l'objet d'une attention considérable au cours de différents forums et processus internationaux (Encadré 2). Il est toutefois encore difficile d'évaluer dans quelle mesure le non respect de la législation et une gouvernance faible influent sur les moyens d'existence locaux et sur l'économie nationale et quelle est la meilleure façon d'affronter ces carences dans l'optique d'une gestion forestière durable (GFD).

La FAO et l'OIBT estiment que l'application des lois et une bonne gouvernance dans le domaine forestier sont essentielles pour les pays et les communautés locales qui dépendent des forêts. Ensemble, les deux organisations s'efforcent d'éclaircir les problèmes touchant l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier et d'aider les pays à affronter ces questions. L'objectif de ce rapport est de résumer les principaux résultats et les leçons tirées au cours des cinq ateliers régionaux consacrés aux thèmes de l'application des lois forestières et de la gouvernance, et qui ont été dirigés conjointement par la FAO et l'OIBT dans toutes les régions tropicales. Sur la base des résultats des ateliers, les rapports formulent un certain nombre de recommandations région par région et tirent quelques conclusions générales.

Les cinq ateliers (Tableau 1) ont eu lieu entre août 2006 et juillet 2008 dans le but de:

- promouvoir un dialogue multisectoriel entre les pays d'une région et un échange d'idées et d'expériences concernant les meilleures pratiques pour améliorer la conformité aux lois forestières
- trouver un accord sur les mesures concrètes permettant de progresser davantage sur le terrain.



1 Déforestation et dégradation forestière

La *déforestation* est la conversion des sols forestiers en sols non forestiers par l'action directe de l'homme. Elle est souvent le résultat de facteurs indépendants du secteur forestier. Les défaillances du marché, comme la sous-estimation des services de l'écosystème, les mesures d'incitation perverses, comme les subventions agricoles, la pression démographique et la nécessité de garantir les moyens d'existence, la corruption, l'avidité et la gratuité de l'accès à ces ressources en sont quelques exemples.

La *dégradation forestière* est la réduction de la capacité d'une forêt de fournir des biens et des services, où le terme 'capacité' inclut le maintien de la structure et des fonctions de l'écosystème. Une forêt subit un processus de dégradation lorsque le bois, le bois de chauffe et les autres produits forestiers sont extraits de façon non durable, et lorsque les valeurs forestières sont perdues ou détériorées.

La dégradation est souvent vue comme un précurseur de la déforestation et conceptualisée en tant que partie du même processus. S'il est vrai que parfois la dégradation est suivie d'une déforestation complète, ce cas revêt un caractère plutôt exceptionnel. Ainsi, dans la forêt amazonienne du Brésil et dans le Bassin du Congo, il a été observé que l'exploitation commerciale non durable (facteur de dégradation) peut être suivie d'activités de défrichement lorsque les agriculteurs migrent à l'intérieur des forêts en suivant les routes d'exploitation. Dans de nombreuses autres régions et catégories de forêts, la dégradation tient davantage à l'extraction de produits forestiers comme le bois d'œuvre, le bois de chauffe et le fourrage pour la subsistance ou le marché local, ou encore par un défrichement fragmentaire suivi d'une nouvelle croissance de la forêt, associé à une agriculture sur petite échelle et itinérante. Dans ces zones, la dégradation conduit très rarement à la déforestation – mais elle pourrait entraîner une perte progressive des fonctions productives et protectrices de la forêt et de sa capacité de stockage du carbone.

Au total, ces ateliers ont réuni 291 parties prenantes provenant de 46 pays et plus de 20 organisations internationales. Parmi les participants figuraient des représentants des trois grandes catégories dont l'intérêt est d'assurer la bonne gouvernance du secteur forestier:

1. le secteur gouvernemental, y compris des représentants des institutions forestières, du système judiciaire et d'autres départements et ministères
2. la société civile, y compris les groupes communautaires et les ONG opérant dans les domaines social et environnemental
3. le secteur privé, y compris les représentants d'entreprises, d'industries et d'associations commerciales.

Parmi les participants figuraient plus de 20 organisations régionales et internationales. Le rapport FAO/OIBT *Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier*¹ a été utilisé comme principal document de travail. Pour de plus amples informations sur les organisations, les contributions et les résultats de chacun des ateliers régionaux, voir: www.fao.org/forestry/law/en ou www.itto.int/en/feature06/.

¹ FAO et OIBT (2005). Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier. FAO, Rome, Italie et OIBT, Yokohama, Japon.

Tableau 1 Aperçu général des cinq ateliers FAO/OIBT sur l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier

Region	Date	Lieu	Nombre des participants	Pays représentés
Amazonie	Août 2006	São Paulo, Brésil	55	Bolivie, Brésil, Colombie, Équateur, Guyana, Suriname, Pérou et Venezuela
Afrique centrale	Janvier 2007	Libreville, Gabon	63	Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Congo, République Démocratique du Congo, Guinée Équatoriale, Gabon, Rwanda et Sao Tomé-et-Principe
Méso Amérique	Juin 2007	San Pedro Sula, Honduras	60	Belize, Costa Rica, République dominicaine, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua et Panamá
Asie du Sud-Est	Septembre 2007	Manille, Philippines	51	Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Thaïlande, Timor Leste et Viet Nam
Afrique de l'Ouest	Juillet 2008	Accra, Ghana	62	Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée-Bissau, Guinée, Libéria, Nigéria, Sierra Leone et Togo

2 Principales initiatives internationales de gouvernance forestière

Sur la base du Programme de la Banque mondiale pour l'application des lois forestières et la gouvernance, trois conférences ministérielles régionales en Asie, Afrique et Europe et Asie du Nord ont été organisées entre 2001 et 2004 pour mobiliser un engagement politique de haut niveau afin de parvenir à la reconnaissance publique des défis fondamentaux posés par la gouvernance forestière dans ces régions et d'obtenir des engagements pour améliorer l'État de droit. Des processus similaires ont été entrepris en Amérique centrale et dans la région amazonienne.

Le Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) établit la contribution de l'Union Européenne à la lutte contre l'exploitation illégale, en accordant une attention particulière au commerce. Le Plan d'action FLEGT propose la création d'accords de partenariat volontaire entre l'UE et les gouvernements des pays producteurs de bois, qui engagent les deux parties à développer un système de licences par lequel seul le bois produit légalement sera admis sur les marchés de l'UE.

L'Initiative FAO/OIBT pour la conformité aux lois forestières et la gouvernance a mis au point des directives fondées sur les meilleures pratiques dans le domaine de la conformité aux lois forestières et a organisé cinq ateliers régionaux (sur lesquels se fonde ce rapport) pour encourager les échanges de points de vue entre les parties prenantes du secteur forestier au sujet de la conformité aux lois et des questions de gouvernance, des défis et des solutions.

2 Principaux enjeux de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans les zones tropicales

Chaque année, plusieurs millions d'hectares de forêt sont convertis sans autorisation en sols non forestiers. En outre, des millions d'hectares sont exploités de façon non durable et se dégradent donc souvent au point de n'être plus en mesure de remplir leurs fonctions à long terme (voir l'Encadré 1).

Dans la plupart des cas, la déforestation et la dégradation ne sont pas dues aux mêmes facteurs, ni aux mêmes acteurs. La déforestation est provoquée principalement par la conversion commerciale à grande échelle des forêts pour l'agriculture ou l'élevage extensif, par l'expansion des zones urbaines et par le développement des infrastructures. Parmi toutes ces causes, seules quelques-unes sont sanctionnées par les gouvernements. D'autre part, la dégradation résulte en majeure partie de l'extraction non durable de produits forestiers de la part des populations locales, comme stratégie pour préserver leurs moyens d'existence; environ 850 millions d'hectares de forêt tropicale ont été dégradés de cette façon. L'exploitation commerciale sélective dans les forêts tropicales humides constitue un autre facteur de dégradation forestière, bien que la superficie totale touchée – environ 120 millions d'hectares² – soit plus réduite.



La superficie des forêts dégradées dans les zones tropicales est en augmentation.

Les forêts sèches et à feuilles caduques des tropiques sont particulièrement touchées par le processus de dégradation car la pression démographique est souvent plus élevée que dans les forêts humides. Une cause sous-jacente commune à la dégradation de ces deux types de forêt est l'absence de garantie de droits fonciers pour la population locale qui, de ce fait, est peu incitée à gérer durablement les forêts.³

En règle générale, puisque les acteurs et les processus ne sont pas les mêmes, les stratégies et programmes destinés à affronter la déforestation peuvent différer de ceux qui visent la réduction de la dégradation forestière. Pour lutter efficacement contre les différents types de dégradation, cette dernière ne devrait pas être considérée comme le début du processus de déforestation mais plutôt comme une gestion forestière médiocre ayant besoin d'être améliorée.

² OIBT (2002). *Directives de l'OIBT pour la restauration, l'aménagement et la réhabilitation des forêts tropicales dégradées et secondaires*. Série OIBT: Politique forestière No. 13. OIBT, Yokohama, Japon.

³ Voir www.fao.org/forestry/tenure/en, www.itto.int et www.rightsandresources.org pour plus d'informations sur les droits fonciers.

Une portion significative du bois mondial et d'autres produits forestiers provient de forêts qui ont subi ou qui subissent un processus de dégradation. Très souvent ces produits sont récoltés, transportés, traités, achetés ou vendus en violation des lois nationales. L'exploitation illégale et le commerce qui y est associé ont des conséquences environnementales, sociales et économiques de grande portée, notamment la perte de la biodiversité et des habitats, l'instabilité politique, l'augmentation des disparités de revenus et les distorsions du marché (Encadré 3).

Bien que l'étendue des activités forestières illicites soit difficile à quantifier, leur coût économique est vraisemblablement important. La Banque Mondiale estime par exemple que l'exploitation illégale entraîne à elle seule une perte annuelle de valeur du marché mondial supérieure à 10 milliards de USD et de revenus gouvernementaux de l'ordre de 5 milliards de USD.⁴

L'étendue du problème a poussé les gouvernements, avec l'aide des organisations internationales et non gouvernementales ainsi que du secteur privé, à accélérer leur analyse des causes et des conséquences socio-économiques du non respect des lois forestières. Les études ont montré que, parmi les questions à résoudre, figurent:

- l'incertitude concernant l'utilisation des sols et leur conversion à d'autres usages ainsi que les droits de propriété et d'utilisation des forêts
- des politiques forestières et des dispositifs juridiques mal conçus
- la faiblesse des moyens d'application des lois forestières
- l'insuffisance des informations sur les ressources forestières, couplée à une augmentation de la demande de produits forestiers
- la corruption et le manque de transparence.

Récemment, une nouvelle dimension du respect des lois forestières a reçu une attention particulière. Elle se fonde sur une reconnaissance accrue du rôle des forêts dans l'atténuation des effets du changement climatique. La déforestation et la dégradation des forêts tropicales sont responsables d'environ 20% des émissions mondiales de dioxyde de carbone. Les forêts sont donc le deuxième facteur de réchauffement climatique, après les combustibles fossiles, et constituent la plus grande source d'émission de gaz à effet de serre dans un grand nombre de pays tropicaux. D'autre part, des forêts bien gérées et une réduction de la déforestation peuvent offrir une contribution importante à l'atténuation des effets du changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en stockant le carbone dans les forêts en croissance.

Etant donné l'importance des forêts dans l'atténuation des effets du changement climatique, des propositions ont été avancées par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Plan d'action de Bali pour envisager l'inclusion de mesures visant la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière (REDD) dans le champ d'application du régime climatique mondial après 2012. Ces propositions supposeraient aussi un mécanisme de compensation considérable pour encourager le REDD. À cet effet, des investissements et des flux monétaires à concurrence de 20 milliards de USD par an pourraient être mobilisés par le secteur forestier des pays à condition que de tels flux servent à renforcer les incitations économiques en faveur de la protection des forêts et aider ainsi à contrecarrer les principaux facteurs de la déforestation et de la dégradation forestière.

Dans plusieurs pays tropicaux, un facteur historique de la déforestation est constitué par le non respect des lois du secteur forestier et par la faible gouvernance vis-à-vis des ressources forestières; le nombre important d'activités illégales est le symptôme de ces défaillances. Dans la plupart des pays ayant un potentiel considérable pour le REDD (c'est-à-dire les pays avec de grandes zones forestières et des niveaux élevés de déforestation et de dégradation), les activités illégales – la conversion des forêts en terres agricoles ainsi que la dégradation forestière, surtout celle produite par l'exploitation illégale – sont parmi les facteurs les plus importants de déforestation.



La dégradation des forêts résulte en majorité du prélèvement non durable des produits forestiers par les populations locales.



L'exploitation commerciale sélective des forêts tropicales humides entraîne souvent la dégradation des forêts.

⁴ Banque Mondiale (2008). Document de référence sur la foresterie, Banque Mondiale, Washington, DC, États-Unis.

3 Conformité aux lois et gouvernance dans le secteur forestier

L'expression *conformité aux lois forestières* a pour domaine l'étendue des opérations illégales ayant lieu dans la forêt. L'illégalité forestière désigne une situation où le bois et autres produits forestiers sont récoltés, transportés, traités, achetés ou vendus en violation des lois nationales; ces comportements conduisent généralement à la dégradation progressive des peuplements forestiers et des terres forestières.

La conversion illégale des forêts à d'autres usages, sans contrôles ou sans planification, peut aussi être classée parmi les opérations illicites dans le secteur forestier. Tandis que la déforestation est souvent une réponse rationnelle aux besoins alimentaires et d'espace d'une population croissante et résulte d'une planification économique effectuée par les gouvernements, elle reste en majeure partie un processus irrationnel et non contrôlé.

Les stratégies pour améliorer le respect des lois forestières devraient se fonder sur l'évaluation des causes sous-jacentes des actes illégaux et sur l'identification des facteurs à exploiter pour combattre la corruption. Toutefois, sans une véritable volonté politique, les mesures destinées à faire mieux respecter les lois forestières n'ont qu'une faible chance de succès.

La *gouvernance forestière* peut être décrite comme le *modus operandi* par lequel les fonctionnaires et les institutions acquièrent et exercent leur autorité dans la gestion des ressources forestières pour soutenir et améliorer le bien-être et la qualité de la vie des personnes dont les moyens de subsistance dépendent de ces ressources. La bonne gouvernance forestière est caractérisée par un processus d'élaboration des politiques prévisible, ouvert et renseigné, fondé sur la transparence; une bureaucratie imprégnée d'éthique professionnelle; un exécutif responsable de ses actions; une société civile forte qui participe aux décisions intéressant ce secteur et aux affaires publiques en général. Une bonne gouvernance est fondamentale pour atteindre des résultats de développement positifs et durables dans le secteur, comme l'efficacité dans la gestion des ressources, une contribution accrue au développement économique et aux services environnementaux ainsi qu'une répartition équitable des bénéfices.



Le rôle des forêts dans l'atténuation du changement climatique ajoute une autre dimension aux efforts visant à faire respecter les lois forestières.

Même bien conçues, les initiatives du REDD ne pourront donc avoir de succès qu'en présence d'un engagement politique ferme pour affronter la corruption, le manque de transparence et le non respect des lois dans le secteur forestier. Alors que le REDD pourrait être l'un des moteurs du processus de réforme du secteur forestier, il exigera aussi une meilleure collaboration intersectorielle et une participation accrue des parties prenantes.

Même si chaque pays aura besoin de sa propre stratégie pour faire face aux activités forestières illégales, la plupart de ces stratégies auront en commun les éléments suivants:

- garantir que les lois et les politiques forestières sont rationnelles, équitables, transparentes et structurées
- améliorer le suivi forestier et la collecte des données
- renforcer les capacités institutionnelles nationales relatives à l'application des lois forestières
- formuler des politiques pour le secteur forestier, ainsi que pour les autres secteurs, qui prennent en considération les dynamiques économiques et sociales sous-jacentes aux activités illégales.

Pour une approche stratégique efficace il existe quatre étapes critiques:

1. garantir une participation vaste et inclusive des parties prenantes
2. affronter les causes sous-jacentes de l'illégalité
3. donner la priorité aux actions correctives
4. évaluer la viabilité économique et l'acceptabilité sociale des réformes proposées.



Garantir une large participation des parties prenantes est un élément critique pour une approche stratégique efficace de la gouvernance et du respect des lois forestières.

3 Résultats des ateliers

Problèmes concernant l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier

Les participants aux ateliers sont généralement convenus qu'il existe cinq facteurs⁵ responsables du manque de conformité aux lois et de gouvernance dans le secteur forestier.

- 1) Une *incohérence dans les politiques forestières et le cadre législatif*: les problèmes surgissent lorsque les lois (dans le secteur forestier et entre différents secteurs) sont incohérentes, irréalistes et inapplicables et négligent la question des droits de propriété et de l'utilisation des forêts. Une réglementation excessive peut rendre prohibitifs les coûts des transactions légales, forçant la plus grande partie des utilisateurs de la forêt à enfreindre les lois. C'est le cas des petites et moyennes entreprises communautaires qui ne disposent pas toujours de tout l'équipement nécessaire pour respecter les procédures administratives.

Dans les cadres juridiques nationaux, les contradictions internes sont fréquentes. Elles peuvent engendrer des situations où l'autorité forestière ou un propriétaire forestier coutumier ne peut rien faire pour empêcher des étrangers de pénétrer dans les terres forestières et d'extraire le bois, les minéraux et les autres produits car sa revendication ne relève pas de la législation applicable au secteur forestier. Dans certains cas les lois contradictoires interdisent même les stratégies utilisées traditionnellement par les parties prenantes locales pour leur subsistance.

Le manque de volonté politique est souvent une cause importante de ces incohérences. Une réforme des politiques et de la législation peut être également entravée par les défaillances institutionnelles et le désaccord des décideurs (surtout appartenant à différents secteurs) au sujet des réformes nécessaires et de la façon de les mettre en œuvre. Par conséquent, il arrive souvent qu'aucune institution ne soit capable de produire les réformes politiques nécessaires.

- 2) Des *capacités insuffisantes en matière d'application des lois* sont souvent déterminées par la faiblesse institutionnelle et par le manque de transparence et d'obligations redditionnelles lors de la mise en œuvre des politiques et du cadre législatif. Les puissants intérêts qui sont en jeu directement ou indirectement dans les opérations forestières illégales et l'absence d'autres activités économiques possibles pour les populations locales peuvent provoquer une acceptation passive de l'illégalité forestière. Le défaut de coordination à l'échelle institutionnelle et interinstitutionnelle, entre les organes chargés de l'application de la législation forestière et les organes judiciaires réduit le risque pour un contrevenant d'être attrapé sur le fait et poursuivi. L'application des réglementations visant à promouvoir l'efficacité des processus industriels est souvent faible; la demande de bois excessive conduit alors à la conversion illégale du sol forestier, à la récolte du bois dans les parcs nationaux ou dans d'autres aires protégées, et à une surexploitation des forêts de production.
- 3) Le *manque d'informations* concernant les conditions des ressources forestières et leur modification dans le temps rend difficile le suivi des activités dans la forêt et le long de la chaîne d'approvisionnement. Pour une application adéquate, il faut disposer d'informations exactes concernant les activités de production, les opérations de sylviculture, les flux du bois et d'autres produits forestiers ainsi que le volume du commerce transfrontières et autres échanges; toutefois le système statistique et les informations du marchés ne presque toujours inadéquats. Souvent, la transmission des données est limitée et les parties prenantes n'ont pas la capacité d'utiliser efficacement les informations existantes. À cause du manque de volonté politique et de contraintes budgétaires, les activités de surveillance et de contrôle n'utilisent pas les technologies avancées et les parties prenantes sont exclues des activités de suivi. Le manque de connaissances et la formation insuffisante des agents chargés de la gestion forestière et de l'application des lois constituent un obstacle supplémentaire; même lorsque certains outils technologiques sont disponibles, ils ne sont souvent utilisés et compris que par une minorité de personnes. Les groupes de parties prenantes, mal organisés, sont incapables de suivre efficacement l'exploitation et le commerce du bois.



Les petits opérateurs, comme ce charbonnier, manquent souvent de compétences pour se conformer à des procédures administratives compliquées.



Le défaut de coordination au sein et entre les agences chargées de l'application des lois et les organes judiciaires réduit le risque pour les contrevenants d'être pris sur le fait.

⁵ Ces cinq facteurs ont été définis par la FAO et l'OIBT (2005). *Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier*. FAO, Rome, Italie et OIBT, Yokohama, Japon. Ils ont été présentés et débattus au cours de ateliers et acceptés dans l'ensemble, avec un ordre de priorité différent suivant les régions.

4) La *corruption* dans le secteur privé, dans les institutions gouvernementales et parmi les décideurs locaux est étroitement liée au manque de transparence dans la mise en œuvre des politiques, avec une marginalisation de la population rurale et l'absence de tout contrôle public. Une forme particulièrement importante de corruption concerne l'allocation des droits d'utilisation des forêts, notamment pour les licences d'exploitation forestière et l'octroi des concessions.

De plus, les fonctionnaires chargés de faire respecter les lois étant peu ou irrégulièrement payés, ils pourraient être tentés d'arrondir leur fin de mois de façon illicite. Des pouvoirs discrétionnaires excessifs et le manque de mécanismes pour la résolution des différends et des conflits peuvent aussi conduire à la corruption.

5) Les *distorsions du marché des produits ligneux* peuvent toucher le marché intérieur ou celui des exportations en présence de débouchés faciles pour des produits à prix cassé, récoltés illégalement. Dans certaines régions, le trafic transfrontalier non surveillé de produits ligneux et non ligneux (PFNL) exacerbe ce problème. Les marchés internationaux et intérieurs, surtout ces derniers, consentent des mesures d'incitation souvent insuffisantes aux producteurs qui peuvent démontrer la légalité et la durabilité de leurs opérations; ces derniers concurrencent donc difficilement les opérateurs illégaux. De plus, en raison de l'évolution constante des conditions requises par les marchés au sujet de la légalité et de la durabilité, les producteurs de bois tropicaux ont du mal à mettre en œuvre des mesures de correction systématiques, surtout lorsque ces changements demandent des investissements à long terme et que leurs bénéfices sont incertains.

Le Tableau 2 résume l'importance attribuée par les participants des ateliers à chacun des cinq facteurs identifiés précédemment, dans leur région respective. À l'exception du Bassin amazonien, tous les ateliers ont mis en évidence la mauvaise conception des politiques et des cadres législatifs comme étant l'entrave la plus importante au respect des lois forestières et à la réalisation d'une gestion forestière durable (GFD). L'insuffisance des capacités d'application a été classée comme une contrainte élevée par les ateliers en Afrique de l'Ouest et en Mésio-Amérique, alors que la carence d'informations a été citée comme un élément important au cours des ateliers d'Afrique de l'Ouest et d'Asie du Sud Est. Les participants d'Afrique de l'Ouest ont évoqué l'importance de la corruption, contrairement aux participants du Bassin amazonien qui n'ont pas soulevé la question. Aucun des ateliers n'a particulièrement mis en évidence la distorsion des prix concernant les produits forestiers et les marchés, alors que tous, à l'exception du Bassin amazonien, ont mentionné directement ou indirectement l'application des lois et la gouvernance dans le domaine forestier en tant que thèmes importants du débat sur les forêts et sur les changements climatiques.



Assurer le respect des lois nécessite des informations sur les activités de production, les opérations sylvicoles et les mouvements de bois et de PFNL à l'intérieur d'un pays.



Dans certaines régions, le trafic transfrontalier non surveillé du bois exacerbe les distorsions du marché.

Tableau 2 Évaluation conjointe des principaux éléments contribuant au manque de conformité aux lois forestières dans les cinq régions

	Afrique Centrale	Afrique de l'Ouest	Bassin amazonien	Mésio-amérique	Asie du Sud Est
Incohérences des politiques / cadre législatif	Identifié comme obstacle important	Identifié comme obstacle important	Les politiques et le cadre législatif doivent être harmonisés	Identifié comme obstacle important	Identifié comme obstacle important
Capacité d'application insuffisante	Capacité limitée (formation, financements)	Identifié comme obstacle important	Les institutions doivent être renforcées	Identifié comme obstacle important	Manque de surveillance indépendante, carence de financements
Manque de données, d'informations, de connaissances	Informations généralement non disponibles	Identifié comme obstacle important	Identifié comme qualité requise importante pour la GFD	Manque d'informations surtout au niveau communautaire	Identifié comme obstacle important
Corruption	Mentionné par certains pays	Identifié comme obstacle important	Non identifié en tant que problème	Mentionné par certains pays	Interférence politique reconnue
Distorsion du marché	Considéré comme problème par les exportateurs de bois	Problème au niveau régional	Non identifié en tant que problème	Approche régionale nécessaire	Non identifié en tant que problème



La participation des parties prenantes locales à la clarification de la tenure des terres est essentielle pour sécuriser l'utilisation des forêts en Amazonie.



L'insuffisance de capacités et le manque de financements sont des obstacles majeurs à la GFD en Afrique centrale.



L'application des lois réglementant la récolte et le commerce du bois dépassent souvent les capacités des administrations forestières gouvernementales.

Menaces et défis, par région

Les ateliers ont évalué de différentes manières les menaces et les défis concernant l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier. Les ateliers pour la Méso Amérique et l'Afrique de l'Ouest ont d'abord évalué le problème en profondeur et ensuite proposé des solutions, alors que ceux du Bassin du Congo et de l'Asie du Sud Est se sont concentrés sur les solutions. L'atelier de la région du Bassin amazonien a été caractérisé par une approche prudente, avec un échange de points de vue et un respect explicite des droits souverains de chaque pays à régler comme il l'entend les aspects concernant l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier, ce qui a rendu difficile toute conclusion décisive.

Les principales menaces identifiées dans chaque région sont résumées dans les paragraphes suivants.

Amazonie⁶

La déforestation et l'insécurité juridique en ce qui concerne l'utilisation du sol et la propriété sont les principales menaces au respect des lois forestières dans la plupart des pays de la région amazonienne. Les restrictions d'accès aux ressources forestières imposées par la législation favorisent les comportements illicites. La participation directe des parties prenantes, y compris des populations autochtones, au processus de clarification des droits d'accès et de propriété est essentielle à l'instauration de la sécurité juridique pour la conservation et l'utilisation des forêts. Dans la plupart des pays de la région, toutefois, cela ne s'est pas encore réalisé. De nombreux pays n'ont pas l'engagement politique nécessaire pour affronter les problèmes concernant l'application des lois forestières, ce qui explique l'existence de lois incohérentes et désuètes, la carence de coordination intersectorielle et l'insuffisance des capacités en matière d'application de la législation et de mise en œuvre de la GFD.

Afrique centrale⁷

Dans tous les pays de l'Afrique centrale, la contrainte principale empêchant la GFD est constituée par le non respect des lois forestières à tous les niveaux de la société. Les répercussions – la déforestation, la dégradation des ressources forestières et la perte des revenus gouvernementaux – sont quasiment les mêmes dans tous les pays. Toutefois il existe des différences considérables dans la conformité aux lois forestières entre les pays exportateurs de bois et ceux qui ont un couvert forestier plus réduit mais dont les ressources forestières sont importantes pour la population rurale. Dans ces derniers, l'exploitation illégale des ressources forestières est très répandue à cause de la pression démographique. Le manque de coordination entre les trois branches du gouvernement (exécutif, législatif et judiciaire) et le faible engagement politique vis-à-vis de l'application et du respect des politiques et de la législation dans le secteur forestier sont deux éléments communs à tous les pays. Les problèmes de capacités et le manque de financements constituent un autre obstacle de taille. Le processus d'application des lois forestières demande un engagement plus fort, ce qui aiderait à renforcer l'engagement des secteurs public et privé ainsi que de la société civile, favorisant ainsi la collaboration et la conscience de la nécessité d'agir.

Méso Amérique⁸

L'exploitation illégale du bois et le commerce connexe sont très préjudiciables à la stabilité des écosystèmes en les rendant plus vulnérables aux changements climatiques et à la dégradation du sol et en altérant la qualité et la quantité des ressources en eau. Le résultat net est une augmentation de la pauvreté rurale et une réduction de la qualité de vie des populations rurales. Le trafic transfrontalier illégal du bois et son commerce constituent un phénomène complexe dont l'étendue réelle et l'impact environnemental sont difficiles à évaluer. Des réseaux complexes de la criminalité organisée sont responsables de la plus grande partie de l'exploitation illégale et du commerce du bois issu des forêts de la région.

Malgré les efforts considérables mis en place, les administrations forestières gouvernementales des pays de la région admettent leurs insuccès dans la lutte contre l'exploitation et le commerce illicites. La plupart des pays ont une législation qui règle l'exploitation du bois et les activités commerciales, mais l'application de ces lois dépasse les capacités des administrations forestières gouvernementales. L'exploitation illégale du bois et le commerce connexe sont la conséquence des faiblesses des politiques

6 Résumé des rapports de neuf pays présentés au cours de l'atelier.

7 Résumé des rapports de l'atelier.

8 Résumé de la Déclaration de San Pedro Sula publiée à la fin de l'atelier, juin 2007.

intersectorielles, du manque d'engagement des parties prenantes vis-à-vis des politiques forestières et des réglementations, du cadre réglementaire et législatif insuffisant et de la capacité institutionnelle limitée en matière d'application des lois, qui peut conduire à la corruption. Des restrictions excessives à l'accès aux ressources forestières, imposées par la loi, peuvent encourager l'exploitation illégale et la conversion non autorisée du sol à d'autres usages. Ce n'est qu'à travers la participation active et directe de toutes les parties prenantes intéressées qu'il sera possible de lutter contre les délits forestiers. L'exploitation illégale du bois et son commerce faussent le marché du bois et influent négativement sur la rentabilité et la compétitivité de l'industrie forestière.

Asie du Sud-Est⁹

Bien que 5 pour cent seulement des forêts du monde soit situées en Asie du Sud Est, la région a contribué pour près de 25 pour cent à la réduction des forêts mondiales au cours de la dernière décennie et l'exploitation illégale est le principal facteur responsable de cette déforestation. Une des difficultés plus importantes dans la lutte contre l'illégalité dans le secteur forestier des pays de l'Asie du Sud Est est l'incohérence des législations forestières avec les autres lois environnementales et avec les réglementations concernant la douane et le commerce, les opérations bancaires et la lutte contre la corruption, ainsi que le manque d'approches conjointes entre les institutions en ce qui concerne l'application des lois. De plus, le manque de coordination entre les pays entrave souvent la résolution des problèmes transfrontaliers. Dans la plupart des pays, le contrôle indépendant est limité, ce qui augmente la possibilité d'une interférence politique sur des questions telles que l'adjudication de zones de concession.

Afrique de l'Ouest¹⁰

L'exploitation illégale des ressources forestières, y compris celles du bois d'œuvre, du bois de chauffe, des plantes médicinales et de la faune ainsi que le commerce de ces produits ont un impact écologique important en Afrique de l'Ouest. En conséquence, les forêts de l'Afrique de l'Ouest deviennent de plus en plus vulnérables aux changements climatiques et les ressources en eau ainsi que celles du sol se dégradent, ce qui contribue à l'augmentation de la pauvreté rurale, à la réduction de la qualité de l'environnement et à une perte importante de revenus gouvernementaux en raison des taxes et redevances non versés. Les questions suivantes exigent une attention particulière:

- Les opérations transfrontières illégales constituent un phénomène complexe dans la région et son étendue est difficile à quantifier. Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest les situations post-conflituelles exacerbent ce problème.
- La plupart des pays ont une législation qui règle l'exploitation et le commerce du bois et de PFNL, mais la capacité d'application est faible et la corruption est un obstacle important à la GFD.
- L'extraction illégale des ressources forestières et le commerce connexe au niveau national et international sont la conséquence des faiblesses des politiques intersectorielles, du manque d'engagement des parties prenantes pour respecter et faire appliquer les politiques et les réglementations forestières, du cadre réglementaire et législatif insuffisant et de la capacité institutionnelle limitée en matière d'application des lois, qui peut conduire à la corruption.
- Des restrictions excessives à l'accès aux ressources forestières imposées par la loi (notamment des droits de propriété non clairs et non garantis et les procédures trop bureaucratiques) peuvent encourager l'exploitation illégale des ressources forestières et l'empiètement sur les terres forestières.
- L'exploitation illégale du bois et son commerce, aussi bien à grande échelle pour les concessions forestières commerciales qu'à petite échelle dans le cas du sciage de long ("pit-sawing"), faussent le marché du bois et influent négativement sur la rentabilité et la compétitivité de l'industrie forestière.
- Le degré de mise en œuvre des politiques et des lois, le degré de compréhension des questions relatives au respect des lois forestières, l'utilisation des nouvelles technologies et la participation des communautés locales au suivi de l'application des lois forestières est variable au sein des pays de la région; le partage des connaissances et des expériences est donc extrêmement important.



Dans la plupart des pays de l'Asie du Sud-Est, le contrôle indépendant est limité, ce qui donne lieu à la possibilité d'une interférence politique.



Le prélèvement illégal des ressources forestières, y compris le sciage de long illégal, a un important impact écologique en Afrique de l'Ouest.

9 Résumé des rapports de l'atelier.

10 Résumé des rapports de l'atelier.

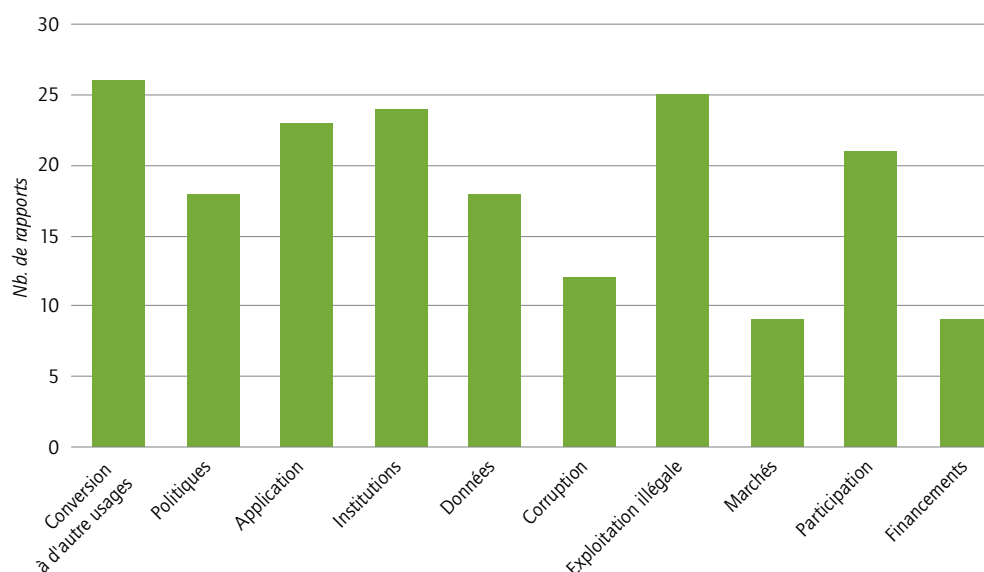
Évaluations par pays

Dans quatre des cinq ateliers (l'exception étant l'atelier de l'Asie du Sud Est), les représentants du gouvernement ont préparé des rapports décrivant les principaux problèmes et défis liés au respect des lois et de la gouvernance dans le domaine forestier dans leur pays respectif. Le Tableau 3 et la Figure 1 résument les réponses de 36 pays, où les problèmes sont classés en 10 groupes:

- 1) déforestation, conversion du sol à d'autres usages et absence de planification pour l'utilisation du sol (abrégé en 'conversion à d'autres usages' dans la Figure 1)
- 2) politiques forestières et cadre juridique mal conçus ('politiques')
- 3) insuffisance des moyens d'application de la part de l'administration forestière et du système judiciaire ('application')
- 4) manque de capacités des institutions forestières et manque de collaboration interinstitutionnelle ('institutions')
- 5) manque de données, d'informations, de connaissances et de formation ('données')
- 6) corruption
- 7) exploitation illégale, vol de bois et extraction illégale des autres produits forestiers ('exploitation illégale')
- 8) demande et défaillance du marché et distorsion des prix ('marchés')
- 9) manque de participation des communautés locales et du gouvernement local et manque de décentralisation ('participation')
- 10) manque de financements pour la GFD et manque de technologies ('financements')

Les défis posés par la déforestation et la conversion du sol à d'autres usages sans autorisation ont été relevés dans 26 des 36 rapports de pays et l'exploitation illégale dans 25 pays. La mauvaise conception des politiques, l'application insuffisante des lois, la faiblesse des capacités institutionnelles et le manque de participation des communautés et des autorités décentralisées ont été considérés comme des problèmes importants dans plus de la moitié des rapports. Dans un tiers des rapports la corruption des fonctionnaires a été reconnue comme un problème sérieux pour le respect des lois forestières et la gouvernance.

Figure 1 Défis en matière d'application des lois et de gouvernance, résultant des rapports de pays pour quatre régions tropicales



La Figure 2 résume les défis identifiés en matière de respect des lois forestières et de gouvernance pour chacune des quatre régions dont les rapports ont été rendus disponibles. Les différences importantes entre les régions portaient notamment sur les éléments suivants:

- *Politiques*: alors que les deux tiers des rapports des pays d'Afrique de l'Ouest identifient la mauvaise conception des politiques et un cadre législatif comme un problème important, il n'en est de même que pour 40 pour cent des pays amazoniens.
- *Institutions*: l'absence de capacités institutionnelles a été identifié comme problème dans un tiers seulement des rapports des pays de la Méso-Amérique mais a été cité comme le défi le plus important dans les rapports provenant de l'Afrique de l'Ouest.
- *Données*: l'insuffisance de données et de connaissances a été identifié comme étant un problème pour un quart seulement des pays de la région amazonienne mais il est présent dans 50 à 70 pour cent des rapports provenant des autres régions.
- *Corruption*: le résultat le plus surprenant de cette enquête est le fait que la corruption n'a été mentionnée comme problème dans aucun des rapports de la région amazonienne, alors que 70 pour cent des pays d'Afrique de l'Ouest l'ont indiquée comme une des principales menaces à la GFD.
- *Exploitation illégale*: l'exploitation illégale a été mentionnée comme problème que dans certains pays amazoniens. Dans les rapports provenant de toutes les autres régions, ce problème figure parmi les défis les plus importants.
- *Marchés*: seuls quelques rapports ont mentionné la distorsion des marchés en tant que défi.
- *Participation*: le risque posé par l'absence de participation a été reconnu dans les rapports provenant de toutes les régions, bien que dans une moindre mesure en Afrique centrale, où cet aspect n'est considéré comme un défi que dans 40 pour cent des rapports.
- *Financements*: l'absence de financements pour la GFD a été mentionnée en tant que problème important pour l'application des lois forestières et la gouvernance dans quelques uns des rapports seulement..

Figure 2 Défis en matière d'application des lois et de gouvernance, suivant les indications des rapports nationaux pour quatre régions tropicales

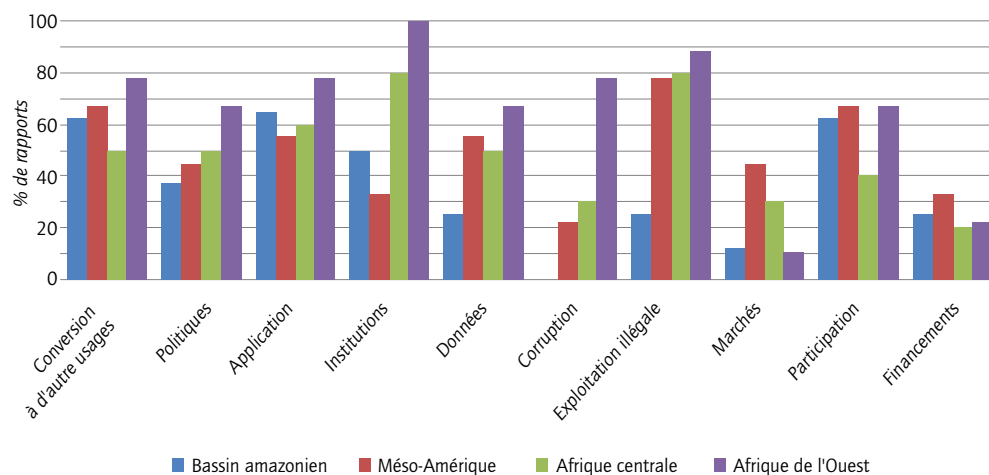


Tableau 3 Défis concernant l'application des lois et la gouvernance, tels que perçus par les pays d'après les rapports préparés pour les ateliers

Pays, par région	Utilisation du sol (planification, conversion du sol à d'autres usages, déforestation)	Politiques et cadre juridique mal conçus	Faibles capacités d'application des lois, système judiciaire faible	Institutions faibles; absence de collaboration interinstitutions	Manque de données, d'informations et de connaissances	Corruption	Exploitation illégale	Distorsions des marchés et des prix	Absence de décentralisation./ participation	Manque de financements pour la GFD, de technologie	Autres problèmes mentionnés
Amazonie											
Bolivie	x	x	x				x		x		Absence de volonté politique
Brésil	x								x	x	Besoin de mettre en œuvre les politiques proposées
Colombie	x		x		x				x		Cultures illégales dans les forêts
Équateur		x	x	x					x		Populations autochtones
Guyana	x			x				x			Changements climatiques
Pérou		x	x	x							Gestion des PFNL
Suriname			x	x	x		x				-
Venezuela	x								x	x	Migrations transfrontières
Afrique centrale											
Burundi	x			x			x		x		Migrations intérieures
Cameroun					x	x	x	x			Exploitation commerciale
République centrafricaine		x		x	x		x				Lien avec la pauvreté; conflits
Tchad	x	x		x						x	Changements climatiques
Congo	x		x	x		x	x		x		Viande de brousse
République démocratique du Congo		x	x	x	x	x	x		x	x	Gestion centralisée/ décentralisée
Guinée équatoriale	x	x	x	x					x		Absence de lien avec les lois internationales
Gabon			x	x			x	x			Viande de brousse
Rwanda	x		x		x		x	x			Pression démographique
Sao Tomé & Príncipe		x	x	x	x		x				Exploitation à petite échelle

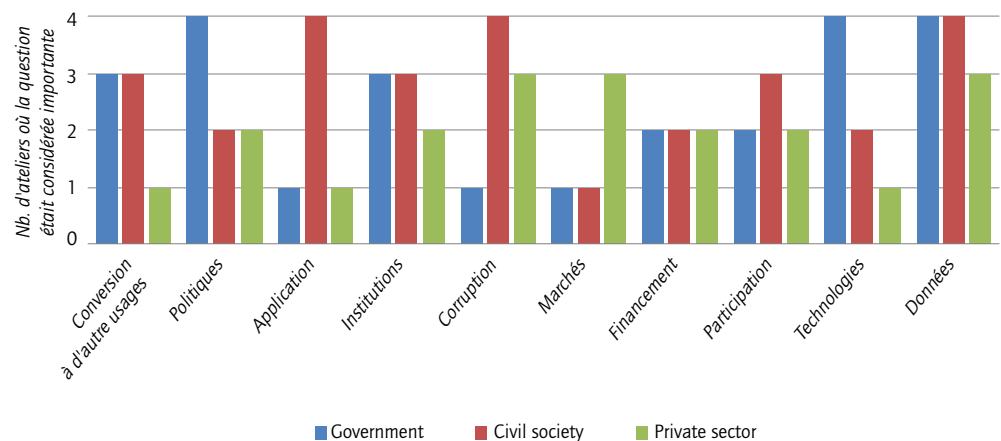
Pays, par région	Utilisation du sol (planification, conversion du sol à d'autres usages, déforestation)	Politiques et cadre juridique mal conçus	Faibles capacités d'application des lois, système judiciaire faible	Institutions faibles; absence de collaboration interinstitutions	Manque de données, d'informations et de connaissances	Corruption	Exploitation illégale	Distorsions des marchés et des prix	Absence de décentralisation/ participation	Manque de financements pour la GFD, de technologie	Autres problèmes mentionnés
Méso-Amérique											
Belize		x					x	x			-
Costa Rica			x		x		x	x			Gestion des zones protégées
République dominicaine	x	x						x	x		
Salvador	x	x	x	x		x	x				Politiques extra-sectorielles
Guatemala	x				x		x	x			Mauvaise image de la foresterie
Honduras	x		x		x		x			x	-
Mexique	x			x				x		x	Absence de culture forestière
Nicaragua		x	x	x	x	x	x		x		Renforcement des capacités à tous les niveaux
Panamá	x		x		x		x	x	x	x	Faible priorité des forêts
Afrique de l'Ouest											
Bénin	x	x	x	x	x	x	x		x		Bois de chauffe et viande de brousse
Côte d'Ivoire	x		x	x	x	x	x				Situations post-confliktuelles
Ghana	x	x	x	x			x		x		Demande de bois supérieure à l'offre
Guinée-Bissau	x	x	x	x	x	x	x			x	Viande de brousse, exploitation à petite échelle
Guinée		x	x	x	x	x	x		x		Demande de bois supérieure à l'offre
Libéria	x		x	x	x		x		x	x	Situations post-confliktuelles
Nigéria	x	x		x		x		x			Propriété forestière manque de clarté
Sierra Leone		x		x		x	x		x		Situations post-confliktuelles
Togo	x		x	x	x	x	x		x		Augmentation de la demande du marché

Les pays de l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Thaïlande, Timor-Leste et Viet Nam) n'ont pas présenté leurs rapports.

Les défis tels que perçus par les différents groupes de parties prenantes

La Figure 3 résume la manière dont les trois grands groupes de parties prenantes (c'est-à-dire gouvernements, ONG/communautés et secteur privé – voir Introduction) perçoivent les principaux défis en matière de respect des lois et de gouvernance dans le secteur forestier, tels qu'ils ont été exprimés au cours de réunions séparées des groupes de parties prenantes pendant les ateliers. L'atelier de la région amazonienne n'ayant pas rendu publiques les délibérations des groupes de travail des parties prenantes, leurs résultats n'ont donc pas été inclus dans cette analyse.

Figure 3 Consensus des groupes de parties prenantes sur l'importance relative des questions d'application des lois forestières et de gouvernance, par atelier



Seuls quatre ateliers figurent, les données concernant l'atelier de la région amazonienne n'ayant pas été fournies. À noter que les catégories sont différentes de celles utilisées dans la Figure 1 et dans la Figure 2.

En général, les parties prenantes gouvernementales et des ONG ont considéré les questions concernant la conversion du sol à d'autres usages et les droits fonciers comme étant critiques pour le respect des lois et la gouvernance dans le secteur forestier, mais le secteur privé les perçoit comme moins importantes. Les institutions gouvernementales ont aussi considéré la mauvaise conception des politiques et du cadre juridique mal conçu et l'absence de technologie, de données, d'un système d'information, de connaissance et de formation comme des obstacles graves. Les deux groupes de parties prenantes du gouvernement et du secteur privé ont jugé, dans un seul atelier, que la capacité d'application insuffisante était un facteur important, mais au sein du groupe de parties prenantes de la société civile, dans tous les ateliers, cet aspect a été évalué comme un problème critique. Les organisations de la société civile ont aussi classé la corruption à un niveau élevé et ce problème a été également largement reconnu au sein du secteur privé; dans un seul atelier, toutefois, les parties prenantes gouvernementales ont classé la corruption comme étant l'un des problèmes principaux pour le respect des lois et la gouvernance dans le secteur forestier. Dans certains ateliers le secteur privé a recommandé une meilleure utilisation des technologies existantes pour l'application des lois de la part des autorités forestières. Un autre problème important mis en évidence par la plupart des parties prenantes est la participation inadéquate des communautés et des pouvoirs locaux.

Le Tableau 4 résume la manière dont les parties prenantes perçoivent les questions prioritaires concernant le respect des lois forestières et la gouvernance dans quatre des cinq régions.

Tableau 4 Résumé des principales priorités des parties prenantes en matière d'application des lois et de gouvernance dans le secteur forestier en Afrique centrale, Afrique de l'Ouest, Méso-Amérique et Asie du Sud-Est

Groupes de parties prenantes	Questions prioritaires	Commentaires
Gouvernement	Absence d'une planification adéquate pour l'utilisation du sol Politiques mal conçues Manque de capacité institutionnelle Technologies insuffisantes Manque de données et d'informations	Les problèmes principaux identifiés sont le manque de capacités des ressources humaines et d'accès aux technologies et aux ressources
Société civile	Politiques d'utilisation du sol inadéquates Mauvaise capacité d'application Faiblesse institutionnelle Corruption Manque de participation Manque de données et d'informations	Les problèmes principaux identifiés sont le cadre législatif inadéquat, les faibles capacités d'application et la corruption dans le secteur forestier
Secteur privé	Corruption Défaillances du marché et distorsion des prix Manque de données et d'informations	Les principaux problèmes identifiés sont liés à plusieurs formes de distorsion concernant l'utilisation économique de la forêt





L'atelier de la région amazonienne a souligné les droits souverains des nations d'utiliser leurs ressources naturelles conformément aux politiques nationales.



L'atelier de l'Afrique centrale a reconnu la nécessité d'une plus forte appropriation du processus d'application des lois forestières par les parties prenantes.



L'atelier de la MésO Amérique a recommandé que les systèmes judiciaires et législatifs soient renforcés.

Conclusions, par région

Les résultats des cinq ateliers ont permis de tirer un certain nombre de conclusions et de recommandations à l'échelon régional.

Amazonie

L'atelier de la région amazonienne a été le point de départ du processus d'application des lois forestières en Amazonie (ALFA), conçu pour produire des analyses et des débats au niveau national, qui pourront fournir des éléments supplémentaires utiles au processus régional ayant lieu sous les auspices de l'Organisation du traité de coopération amazonienne (OCTA). Les participants à l'atelier sont convenus que les problèmes de respect des lois forestières sont complexes et ont souligné la souveraineté des États de la région amazonienne quant à l'utilisation de leurs ressources naturelles conformément aux politiques nationales pour l'environnement et le développement. Tous les pays estiment qu'un engagement politique à tous les niveaux, la formulation sur une base participative de programmes forestiers nationaux et la sécurité judiciaire sont des conditions préalables nécessaires au respect des lois forestières. La participation sociale est un élément clé pour la mise en œuvre de la GFD. Les normes doivent être simples, claires et comprises par toutes les parties prenantes et il faut poursuivre la mise au point d'outils spécifiques pour mieux lutter contre les infractions commises dans le domaine forestier. La gestion décentralisée a été proposée en tant qu'élément indispensable à l'application adéquate des lois forestières, couplée à une meilleure coordination technique, opérationnelle et judiciaire, à des technologies appropriées et à des capacités améliorées.

Afrique centrale

Les participants des ateliers d'Afrique centrale ont reconnu la nécessité d'une plus forte appropriation du processus d'application des lois forestières de la part des parties prenantes, notamment un engagement plus ferme au sein des secteurs public et privé et de la société civile pour sensibiliser à la nécessité d'une action vigoureuse dans ce domaine. Les mesures prioritaires incluent la révision et l'harmonisation, au niveau national, des politiques et de la législation du secteur forestier avec la participation de toutes les parties prenantes; le renforcement des capacités nationales d'application des lois et du cadre régional de consultation et de coopération pour la lutte contre les activités transfrontières illégales. Pour soutenir les pays, l'atelier a proposé le renforcement des mécanismes de contrôle forestier par le biais d'une convention ayant force d'obligation, stipulée entre les États de la région.

MésO-Amérique

Dans le but de réduire les volumes importants de l'exploitation et du commerce illégaux, une proposition a été avancée afin que les pays de la MésO Amérique¹¹ identifient des actions spécifiques qui visent à déconcentrer et à décentraliser la gestion des ressources forestières, à réaliser des réformes législatives et un renforcement institutionnel et à accentuer le recours à des pratiques et mesures d'incitation économiquement et socialement acceptables.

Au niveau des politiques forestières et de l'application des lois, les participants à l'atelier ont recommandé que les pays mettent au point des plans nationaux et régionaux pour la gestion et le développement du territoire afin d'optimiser la gestion des ressources forestières et la participation des communautés locales. Une telle action garantirait la cohérence et la continuité des politiques et de la législation sectorielle et intersectorielle. L'exploitation illégale devrait être considérée comme un délit grave et soumise à un système proportionnel de sanction. En d'autres termes, les peines établies pour l'exploitation illégale devraient être d'autant plus sévères que le profit est important. Dans le contexte de l'exploitation et du commerce illégaux du bois et des autres produits forestiers, les systèmes judiciaire et législatif liés à l'application des lois devraient être renforcés avec le soutien des autorités compétentes pour garantir le respect des droits humains et une procédure régulière. La mise au point d'un cadre juridique simple et normalisé au niveau régional devrait être encouragée.

¹¹ Voir le détail des recommandations dans la Déclaration de San Pedro Sula, Juin 2007.

Les pays devraient, en priorité, préparer des stratégies pour prévenir l'exploitation et le commerce illégaux et en atténuer les effets. Les gouvernements et les organisations internationales devraient accroître leurs investissements pour lutter contre l'illégalité dans le secteur forestier. En outre, d'après les recommandations des participants de l'atelier, les gouvernements devraient être obligés d'une part de fournir aux communautés toutes les informations concernant non seulement les activités d'exploitation forestière mais aussi celles qui ont trait à la gestion des ressources de la forêt et d'autre part de veiller à ce que toutes les parties prenantes intéressées soient reconnues et représentées au sein d'organismes établis pour promouvoir l'application des lois.

Asie du Sud-Est

S'agissant des politiques de mise en œuvre et du cadre législatif, les participants à l'atelier de l'Asie du Sud Est ont reconnu en premier lieu la nécessité, pour les gouvernements, de s'engager à réviser et amender la législation dépassée et à appliquer les lois équitablement. Il faut également revoir les lois conflictuelles et assurer la cohérence à travers l'harmonisation des lois au niveau national et sub-national. En considérant le manque de coordination entre les pays de la région, et notamment pour les problèmes transfrontières, des mécanismes de collaboration à l'échelle régionale devraient être mis en place. Le renforcement des capacités institutionnelles en vue d'améliorer le respect des lois et la gouvernance est un élément essentiel et des processus multi-parties prenantes devraient être établis pour mettre en place des mécanismes qui puissent assurer la transparence, éviter les conflits d'intérêt et surveiller les progrès accomplis aux fins de la notion plus vaste de bonne gouvernance. La production de connaissances et d'informations adéquates est un aspect crucial. Dans ce contexte, assurer l'accès et la transparence, la fiabilité et la fourniture en temps opportun des informations est une question qui demande une action urgente.

Afrique de l'Ouest

Selon l'avis des participants à l'atelier de l'Afrique de l'Ouest¹² les gouvernements, avec la participation de la société civile et des autres parties prenantes intéressées, devraient revoir leurs politiques et leur lois touchant au secteur forestier. Ils devraient, s'il y a lieu, introduire de nouvelles politiques et de nouvelles lois dans le secteur forestier, en considérant en premier lieu les obligations au titre des conventions internationales et en deuxième lieu la nécessité d'affronter les questions critiques, telles que la gestion du marché national du bois. La coordination entre les institutions chargées de l'application de la loi à l'échelle nationale et entre les pays devrait être améliorée. La répartition, entre les principales parties prenantes, des avantages dérivants de l'utilisation de la forêt devrait être plus équitable pour encourager le respect de la loi et la GFD. Les processus participatifs sont indispensables à la réussite de ces efforts.

La lutte contre l'exploitation et le commerce illégaux du bois exige des investissements spécifiques de la part des gouvernements, des organisations internationales et du secteur privé. Il est tout aussi important de créer un environnement favorisant le financement des activités forestières. Il faudrait même explorer de nouvelles sources de financement comme les crédits du carbone et les fonds de dotation et augmenter la valeur ajoutée des produits forestiers. Un élément crucial est l'établissement des mécanismes destinés à donner plus d'autonomie aux communautés locales dans la gestion des ressources forestières locales et de leur donner les informations nécessaires à la gestion de leurs forêts.

Dans tous les pays, il est nécessaire de développer les capacités de collecte de données forestières et de renforcer la gestion des systèmes d'information à travers la collaboration interinstitutions, y compris avec les ONG et le secteur privé. La collaboration régionale et transfrontières (bilatérale) est tout aussi importante, notamment à travers la formulation de politiques régionales, la mise en place de plateformes pour l'application des lois forestières et la gouvernance et le développement de normes et de marchés à l'échelle régionale pour les produits forestiers provenant de sources légales.



Les participants à l'atelier de l'Asie du Sud-Est ont fait valoir que des processus multi-parties prenantes devraient être établis pour mettre en place des mécanismes pouvant assurer la transparence, éviter les conflits d'intérêt et surveiller les progrès accomplis.



De l'avis des participants à l'atelier de l'Afrique de l'Ouest, les avantages tirés de l'utilisation de la forêt devraient être plus équitablement répartis entre les principales parties prenantes afin d'encourager le respect de la loi et la GFD.

¹² Voir le détail des recommandations dans la Déclaration d'Accra, publiée à la fin de l'atelier, Juillet 2008.

Recommandations, par région

Le Tableau 5 résume les recommandations formulées par les cinq ateliers régionaux. Quelques uns sont spécifiques à une région tandis que d'autres sont applicables à plusieurs régions. À titre d'exemple:

- Dans toutes les régions, à l'exception de l'Amazonie, les carences des politiques forestières et l'harmonisation incomplète des cadres juridiques ont été identifiées comme les principaux problèmes à résoudre en matière de respect des lois forestières. Les facteurs sous-jacents de nature sociale, économique, culturelle et politique responsables du non respect des lois devraient être évalués et des modifications des politiques et du cadre législatif régissant le secteur forestier devraient être introduites en conséquence. Une recommandation particulière à cet égard est de s'efforcer d'harmoniser le cadre des réglementations pour garantir que les lois ne soient pas contradictoires.
- Dans toutes les régions, des approches participatives et inclusives ont été considérées comme un facteur nécessaire au succès. Garantir des approches participatives devrait aider la promotion de la transparence, améliorer l'efficacité de la future mise en œuvre et assurer une meilleure équité entre toutes les parties prenantes, y compris les communautés locales.
- Dans toutes les régions, la mise à disposition d'informations exactes et à jour a été jugée essentielle pour prévenir, détecter, surveiller et notifier les activités illégales. Dans la plupart des pays, il faut pouvoir disposer de données améliorées sur la déforestation et la dégradation forestière dans le but d'identifier des actions correctives prioritaires et de faire appliquer l'état de droit.
- La nécessité d'une approche régionale, surtout pour affronter le commerce illégal transfrontières, a été indiquée dans toutes les régions à l'exception de l'Amazonie.



Tableau 5 Principales recommandations (aux gouvernements) pour promouvoir l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier

	Afrique centrale	Afrique de l'Ouest	Amazonie	Méso-Amérique	Asie du Sud-Est
Cadre politique et juridique	<p>Créer des comités nationaux pour amender et améliorer la législation dépassée</p> <p>Créer de manière participative des politiques nationales forestières</p> <p>Améliorer la coordination régionale (à travers la COMIFAC) pour harmoniser la législation, améliorer la surveillance transfrontières et renforcer la technologie de contrôle et de suivi</p>	<p>Examiner les politiques et les lois en tenant compte des conventions internationales et de la gestion des marchés intérieurs de produits ligneux</p> <p>Améliorer la coordination régionale (infranationale et entre pays)</p> <p>Appuyer la répartition équitable des avantages dérivés des produits et services forestiers</p> <p>Créer des incitations pour prévenir les pratiques illicites et réduire la corruption</p> <p>Harmoniser le régime foncier, la propriété des arbres, l'utilisation des sols et la planification dans ce domaine</p> <p>Adapter les régimes fiscaux pour le secteur forestier</p>	<p>L'utilisation des ressources naturelles et la définition des politiques et de la législation relèvent de la souveraineté de l'État</p> <p>Le développement durable dans la région amazonienne doit contribuer au bien-être des populations</p>	<p>Préparer des stratégies nationales pour atténuer les effets de l'illégalité dans le secteur forestier</p> <p>Elaborer des plans nationaux et régionaux d'utilisation des sols pour optimiser la GFD et la participation dans ce domaine</p> <p>Assurer la concordance entre les politiques et les lois forestières et connexes</p> <p>Introduire des méthodes plus rigoureuses d'application de la loi pour tous les types de délits forestiers</p> <p>Proposer un cadre juridique qui encourage la transparence et la bonne gouvernance, pouvant être appliqué au niveau régional sans interférence avec la souveraineté nationale</p> <p>Promouvoir des systèmes d'incitation pour la transformation et la commercialisation du bois et des PFNL</p>	<p>Obtenir l'engagement de la part des gouvernements à amender les lois dépassées et appliquer la loi équitablement</p> <p>Examiner les lois conflictuelles et renforcer la cohérence en harmonisant les lois à l'échelle nationale et sub-nationale</p> <p>Renforcer les mécanismes de la coopération régionale pour lutter contre le commerce illégal transfrontières</p>

Tableau 5 Principales recommandations (aux gouvernements) pour promouvoir l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier (suite)

	Afrique centrale	Afrique de l'Ouest	Amazonie	Méso-Amérique	Asie du Sud-Est
Capacité institutionnelle	Renforcer les capacités de contrôle et d'application des lois forestières	<p>Promouvoir les investissements pour lutter contre l'exploitation et le commerce illégaux et pour améliorer la gouvernance dans le secteur forestier</p> <p>Créer un environnement favorable au financement des activités forestières</p> <p>Promouvoir la recherche et encourager l'utilisation de technologies appropriées</p> <p>Créer un mécanisme pour permettre aux communautés locales de gérer de manière autonome des ressources forestières locales</p> <p>Fournir aux communautés toutes les informations nécessaires concernant les forêts</p> <p>Créer des plates-formes multi-parties prenantes et accroître la participation des communautés locales et des pouvoirs locaux</p>	<p>Créer au niveau national un environnement institutionnel porteur et promouvoir la coordination et l'utilisation efficace des fonds</p> <p>Des institutions techniques solides sont nécessaires pour accomplir les fonctions assignées par l'État</p>	<p>Améliorer le suivi de l'utilisation des forêts (à travers des unités officielles et des organismes indépendants)</p> <p>Améliorer l'application de la loi (en dehors du secteur) et développer les capacités techniques et juridiques nécessaires (juristes de l'environnement, etc.)</p> <p>Renforcer les capacités en matière d'application de la loi dans le secteur forestier</p> <p>Promouvoir les investissements pour combattre l'illégalité</p> <p>Développer des canaux de communication avec les communautés pour les informer sur leurs droits et obligations dans l'utilisation des forêts</p> <p>Instituer un médiateur pour l'application des lois forestières qui puisse répondre aux requêtes de toutes les parties prenantes</p> <p>Faciliter et accroître la participation des communautés et des pouvoirs locaux à la GFD, au respect des lois forestières et à la gouvernance</p> <p>Promouvoir le rôle du secteur privé dans l'application des lois et en ce qui concerne les marchés</p>	<p>Renforcer les capacités institutionnelles en matière de respect des lois forestières et de gouvernance</p> <p>Mettre en place des processus multi-parties prenantes pour assurer la transparence</p> <p>Éviter les conflits d'intérêt et suivre les progrès accomplis dans le cadre de la gouvernance</p>

Tableau 5 Principales recommandations (aux gouvernements) pour promouvoir l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier (suite)

	Afrique centrale	Afrique de l'Ouest	Amazonie	Méso-Amérique	Asie du Sud-Est
Connaissances et informations	Améliorer la base de connaissances et d'information à tous les niveaux, y compris par la traduction et la simplification des lois et des réglementations du secteur forestier	<p>Accroître, dans chaque pays de la région, la capacité de gérer une base de données forestières adéquate</p> <p>Renforcer les systèmes de gestion de l'information à travers la collaboration interinstitutions.</p> <p>Promouvoir l'assistance technique entre les pays de la région. Développer une initiative régionale pour faciliter l'adoption de principes, de critères et d'indicateurs pour la GFD</p> <p>Demander un appui aux organisations internationales pour harmoniser et renforcer les capacités des institutions compétentes</p> <p>Introduire des systèmes de suivi des grumes dans les pays producteurs de bois</p>	<p>Renforcer la base d'informations, y compris à travers l'utilisation de la technologie moderne, en tant que condition essentielle pour la GFD</p> <p>Mettre au point un système d'information transparent et accessible à tous les usagers concernés</p>	<p>Créer des bases de données publiques pour améliorer la transparence et l'équité dans tous les types d'opérations forestières</p> <p>Disposer d'un système central d'information approprié et ouvert à toutes les institutions publiques</p> <p>Elargir la gamme des technologies servant à surveiller l'utilisation des forêts et à détecter l'exploitation illégale et les opérations connexes de transport et de commerce</p> <p>Explorer l'utilisation des outils modernes servant au suivi de la déforestation, de la récolte et du commerce du bois</p> <p>Promouvoir au sein de la région le transfert des technologies ayant fait leurs preuves</p>	<p>Assurer une production appropriée de connaissances et d'informations</p> <p>Assurer l'accès aux données forestières, qui devront être transparente, fiables et fournies en temps opportun</p>

4 Conclusions générales

Les résultats des cinq ateliers régionaux permettent de tirer un certain nombre conclusions générales.

Lier la question du respect des lois forestières aux mesures à prendre dans le domaine de la gouvernance: trop insister sur les mesures pour promouvoir le respect des lois dans le secteur forestier pourrait entraver les efforts pour améliorer la gouvernance. Le respect et l'application de la législation sont des éléments essentiels d'un système efficace de gouvernance forestière. Mais on sait désormais que, dans de nombreux cas, réduire ou éliminer les facteurs qui incitent les gens à récolter le bois et d'autres produits forestiers illégalement ou sur une base non durable et résoudre les faiblesses institutionnelles à l'origine de ces facteurs exigent de nouveaux types de processus et une réflexion dépassant le cadre de la foresterie.

Corriger les cadres juridiques inéquitables ou contradictoires: les efforts visant à résoudre les carences du cadre politique ou juridique ne peuvent réussir que s'ils sont véritablement participatifs, s'ils lèvent toute ambiguïté entre les utilisations commerciales et traditionnelles des ressources et s'ils garantissent les droits coutumiers et autochtones d'accès et d'utilisation des ressources forestières.

Délits forestiers à l'échelle locale: certaines parties prenantes sont poussées vers l'illégalité par l'environnement politique ou juridique. L'absence de régime foncier, l'accès limité au crédit, à la formation et aux marchés interdisent souvent aux communautés locales de développer de manière appropriée les forêts dont ils dépendent pour leurs moyens d'existence. Certaines communautés sont obligées d'opérer en dehors de la légalité afin d'exploiter les ressources forestières; cette situation diminue la valeur des produits et, parce qu'elle suppose des pratiques forestières non durables, elle amoindrit aussi la qualité des ressources.

Participation: si, dans tous les ateliers, une plus grande participation du public à l'élaboration des lois et des politiques forestières a été demandée, il convient de réfléchir attentivement à la manière dont celle-ci pourrait être réalisée. La mise en place de mécanismes et de processus inclusifs qui permettent aux communautés locales de s'exprimer et qui consentent aux groupes marginalisés de participer est un défi complexe qui passe généralement par une décentralisation efficace au niveau politique. Les approches participatives devraient contribuer à promouvoir la transparence, à renforcer l'efficacité d'exécution des projets futurs et à assurer une plus grande équité.





L'application inégale des lois forestières existantes est un problème diffus: ce problème se traduit surtout par le traitement plus dur réservé aux petits exploitants forestiers par rapport aux entreprises commerciales à plus grande échelle. L'application équilibrée des lois est une condition essentielle de la réalisation de la GFD et exige des approches participatives et un suivi indépendant.

Des mécanismes fondés sur les pouvoirs locaux et sur les communautés sont nécessaires pour garantir le respect des lois: assurer une transparence maximale dans l'affectation des ressources et rassembler les données nécessaires pour une évaluation et un suivi efficace des ressources sont deux résultats qui sont plus faciles à réaliser à l'échelle locale. Il faut pour cela une sensibilisation aux lois et aux réglementations au niveau des pouvoirs locaux et des communautés ainsi que l'amélioration en termes de planification, mise en œuvre et suivi des ressources. Dans quatre des cinq régions dans lesquelles ont eu lieu les ateliers, des mesures récentes de gestion et de contrôle décentralisés ont eu des effets bénéfiques sur le respect des lois forestières.

La coopération régionale/transfrontières: dans certains pays il est manifeste que les activités forestières illégales, notamment la conversion illégale des terres forestières et l'exploitation illégale du bois, font partie intégrante du paysage économique et politique. Dans ces pays, les lois peuvent être détournées au profit d'intérêts puissants qui dominent la vie politique. Dans une certaine mesure au moins, ces problèmes pourraient être affrontés grâce à une coopération accrue à travers les organisations gouvernementales régionales telles que la Commission d'Amérique Centrale pour l'environnement et le développement (CCAD), l'OCTA en Amazonie, la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Une collaboration bilatérale renforcée entre pays voisins afin de réduire le blanchiment transfrontières de bois illégal pourrait également jouer un rôle utile.

