

Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation

Edité par

Laura A. German, Alain Karsenty et Anne-Marie Tiani

© 2010 Center for International Forestry Research
Tous droits réservés.

Imprimé en Indonésie
ISBN : 978-602-8693-17-2

German, A.L., Karsenty, A. et Tiani, A-M. (éds.) 2010 Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation. CIFOR, Bogor, Indonésie

Photographies de couverture : © Peeter Viisimaa/istockphoto.com

Design de couverture et mise en page : Dwie Andriadi

Traduction de : German, A.L., Karsenty, A. et Tiani, A-M. (éds.) 2009 Governing Africa's Forest in Globalized World. Earthscan, London

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonésie

T +62 251 8622622
F +62 251 8622100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.cgiar.org

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement celles des institutions dont les auteurs font partie ni des personnes ou institutions ayant financé la publication du présent ouvrage.

Centre de recherche forestière internationale

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est l'un des 15 centres au sein du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR). Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.

Chapitre 19

Gouvernance forestière et décentralisation en Afrique

Enjeux et tendances

D. Capistrano

Décentralisation, démocratisation et réforme de la gouvernance

Dans les milieux de la politique et du développement international, il est généralement admis que la décentralisation et la bonne gouvernance font partie intégrante d'un développement durable respectueux de l'environnement et axé sur les initiatives en faveur des pauvres (*pro-poor development*). La tendance à la décentralisation observée depuis les années 1980 et 1990 dans de nombreuses régions, notamment en Afrique, va aussi dans ce sens. Les études publiées dans ce recueil donnent un aperçu de la façon dont les processus de réforme de la décentralisation et de la gouvernance se déroulent dans un certain nombre de pays africains. Elles en dégagent l'impact sur les acteurs et les parties prenantes à différents niveaux d'intervention et en tirent des enseignements.

Au sens large, la décentralisation implique un transfert de rôles, de responsabilités et de pouvoirs d'une autorité centrale (ou d'un gouvernement) à des acteurs et institutions aux échelons inférieurs d'une hiérarchie politico-administrative et territoriale. La plupart des pays d'Afrique qui se sont engagés dans la voie de la décentralisation à la fin des années 1980 et au début des années 1990 dans le cadre de programmes d'ajustement structurel l'ont généralement fait sous la pression des bailleurs internationaux et des institutions multilatérales, notamment la Banque mondiale et le Fond monétaire international (FMI). Initialement conçue pour dégraisser la fonction publique, en particulier au niveau central/national, la décentralisation visait en tout premier lieu à réduire le déficit budgétaire. A cet effet, les administrations locales et les citoyens devaient être dotés à la fois d'un plus vaste espace politique et d'une plus large part des bénéfices pour pouvoir prendre de plus grandes responsabilités et assumer des fonctions précédemment remplies par le gouvernement central. Le processus était accompagné d'un discours sur la participation et le partage des pouvoirs avec les sous-institutions nationales et les communautés locales. Bien que ce discours se soit progressivement nuancé (Colfer et Capistrano 2005 ; Gluck *et al.* 2005 ; Ribot et Larson 2005), son importance pour l'approche participative a été et reste très forte malgré un recours accru à la logique de la responsabilisation et des appels pressants aux principes de justice sociale et d'équité.

Dès la fin des années 1990, les discussions sur la décentralisation se déroulaient largement dans le contexte d'un glissement du paradigme de « gouvernement » vers celui de « gouvernance » qui conférerait aux parties prenantes des droits, rôles et responsabilités pour négocier ensemble et définir les orientations stratégiques. La gouvernance englobe des mécanismes, processus et institutions qui permettent aux citoyens et aux parties prenantes de manifester leurs intérêts, d'exercer leurs droits et obligations et de régler les différends. Partie intégrante du contexte de la gouvernance, la décentralisation a été de plus en plus associée à la démocratisation et les processus faisant intervenir de multiples partenaires ont été progressivement considérés comme des manifestations d'une démocratie en marche. Dans le cas de la gouvernance décentralisée des forêts et des ressources naturelles, la citoyenneté et l'identité basées sur le lieu de résidence constituent les fondements de la participation au processus démocratique. Qu'elle se fonde sur les droits du sang ou sur des droits civiques ou territoriaux, la citoyenneté est au cœur de l'exercice du pouvoir de décision démocratique et de l'affectation des ressources en découlant. Dans de nombreuses sociétés africaines, le lignage ou le clan (un groupe de lignages descendant d'un ancêtre commun et putatif) sont les unités (souvent invisibles) qui détiennent le pouvoir de décision sur toutes les questions concernant les terres et les ressources naturelles et qui ont donc une influence aussi bien sur la détermination des droits à la propriété que sur la concrétisation des bénéfices découlant de la citoyenneté (Chapitre 3 ; Diaw 2005).

La promotion du processus de décentralisation repose sur la prémisse que si ce sont les autorités locales ayant un pouvoir discrétionnaire sur les ressources publiques qui représentent la population locale et qui ont l'obligation de lui rendre des comptes, leurs décisions aboutiront à des résultats plus efficaces et équitables que si ces décisions étaient prises par les autorités centrales (Ribot 2004). En théorie, la prise de décisions stratégiques et la mise en place de processus politiques au niveau local devraient rapprocher le gouvernement de ses administrés et donner aux citoyens plus d'occasions de participer aux affaires relevant quotidiennement de la gouvernance.

En tant que titulaires de droits, les citoyens ont le droit et la responsabilité de participer tandis que les gouvernements, qui doivent s'acquitter d'un certain nombre de devoirs, ont l'obligation de conférer un fondement au respect des droits civiques et, plus généralement, des droits de l'Homme et d'être attentif aux préoccupations des citoyens. Ces droits et obligations réciproques, à leur tour, devraient favoriser une plus grande transparence, répondre à la quête croissante des citoyens pour plus de responsabilité et de reddition de compte et inciter les gouvernements à mieux répondre aux besoins des communautés locales. Les résultats attendus sont de meilleures prestations en matière de services publics, une utilisation des ressources plus durable et plus efficace et une amélioration de la gouvernance dans son ensemble. Une meilleure collaboration entre les partenaires-clé – gouvernement local, société civile et secteur privé – devrait aussi s'instaurer en temps opportun et devenir à la fois un moteur de développement et d'innovation et une source de progrès pour la gouvernance à différents échelons.

Là où les liens du sang et les obligations sociales unissent ceux qui ont des droits et ceux qui ont des devoirs, la situation n'est pas si simple et peut même être assez complexe.

Dans le secteur forestier, les citoyens et les communautés pourraient ne pas être très motivés pour demander à l'Etat d'assumer davantage de responsabilités s'ils estiment que les profits directs retirés des forêts étatiques sont faibles et que le transfert des droits de propriété forestière aux communautés n'aboutit pas à un accroissement des taxes perçues. De faibles demandes de responsabilisation de la part des communautés peuvent constituer autant d'arguments supplémentaires pouvant dissuader l'Etat d'entreprendre les réformes nécessaires en matière de gouvernance, en particulier si le budget de l'Etat est particulièrement dépendant de l'exploitation des forêts, si les niveaux d'investissement sont faibles et les taux de rentabilité élevés (Chapitre 14). En outre, dans de nombreux pays, les Etats ne jouent pas le rôle d'arbitres neutres entre les parties prenantes, mais font souvent alliance avec de puissants groupes d'intérêts et ne sont donc pas enclins à répondre aux demandes qui leur sont présentées pour rendre des comptes si cela devait nuire aux intérêts de leurs alliés.

Au fil des années, les objectifs fixés en matière de décentralisation se sont constamment modifiés au rythme des changements de conception concernant le développement et en fonction de l'évolution des idées sur la gouvernance des ressources environnementales (Capistrano 2008). Des institutions traditionnelles et réseaux sociaux préexistants de caractère complexe ont aussi fait preuve d'une forte résilience et d'une influence qui ne s'est pas démentie. Il ne faut pas s'étonner de ce que la décentralisation, en Afrique comme dans d'autres régions du monde, ait été loin de répondre aux espoirs qu'elle avait suscités. En effet, pour être effectif, le processus de décentralisation a besoin de temps, d'efforts menés avec opiniâtreté, d'un suivi cohérent et de corrections de cap tout au long de son parcours.

Les analyses de cas effectuées à travers le monde indiquent que certaines formes de décentralisation ont apporté quelques améliorations en matière de conditions de vie, de l'utilisation des ressources et de la qualité de la prise de décisions dans certaines conditions. Dans de nombreux contextes, cependant, l'efficacité de la décentralisation et des réformes politiques y associées dans le domaine de la gouvernance a été amoindrie par toute une série de facteurs dont les plus notables sont les suivants : conflits entre droit coutumier et droit formel ; incohérences au sein du droit formel et divergences entre politique et pratique ; faiblesse des capacités institutionnelles à différents niveaux manque de volonté politique pour mettre en œuvre les réformes nécessaires en matière de décentralisation et de gouvernance en dépit des lois et stratégies existantes insuffisance des ressources nécessaires d'ordre financier et autres ; incertitude due à la tendance du gouvernement central à reprendre le contrôle des opérations ; manque de clarté et de garanties de sécurité en ce qui concerne les droits de propriété sur les terres et les ressources forestières ; quête de rentes forestières, corruption et illégalités ; et captation de la plus grosse partie des bénéfices par les groupes dominants au détriment des autres parties prenantes (Manor 1999 ; Ribot 2004 ; Capistrano et Colfer 2005 ; Colfer *et al.* 2008).

La façon dont les processus de décentralisation et de gouvernance se déroule en Afrique et l'impact qu'ils auront en définitive sur les différents groupes de parties prenantes dépendront dans une très grande mesure de la nature des institutions de la société et

des antécédents historiques qui ont modelé ces institutions. Intervenant à diverses échelles et dans de multiples contextes, y compris à travers des formes coutumières de représentation ou des registres de droits et titres fonciers, les institutions chargées de la gouvernance sont des éléments importants pour cerner le problème. Il est inévitable que des réformes similaires entreprises dans différents pays et différents contextes puissent avoir des trajectoires différentes même si elles présentent quelques similitudes du point de vue de leurs schémas d'évolution.

Décentralisation – formes diverses, sens controversés

Si, au sens abstrait du terme, ce qui constitue le concept de décentralisation fait généralement l'unanimité, il n'en est pas de même dans la pratique. Un certain nombre d'auteurs ont réfléchi à la question pour déterminer tout d'abord les caractéristiques de la décentralisation (selon qu'elle était, par exemple, d'ordre politique, administratif ou financier) et les distinctions à établir entre dévolution, délégation et déconcentration (Edmunds et Wollenberg 2003 ; Ferguson et Chandrasekharan 2005 ; Larson 2005 ; Ribot et Larson 2005 ; Chapitre 2 dans ce recueil).

Ribot (2004) présente des arguments en faveur de la décentralisation démocratique et distingue celle-ci de la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN). Il définit le processus de décentralisation démocratique comme un transfert des pouvoirs du gouvernement central aux échelons inférieurs du gouvernement, c.-à-d. aux administrations locales (réputées être représentatives et aptes à rendre des comptes) élues par les citoyens au niveau local. Opérant dans un contexte plus large et pouvant prendre la forme d'une décentralisation, la GCRN relève des types d'intervention qui engagent les « communautés » dans des projets à travers les processus participatifs. Cette distinction peut s'appliquer aussi à la gestion communautaire des forêts (GCF) et aux formes d'intervention dites de « foresterie communautaire » (FC), terme général utilisé pour qualifier toute une série de modèles de gestion communautaire des ressources forestières. En pratique, ceux qui mettent en œuvre les interventions de type GCRN/GCF/FC définissent la « communauté » (par exemple, groupes d'utilisateurs, parties prenantes, etc.) et sa représentation dans la mise en œuvre du projet (par exemple, à travers des comités élus ou nommés, des conseils de parties prenantes, etc.). Dans le contexte de la décentralisation démocratique, la « communauté » est composée de tous les citoyens relevant de la juridiction du gouvernement local et a donc un caractère plus inclusif. Le concept de « communauté locale » cependant n'apparaît pas comme une entité facilement reconnaissable avec des contours bien définis et des règlements internes stables (Chapitre 4). Il peut aussi masquer des inégalités structurelles qui aboutissent à ce que certains groupes dominant la prise de décisions et captent une plus grande partie des bénéfices au détriment des autres groupes.

Diaw (Chapitre 3) signale de nombreux cas de décentralisation *de facto*, « appropriation de l'espace » ou « décentralisation par défaut » à travers des efforts auto-initiés (par opposition aux projets parrainés de l'extérieur) par les communautés locales pour

protéger, restaurer et gérer les ressources forestières locales. Contrairement à la visibilité conférée aux quelques rares exemples de projets de type FC et GCRN largement pilotés de l'extérieur, les nombreuses initiatives auto-initiées de gestion communautaire des forêts ont été rendues invisibles par les paradigmes dominants de décentralisation et de conservation qui ciblent les pouvoirs, les territoires et les forces externes en tant qu'agents de changement. Ont été largement ignorés aussi bien le rôle, la légitimité et le potentiel d'innovation des communautés et acteurs locaux que leurs institutions emboîtées les unes dans les autres, leurs réseaux informels servant à modeler le devenir de ces communautés. Diaw soutient que tous ces cas apportent la preuve que les sociétés locales sont capables de conserver et de gérer leurs ressources sans avoir besoin du discours et de l'instrumentation rationnelle de la décentralisation, de la conservation et de la démocratie.

Les conflits et, en particulier, les conflits violents liés aux ressources et caractérisés par l'absence ou la faiblesse de l'Etat, peuvent aussi être à l'origine de conditions de décentralisation *de facto* dans lesquelles « la force prime le droit » (de Koning *et al.* 2008). Les situations d'après conflit peuvent offrir de très bonnes chances de réformes de gouvernance de grande envergure. Par exemple, suite à la guerre du Libéria, le gouvernement nouvellement constitué a lancé de vastes réformes pour décentraliser la gestion forestière en la confiant aux communautés locales et pour lutter contre la corruption systémique, l'illégalité et la recherche de rentes dans le secteur forestier. L'injection d'aide internationale aux opérations de reconstruction et de réhabilitation qui suivent souvent les périodes de conflit et le retour à la paix peut apporter aux Etats fragilisés par les conflits les fonds et l'assistance technique dont ils ont besoin pour engager des réformes qu'ils n'auraient autrement pas entreprises de leur propre chef (Kaimowitz 2006 ; de Koning *et al.* 2008). Pour les communautés et parties prenantes précédemment marginalisées, cela ouvre la voie à un accès potentiel à de nouvelles ressources et à la mobilisation éventuelle de nouveaux alliés pouvant intercéder en leur faveur pour procéder à des réformes de gouvernance. Diaw (Chapitre 3) soutient que dans les sociétés post conflit, la décentralisation gagnera à octroyer un espace d'épanouissement et d'éclosion du génie local, espace où les acteurs sociaux pourront exprimer leur propre volonté, formuler et mettre en œuvre leurs propres projets sociaux plutôt qu'à essayer de vouloir trop définir la façon dont les acteurs locaux devraient s'organiser.

Indépendamment de la signification et de la pratique de la décentralisation, il ressort de l'étude des documents existants et des débats de l'atelier de Durban que la participation des communautés locales à la gestion forestière constitue une tendance positive et un élément important de la réforme de la gouvernance forestière. En Afrique comme dans d'autres régions, force est de reconnaître que les communautés ont de plus en plus tendance à s'engager dans la gestion de leurs forêts (chapitre 2) même si les interventions relevant des stratégies politiques et de la gouvernance en place ne sont pas nécessairement décentralisées ou démocratiques. Un certain nombre d'études de cas, présentées par pays, dans ce recueil, illustrent cette tendance (Chapitres 5, 6, 10, 11 – pour le Mali, Madagascar, la Tanzanie, l'Ouganda, et le Zimbabwe, respectivement). Reste à savoir, toutefois, si et dans quelle mesure la participation de la communauté à la gestion des forêts apporte des bénéfices durables sur le long terme. Il faut consacrer un temps suffisant et des efforts conséquents au renforcement des institutions et des capacités à différents niveaux si l'on

veut améliorer la gouvernance à long terme et obtenir des bénéfices soutenus. Des auteurs ont cependant signalé que certaines formes d'intervention de type GCRN/GCF/FC peuvent aboutir à contourner l'autorité de l'Etat, bloquer les réformes au niveau étatique et/ou saper l'autorité des institutions gouvernementales locales (Chapitres 4 et 10 ; Larson et Ribot 2005). Les projets de décentralisation qui s'appuient sur une aide extérieure tendent à privilégier des modèles basés sur des comités composés de membres bénévoles de la communauté plutôt que sur des administrations locales élues. De tels modèles peuvent favoriser la création d'institutions concurrentes qui se disputeront le pouvoir sur la gestion des ressources au niveau local, gênant ainsi les avancées vers des formes légitimes de représentation politique et/ou octroyant au gouvernement local des excuses pour se soustraire à ses responsabilités et éluder les réformes nécessaires.

Parallèlement à la tendance axée sur une plus grande participation de la communauté à la gestion des forêts, on constate l'existence d'une autre tendance qui porte sur une privatisation encore plus poussée des ressources de la forêt. La pression exercée pour privatiser encore davantage les terres forestières a été particulièrement forte au cours des 15 dernières années à un moment où, dans le monde entier, la politique environnementale s'est appuyée de plus en plus sur les mécanismes du marché plutôt que sur les réglementations pour influencer le comportement des acteurs et partenaires-clés (Anderson *et al.* 2001). La réglementation et la privatisation ont toutes deux pour point de départ la capacité des gouvernements à appliquer les législations en vigueur pour maintenir et faire respecter les droits de propriété (Chapitre 4). Cependant, alors que la réglementation dépend de l'intervention coercitive de l'Etat pour être appliquée, la privatisation s'appuie sur l'Etat et la société au sens large du terme pour faire respecter et appliquer les droits de propriété, et a recours à diverses incitations pour promouvoir l'utilisation et la gestion durables des ressources.

Les opinions des auteurs divergent quant à la considération de la privatisation comme une forme de décentralisation (Ferguson et Chandrasekharan 2005 ; Ribot et Larson 2005). Néanmoins, dans certains pays d'Afrique, la décentralisation revient en pratique à la privatisation des ressources forestières qui sont propriété étatique (Chapitre 10 ; Ribot et Larson 2005). Les ressources forestières appartenant à l'Etat et transférées aux gouvernements ou aux communautés au niveau local sont souvent captées par de puissants acteurs qui privatisent ainsi essentiellement en leur faveur des biens censés bénéficier à la collectivité. Au Mali, par exemple, bottés en touche par la décision de confier la gestion des forêts aux communautés et administrations locales, les marchands et les fonctionnaires ont effectivement saboté les politiques visant à décentraliser les recettes provenant de la récolte et du commerce du bois de chauffe qui auraient pu accroître la part touchée par les communautés. Les marchands et leurs alliés ont exercé des pressions (en formant un *lobby*) et réussi à faire annuler le décret. Cela a entraîné une recentralisation des recettes tirées de la ressource avant même que des bénéfices aient pu être concrètement réalisés, rétabli la domination des marchands et de leurs alliés fonctionnaires et sapé toutes les tentatives locales visant à promouvoir une exploitation durable (Chapitre 10).

Les concessions forestières accordées à des sociétés privées pour exploiter et gérer les forêts restent la forme de privatisation la plus habituelle en Afrique. La concession est un système

hérité de l'histoire coloniale de la région. Le système a continué à être appliqué avec plus ou moins les mêmes caractéristiques, y compris après l'indépendance des ex-colonies, les anciens colonisateurs étant remplacés par les gouvernements centraux. Des fractions substantielles des superficies forestières africaines continuent à être exploitées par divers types de concessions (Karsenty 2007 ; Sunderlin *et al.* 2008). Les surfaces forestières gérées par des communautés et des populations autochtones sont en augmentation – quoique lentement – en particulier, dans les pays dont les politiques sont favorables à une gestion commune de la ressource forestière avec les communautés. Malgré des politiques propices à une gouvernance forestière décentralisée, ce sont les concessions plutôt que les communautés locales qui continuent à gérer la plus grande partie du domaine forestier – en particulier dans les pays couverts d'épaisses forêts de l'Afrique centrale (tableau 19.1). Le rythme d'expansion rapide des modèles industriels de gestion des forêts comparé à celui des modèles de gestion communautaire donne à penser qu'il y a une prise de position biaisée en faveur de modèles d'utilisation des terres qui maximisent les recettes de l'Etat (German et Cerutti 2009).

Impact sur les conditions de vie et le développement durable – partage des recettes et des bénéfices

Les répercussions de la décentralisation sur les conditions de vie ont été mitigées. Dans certaines conditions, la décentralisation et la dévolution des droits peuvent aboutir à une amélioration des niveaux de vie, en particulier si les interventions réalisées à ce titre impliquent une répartition des ressources, du produit des taxes et recettes, et des opportunités commerciales à valeur élevée. Elles peuvent être assorties d'initiatives énergiques pour répondre aux besoins des différents groupes sociaux et d'une coopération effective entre les communautés, les gouvernements locaux, les services forestiers et autres acteurs-clé du secteur forestier (Chapitres 2 et 11 ; Randrianarisoa *et al.* 2008). Les

Tableau 19.1 Superficie forestière gérée par des communautés et groupes autochtones (A) et par des concessions (B) dans des régions très boisées d'Afrique, en millions d'hectares (Mha)

Pays	Gestion par les concessions (millions d'hectares)	par les communautés (millions d'hectares)	A/B (%)
Cameroun	6,4	1,1	17,8 %
RCA	5,4	0,0	0,0 %
Congo	8,7	0,5	5,3 %
RDC	33,5	0,0	0,0 %
Gabon	18,9	0,0	0,0 %
Mozambique	4,6	2,0	43,3 %
Tanzanie	0,6	3,6	595,1 %

Source : Calcul effectué sur la base de données provenant de Sunderlin *et al.* 2008

impacts espérés des réformes relatives à la décentralisation et à la gouvernance forestière sur la réduction de la pauvreté ne se sont pas encore concrétisés et les améliorations apportées aux conditions de vie tendent aussi à profiter plutôt aux communautés et familles relativement mieux pourvues. Jagger (Chapitre 5) établit une comparaison systématique des changements de revenus observés avant et après la réforme de la gouvernance du secteur forestier en Ouganda en 2003. Les résultats ont fait apparaître que ce sont les riches familles rurales vivant dans la réserve forestière centrale qui ont retiré les plus gros gains de cette manne forestière, qui s'est répercutée à la fois sur le revenu total par famille et la part de ce revenu provenant des forêts. Les familles faisant partie des quartiles de revenus les plus bas, en revanche, ont connu une baisse modérée des revenus tirés de la forêt et une perte substantielle de la part du revenu des ménages provenant de cette ressource. Sans les sauvegardes institutionnelles nécessaires, force est de reconnaître que les améliorations apportées aux conditions de vie de certains groupes et de certaines familles tendent à l'être au détriment d'acteurs moins puissants ou de familles moins riches – ou encore qu'elles nuisent à un développement durable, à long terme.

La décentralisation peut susciter la création d'incitations perverses, encourager la corruption et inciter les autorités chargées de l'application des législations forestières à percevoir des rentes, en particulier dans les zones dotées de ressources de grande valeur. Par exemple, la décentralisation et, par conséquent, le transfert des responsabilités, n'ont pas été assortis des ressources financières et autres moyens nécessaires pour aider les administrations et communautés locales à assumer leurs fonctions élargies, ce qui a entraîné une dépendance accrue vis-à-vis des revenus tirés des ressources forestières pour financer les interventions. Encourager les acteurs locaux à intensifier l'exploitation des ressources forestières va à l'encontre de ce qui est attendu de la décentralisation, à savoir qu'elle permette d'améliorer la gestion des forêts et de lutter contre la déforestation. En l'absence de mécanismes de gouvernance forts, en particulier en matière de responsabilité financière et de voies de recours en justice, et dans les cas où le pouvoir est détenu uniquement par des réseaux constitués d'élites liées par des relations de clientélisme, on se trouve dans une situation qui peut alimenter la concurrence, raffermir l'état de *statu quo* ayant précédé la réforme et inciter à la corruption. L'augmentation des revenus de la communauté et des familles peut être due à l'exploitation et à la vente illicites de produits forestiers et à la quête de rentes forestières (Chapitres 6 et 15). Sur les sites étudiés par Jagger (Chapitre 5) en Ouganda, par exemple, la plus grande partie du revenu forestier est tirée de la récolte et de la vente illégale de la sciure de bois. Les autorités chargées de l'application des législations forestières dans ces zones tendent aussi à cibler leur attention de façon disproportionnée sur les familles les plus pauvres.

En Tanzanie, les conseils des villages sont responsables de la gestion des terres et des ressources naturelles ; ils ont le pouvoir d'édicter des règlements juridiquement contraignants. Des instruments juridiques permettent aussi aux villageois de devenir propriétaires, gestionnaires ou co-gestionnaires des ressources forestières. Malgré ces dispositions qui visent à assurer l'appropriation, par le groupe ou la communauté, de presque tous les bénéfices retirés de la gestion des forêts, les résultats sont peu probants au niveau local où le transfert légal des forêts (du gouvernement central aux communautés) ne semble guère avoir été suivi d'effets sur la rentabilité économique. Les données

disponibles pour la Tanzanie du sud indiquent pour la GCF – qui est la forme de gestion participative ayant le plus fort potentiel de responsabilisation économique pour les communautés – un rendement se traduisant par des revenus modestes de l'ordre de 540 à 720 \$ US par village et par an (Chapitre 6).

Les vastes pans de forêts disponibles en Tanzanie qui pourraient être gérés selon des pratiques communautaires constituent un potentiel susceptible de générer à la fois des sources régulières de revenus et des revenus plus importants. Cependant, la propension à transférer aux communautés des forêts dégradées et des ressources de moindre qualité, couplée à des échecs institutionnels généralisés et d'autres lacunes, empêche de réaliser ce potentiel. Au nombre des contraintes clés qui sont quasiment les mêmes que celles que rencontrent de nombreux autres pays en Afrique et à travers le monde, figurent notamment les suivantes : insuffisance d'informations et de données de base nécessaires à la gestion (sur la condition des forêts, leur étendue, l'exploitation durable, etc.) ; ignorance de la valeur économique des forêts et de leur potentiel en tant que source de revenus ; rôles conflictuels assumés par le gouvernement central et les autorités administratives locales en matière de gestion des forêts et de collecte des recettes y afférentes ; cupidité et corruption largement répandues ; abattage et commerce illégaux du bois ; personnel des unités administratives locales mal informé et doté de maigres ressources ; non sensibilisation des communautés dépendantes des forêts, ni à leurs droits, ni aux lois existantes ; manque de communication entre les différents acteurs, ce qui gêne la responsabilisation (Chapitres 2, 4, 6, 11, 13 et 14). Les coûts et les impacts de l'abattage et du commerce illégaux peuvent être assez substantiels. En Tanzanie, la non déclaration et la sous-évaluation des quantités récoltées ont abouti à une perte de près de 96 pour cent du revenu potentiellement représenté par les taxes et recettes forestières. Pendant la seule période 2003–2004, cette perte s'est chiffrée à 58 millions de \$ US (Chapitre 14).

Des ressources adéquates et un haut degré d'autonomie financière sont requis aux niveaux intermédiaires et locaux du gouvernement pour assurer l'efficacité des processus de prise de décision et de mise en œuvre des politiques. De même, les unités décentralisées devront avoir la capacité de générer des ressources financières en quantités suffisantes. Comme c'est le cas pour d'autres régions, les initiatives prises initialement en matière de décentralisation en Afrique ont fait l'objet de vives critiques au motif que le transfert des responsabilités n'allait pas de pair avec un transfert de pouvoirs et de ressources nécessaires pour entreprendre les tâches dévolues. La pression exercée sur les administrations locales pour qu'elles produisent le financement nécessaire à leurs interventions pourrait favoriser une surexploitation des ressources forestières (Larson 2005 ; Barr *et al.* 2006 ; Chapitre 14).

S'il existe des signes manifestes d'améliorations apportées à la qualité de la forêt suite à la mise en place d'une gestion décentralisée en de nombreux endroits, comme une meilleure protection pour les forêts placées sous la juridiction des communautés ainsi que la maîtrise des incendies et la conduite d'activités de réhabilitation (Chapitres 5, 6 et 11), on trouve également – après décentralisation – des cas de déforestation accrue et d'exploitation non durable des ressources forestières (Chapitres 12 et 14). Une gestion décentralisée n'est pas forcément meilleure qu'une gestion centralisée des forêts pour ce qui est de ses effets

pour le développement durable, en particulier si les bénéfices et revenus tirés de la forêt ne sont pas aussi attractifs que les stratégies alternatives d'utilisation des terres.

Les réformes fiscales mises en place dans un certain nombre de pays au fil de ces dernières années tendent à incorporer des dispositions visant à améliorer la répartition des recettes et bénéfices de l'exploitation des ressources forestières entre le gouvernement central, les échelons inférieurs du gouvernement et les communautés. Outre ce qu'elles apportent aux administrations et communautés locales en les incitant à adopter des pratiques de gestion durable et à investir davantage dans les technologies forestières, ces réformes devraient permettre d'accroître l'efficacité et la transparence de la collecte des taxes et recettes perçues au titre d'un régime de gouvernance forestière décentralisée (Chapitre 14 ; Oyono 2006).

Certains signes sont apparus qui laissent à penser que les dispositions concernant la répartition de ces taxes et recettes ont pu concéder quelques résultats positifs. Par exemple, l'efficacité de la collecte des recettes forestières s'est substantiellement accrue après le transfert au niveau du village des responsabilités de collecte précédemment dévolues au district d'Iringa en Tanzanie (Chapitre 14). Dans de nombreux pays, les communautés investissent de plus en plus le produit des recettes forestières dans l'infrastructure et les services sociaux et se lancent dans des entreprises communautaires. Les effets multiplicateurs de ces investissements sur l'économie locale tendent à être notablement plus élevés que ceux d'investissements de mêmes montants consentis par des acteurs extérieurs à la communauté (OIBT/RR/ *Forest Trends* 2007). Avec la dévolution de la collecte des recettes au niveau de la communauté ou du village, des questions concernant la transparence financière et la responsabilité des institutions et acteurs locaux surgissent de plus en plus fréquemment. On s'inquiète aussi de fuites éventuelles et de l'augmentation de la corruption au niveau local (encadré 18.1 dans le Chapitre 18 ; Oyono 2006). Il y a lieu de signaler que des efforts doivent être déployés pour renforcer la gouvernance au niveau local si l'on veut mettre en place une décentralisation fiscale qui soit effective.

Malgré la tendance au partage des gains et des recettes dans toute l'Afrique, de sérieux obstacles continuent à être le lot des communautés qui veulent obtenir leur part. Les lourdes procédures et tracasseries administratives imposées aux communautés (par exemple, faire approuver les plans de gestion, les demandes de permis, etc.) entraînent généralement des coûts de transaction élevés et des gains incertains. Les forêts dévolues aux communautés tendent à être des zones dégradées de moindre valeur qui devront être réhabilitées au prix d'efforts considérables pour devenir productives, tandis que les forêts les plus productives et les plus riches continuent à être sous contrôle étatique.

Des droits de propriété imprécis et pas toujours bien établis sur les terres et les ressources forestières sont une source d'incertitude considérable lorsqu'il s'agit de déterminer quels sont les gains qui découlent de la décentralisation de la gestion forestière (Sunderlin *et al.* 2008). Les conflits et turbulences politiques qui s'abattent sur certaines régions d'Afrique de temps à autre peuvent aussi contribuer à cette incertitude (de Koning *et al.* 2008). Au Zimbabwe, par exemple, la crise politique dans laquelle le pays se débat depuis l'an 2000 a érodé les capacités institutionnelles et les bénéfices déjà acquis au titre

des programmes de la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN) et de la cogestion (Chapitre 11).

La réaction de puissants groupes d'intérêts aux réformes menées en matière de décentralisation et de gouvernance peut rendre incertaine la concrétisation de ces réformes en bénéfices tangibles. Des groupes ayant des intérêts bien établis tentent souvent de récupérer à leur avantage les pouvoirs dévolus aux communautés locales et de pousser à un retour au *statu quo ante*, d'avant la réforme. Ils cherchent aussi à mettre en place de nouveaux mécanismes et forment des alliances pour maintenir ou pousser leurs avantages sous le nouveau régime. Sous la pression de ces groupes puissants qui craignent que les réformes remettent en cause leurs intérêts et leur fassent perdre des avantages, les gouvernements peuvent soudain virer de bord complètement et annuler les bénéfices potentiels et ce, littéralement, d'un coup de plume. Au Mali, par exemple, un décret sur la décentralisation et la répartition des recettes avait attribué aux communautés villageoises de 30 à 40 pour cent des recettes collectées au titre de l'exploitation de différents types de forêts gérées par elles. Avant la mise en service des unités décentralisées et la publication de leurs droits, un autre décret réduisait leur part à la portion congrue qui passait à un pourcentage se situant entre 0 et 10 pour cent des recettes (Chapitre 11).

En Afrique comme dans d'autres régions, les femmes et les groupes marginalisés tendent à être particulièrement désavantagés au moment de la répartition des bénéfices. Des comparaisons effectuées entre le Sénégal et le Cameroun montrent que l'accès des femmes aux instances de prise de décisions en matière de gestion des ressources reste très marginal (Chapitre 7). En conséquence, les intérêts et préoccupations bien spécifiques des femmes ne sont même pas examinés, ce qui restreint leur accès aux ressources forestières et le contrôle qu'elles peuvent exercer sur les revenus en liquidités. Les minorités ethniques et populations marginalisées comme les pygmées de l'Afrique centrale vivent aussi de semblables situations d'exclusion (Chapitre 16).

Influence des échanges internationaux sur la gouvernance au niveau local

Les mutations que connaissent les modes d'échanges commerciaux des produits forestiers en Afrique transforment le paysage et remodelent l'architecture du secteur forestier dans de nombreux pays (Chapitres 4, 13 et 17). Si elles génèrent de nouveaux comportements commerciaux et relèvent les normes de comportement de l'Etat et des entreprises commerciales, ces mutations risquent aussi de saper les progrès qui ont déjà été accomplis.

L'expansion des échanges commerciaux en Afrique et la participation croissante des pays de ce continent aux forums internationaux et régionaux sur la gouvernance environnementale servent aussi à promouvoir l'alignement des normes et standards appliqués dans ces pays sur ceux de la communauté internationale. En réponse aux demandes pressantes de cette communauté – en particulier, des pays bailleurs occidentaux et, de plus en plus, des

pays voisins en Afrique – pour une plus grande transparence et pour un changement de comportement, les gouvernements ont été invités à procéder sans retard à une réforme des normes de gouvernance. Devenue mouvement transnational à plusieurs strates au cours des deux dernières décennies, la société civile s’est mobilisée pour faire connaître les questions liées aux forêts, ce qui a suscité de nouvelles idées et des approches novatrices pour aborder la question de la gouvernance forestière à l’intérieur comme à l’extérieur des frontières nationales. La société civile – à laquelle on se réfère souvent sous le nom d’organisations non gouvernementales (ONG) – fait intervenir les citoyens qui agissent collectivement dans une sphère publique pour faire connaître leurs intérêts, réaliser des objectifs communs, et demander des comptes à l’Etat. La participation active des peuples autochtones et des fédérations de la base à ce mouvement qui se mondialise de plus en plus a mis en lumière un élément crucial, au cœur même de la gestion et de l’utilisation durables des forêts et de leurs ressources, qui est celui des droits des populations locales. Combinées à la pression exercée depuis la base par des communautés et des associations organisées au niveau local, les pressions exercées par la communauté internationale poussent certains gouvernements africains à poursuivre le processus de décentralisation et à améliorer leurs résultats en matière de gouvernance. Les gouvernements commencent à réagir, même si c’est avec réticence parfois, sur des aspects liés au changement climatique, aux échanges et aux investissements des entreprises dans le secteur forestier et à s’aligner sur les normes internationales existant en matière de gouvernance (Chapitres 15, 16 et 18).

Ce ne sont pas seulement des normes pour l’industrie qui sont élaborées dans le cadre des initiatives dont les fers de lance sont les organisations de la société civile, les gouvernements donateurs et le secteur privé mais aussi des nouveaux outils, des codes de conduite volontaires et des principes d’éthique commerciale. Ces initiatives sont stimulées à la fois par la prise en compte de tous ces concepts et principes dans les conventions internationales sur l’environnement et par les frustrations liées à la lenteur dans la négociation et la mise en application des décisions dans les forums et processus internationaux (Gluck *et al.* 2005).

Des instruments novateurs, y compris la certification, ont été mis au point pour améliorer la gouvernance des forêts et des ressources forestières de façon à compléter les approches réglementaires – selon un mode décrit comme étant celui d’une « gouvernance sans gouvernement ». Au lieu de s’appuyer sur les gouvernements et leurs réglementations, ces instruments comptent donc plutôt sur les stimulants du marché, l’autoréglementation volontaire et les opérations de suivi et de vérification conduites auprès des tierces parties (Nussbaum et Simula 1995 ; Gluck *et al.* 2005). Ils tirent aussi parti de textes dynamiques empruntés aux conventions et traités internationaux (par exemple, droits de l’Homme, CITES, CBD, CCNUCC, etc.), aux accords internationaux juridiquement contraignants sur des sujets spécifiques (par exemple, commerce des bois tropicaux) ainsi qu’aux instruments non juridiquement contraignants (*soft law*) sur les forêts pour inciter les Etats et les grandes entreprises à un changement de comportement.

La législation et les normes de comportement élaborées autour du concept de consentement préalable libre et informé (CPLI) (*Free and Prior Informed Consent*) est un exemple de la façon dont un tel instrument peut renforcer les droits des peuples autochtones et leur

contrôle sur les ressources forestières locales. Cité dans la CBD, la convention 169 de l'OIT et la déclaration 2007 des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le CPLI concerne toutes sortes d'activités de développement ayant un impact sur les terres et les ressources des peuples autochtones. Dans la pratique, on entend par CPLI le fait qu'on accorde aux communautés locales un accès préalable à toutes les informations pertinentes concernant des activités de développement ayant un impact sur leurs terres et leurs ressources et que le processus de consultation qui s'ensuit est libre, sans qu'aucune pression ou manipulation soit exercée. Après consultation et négociation, il appartiendra aux communautés de décider si elles veulent ou non donner leur accord sachant qu'elles ont clairement le droit de dire « non » (Chapitre 16). Le CPLI est une condition requise au titre du processus de certification volontaire pour obtenir le label du *Forest Stewardship Council* (FSC), et doit être obligatoirement remplie par les états qui ratifient la CBD et la convention de l'OIT.

Faire du CPLI une condition de l'octroi de concessions forestières peut améliorer les pratiques des entreprises et diminuer l'incidence, communément associée au système des concessions, d'éventuels conflits et abus. Vulgariser l'application de ce concept peut être un atout supplémentaire pour les peuples autochtones dans leur négociation avec l'Etat et les grandes entreprises et peut aussi les aider à retirer de ces négociations avec des parties prenantes plus puissantes qu'eux, des résultats plus justes et équitables. Cependant, pour que cette démarche soit effective, il faudra l'appliquer en tenant compte de l'asymétrie des pouvoirs qui s'affrontent avec, d'un côté, des peuples autochtones souvent marginalisés et, de l'autre, des entreprises qui recherchent le consentement de ces peuples mais en traitant le consentement comme un processus actif plutôt que comme une décision prise à un moment donné (où la décision de choisir de se désengager (*opt out*) reste une possibilité au fil de l'expérience acquise). Freeman *et al.* (Chapitre 16) recommandent une série de processus et d'actions, notamment : consulter les droits coutumiers locaux ; utiliser des stratégies effectives de partage de l'information et de la communication ; veiller à ce qu'une partie des taxes et bénéfices provenant de l'exploitation de la forêt soit investie localement ; protéger les ressources forestières importantes au niveau local pour les défendre contre les effets négatifs de l'exploitation du bois d'œuvre et de la gestion de la faune et de la flore sauvages et attribuer aux populations autochtones un rôle clairement défini dans les processus de prise de décision concernant les forêts qu'elles utilisent. Ces auteurs énumèrent ensuite les mesures spécifiques que les sociétés d'exploitation doivent adopter pour mettre en place les processus et mécanismes nécessaires afin que le CPLI contribue à un mode de gestion plus équitable et durable du secteur forestier. Au nombre de ces mesures figurent le recrutement d'agents ayant les compétences requises, la formulation et la publication de stratégies d'entreprise reconnaissant et respectant les droits traditionnels des populations locales, et l'instauration d'un dialogue permanent – fondé sur le respect mutuel – entre les résidents locaux et les sociétés d'exploitation.

Des instruments de types différents sont aussi apparus – les uns, d'utilisation volontaire et, les autres, d'application réglementaire – pour s'attaquer à la corruption généralisée, à l'activité illégale et à la délinquance dans le secteur forestier. Vivement encouragés par les bailleurs et les institutions internationales, les pays africains coopèrent aussi de plus en plus entre eux et avec les organisations internationales pour relever les défis

transfrontières de la gouvernance qui leur sont communs à tous, tels que l'abattage illégal et le commerce illégal de produits forestiers, et promouvoir une gestion plus durable des forêts dans la région. Dans le cadre de l'application des législations forestières et de la gouvernance en Afrique ([AFLEG] *Africa Forest Law Enforcement and Governance*), les pays sont convenus d'un plan d'action qui met l'accent sur : le renforcement des capacités ; l'application des législations et le suivi ; l'attention portée aux ressources floristique et faunique ; les pratiques de gestion forestière ; la mobilisation des ressources financières en faveur des communautés dépendantes des forêts pour réduire les activités illégales ; la promotion d'une coopération entre les organismes chargés de faire respecter les législations aussi bien d'un pays à l'autre qu'à l'intérieur d'un même pays ; la participation des communautés locales à la prise de décisions ; et la conduite d'actions de sensibilisation à l'impact de l'abattage illégal et du commerce y afférent. Ce plan d'action invite aussi à veiller à harmoniser la mise en œuvre de l'AFLEG avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique ([NEPAD]) et d'autres processus régionaux (Chapitre 15).

Ces initiatives à caractère régional sont complétées par des actions dont sont convenus entre eux les pays donateurs et leurs partenaires commerciaux, notamment l'Union européenne (UE). Le plan d'action de l'UE adopté par le Conseil européen en 2005 énumère une série de mesures visant à améliorer la gouvernance et renforcer les capacités dans les pays producteurs de bois d'œuvre ; à réduire la consommation dans l'UE de bois récolté illégalement, et à décourager les investissements d'institutions européennes dans des activités et projets qui contribuent à l'abattage illégal. Ce plan comporte aussi des dispositions concernant la conclusion d'accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois pour empêcher la pénétration de bois illégalement récolté sur le marché de l'UE (Chapitre 15). Ces initiatives complémentaires représentent un effort louable pour traiter les questions d'abattage illégal, du commerce y afférent et de la corruption aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Elles sont aussi exemplaires en ce qu'elles reconnaissent les liens très étroits qui existent entre la récolte illégale de produits forestiers et le commerce y afférent, d'une part, la subsistance et les moyens de survie des communautés et ménages dépendants des forêts, d'autre part.

Ce qui constitue la « légalité » et l'« illégalité » reste en fait zone grise, en particulier quand les législations et réglementations ne sont pas conséquentes, et que le droit formel ne dit pas la même chose que le droit coutumier ou va à l'encontre des pratiques traditionnelles. Les documents administratifs onéreux demandés dans le cadre d'une bureaucratie pointilleuse et les coûts de transaction élevés pour se conformer à la légalité incitent souvent les communautés à agir en dehors de la loi, rendant techniquement illégaux les usages coutumiers de la forêt. Dans ce genre de situations, une application rigoureuse de la loi peut en définitive cibler et pénaliser injustement des communautés dépendantes des forêts, alors même que les lois et règlements sont appliqués de façon plus sélective et magnanime à l'égard des grandes sociétés et entreprises d'exploitation forestière (Colchester *et al.* 2006). Une autre tendance consiste à qualifier d'illégales toutes les activités économiques informelles (c.-à-d. toutes celles qui se déroulent en dehors des marchés officiels et, par conséquent, en dehors de la sphère d'influence des organismes officiels de réglementation). Les politiques économiques du gouvernement peuvent aussi avoir une grande influence sur certains segments de l'économie qu'elles orientent vers

le secteur informel (Chapitre 13). Restreindre l'accès du marché international au bois « légalement » récolté peut aussi introduire une discrimination à l'encontre des petites et moyennes entreprises et des pays pauvres exportateurs de bois qui n'ont pas suffisamment de moyens ou ne peuvent pas facilement satisfaire à toutes les conditions imposées au titre de la légalité par les régimes de certification (Chapitre 15 ; OIBT 2002 ; OIBT/RRI/OIBT/Forest Trends 2007). Au Ghana, par exemple, les politiques adoptées en 1983 au titre des réformes de libéralisation du marché et d'ajustement structurel du pays préconisaient une expansion agressive du commerce des produits forestiers entièrement tourné vers l'exportation. Cela a entraîné une situation de dualisme accru dans le secteur forestier, avec un secteur formel produisant du bois d'œuvre de grande qualité pour l'exportation payable en devises, et un secteur informel produisant essentiellement pour le marché intérieur, mais jouant aussi (illégalement) le rôle de sous-traitant pour le secteur formel (Chapitre 13) – marginalisant encore davantage les communautés vivant dans les forêts et aboutissant à des pénuries d'approvisionnement en bois de construction sur le marché intérieur.

Parallèlement aux initiatives menées aux échelles régionale et internationale pour remédier aux faiblesses systémiques de la gouvernance liée aux forêts, des changements dynamiques survenant dans les modèles des échanges commerciaux en Afrique créent de nouvelles opportunités mais menacent aussi de remettre en question les progrès déjà accomplis dans la voie de la décentralisation et les réformes apportées dans le domaine de la gouvernance. Les menaces sont particulièrement prononcées dans les pays riches en ressources de l'Afrique centrale. L'émergence de la Chine et de l'Inde en tant que puissances économiques et géopolitiques est manifeste en Afrique où elle revêt la forme d'une augmentation des exportations de matières premières et de ressources naturelles, en particulier à destination de la Chine, et d'un afflux croissant d'investissements étrangers directs (IED) dans les secteurs de production des matières premières. Le sommet 2006 Chine-Afrique auquel ont participé des représentants de 48 pays africains a été accompagné de la signature de nouveaux contrats commerciaux pour un montant total de 1,9 milliards de \$ US. Dès 2009, on prévoit un doublement de l'aide fournie par la Chine à l'Afrique tandis que les subventions et crédits accordés par la Chine à l'Afrique devraient atteindre 5 milliards de \$ US. Les Chinois offrent aux pays africains une aide financière directe et sans conditions en échange d'un accès garanti aux ressources stratégiques (Chapitre 4). Ces courants d'échanges et d'investissements fournissent aux pays riches en ressources naturelles et en bois des sources de financement substantielles en dehors de celles de leurs bailleurs de fonds traditionnels et des banques multilatérales de développement qui mettent comme conditions à leur aide que ces pays entreprennent des réformes dans le domaine de la gouvernance et adoptent les normes occidentales en matière de pratiques commerciales. Certains s'inquiètent d'une telle situation qui pourrait encourager les pays à revenir sur les engagements qu'ils ont pris pour réformer la gouvernance et à dénoncer des accords volontaires déjà conclus ou en cours de négociation (Chapitre 4).

Le mode de fonctionnement (qui se fonde, en règle générale, sur l'appartenance ethnique) des réseaux d'entreprises de plus en plus influents en Afrique suscite également des interrogations quant à l'efficacité des nouveaux outils de gouvernance, voire des mesures et réglementations classiques. Ces réseaux combinent l'efficacité et les capacités

d'organisation des opérations menées par les entreprises occidentales avec des stratégies flexibles et adaptables où les négociations sont menées et coordonnées « au sein de la famille » d'entreprises du réseau, et ont recours à la coopération et/ou à la concurrence selon les besoins. Les entités constituant le réseau d'entreprises peuvent être sélectives lorsqu'il s'agit de respecter des conditions volontairement ou réglementairement imposées et décider en fonction du contexte local (Chapitre 17). La même entreprise ou famille d'entreprises dirigée par des groupes alliés dans un réseau d'entreprises peut se comporter en entreprise citoyenne exemplaire dans un contexte et violer de façon flagrante des normes environnementales et sociales dans un autre. Le type de concurrence, la force ou la faiblesse des politiques de réglementation et de gouvernance d'un pays hôte, et la capacité des citoyens, au niveau local, à demander des comptes et à défendre leurs droits – tous ces facteurs interviennent dans le choix de la stratégie à adopter pour une opération spécifique à mener dans un contexte particulier.

Des incitations liées aux forces du marché pourraient n'avoir qu'une influence limitée sur le comportement et les pratiques commerciales des entreprises constituées au sein d'un réseau, en particulier lorsque ces entreprises sont intégrées verticalement et/ou horizontalement avec d'autres entreprises du réseau, qu'elles monopolisent des marchés spécifiques, ou qu'elles s'appuient sur le réseau plutôt que sur les instruments de crédits ou marchés de capitaux existants pour financer leurs opérations. Ces réseaux commerciaux ont fait la preuve de leur capacité à fonctionner même dans les conditions les plus difficiles et les situations les plus instables grâce à leur flexibilité et à leur efficacité économique. Que ces réseaux capitalisent sur des opportunités leur permettant de minimiser leurs coûts ou de maximiser leurs profits et d'être donc, par ce fait, à même de générer des coûts sociaux et environnementaux dans un contexte de faible gouvernance ne fait pas nécessairement d'eux de plus grands prédateurs que les entreprises occidentales classiques (Chapitre 17).

Les stratégies d'adaptation et d'atténuation aux effets du changement climatique adoptées au niveau international sont autant d'opportunités et de défis à relever dans le contexte des réformes axées sur la décentralisation et la gouvernance en Afrique. Outre la déforestation, la dégradation des forêts et d'autres changements apportés à l'utilisation des terres qui représentent environ 20 pour cent des émissions annuelles de gaz à effet de serre dans le monde, les forêts et la façon dont elles sont gérées devraient indubitablement faire partie des éléments clés entrant dans une réponse globale de parade au changement climatique. Les pays d'Afrique dotés de forêts sont les bénéficiaires potentiels d'un marché du carbone en pleine expansion à travers un soutien apporté par le mécanisme pour un développement propre (MDP). De très gros investissements initiaux, les hauts niveaux de compétence requis et la condition préalable imposée à tout investissement (à savoir, des droits de propriété clairement établis) rendent extrêmement difficile la participation à ce marché en devenir du MDP et aux bénéfices potentiels pouvant en être retirés, des unités gouvernementales décentralisées, des petits propriétaires fonciers forestiers et des communautés vivant dans les forêts (Chapitre 18). Un nouvel instrument financier (le *Forest Carbon Partnership Fund* ou FCPF) a été lancé par la Banque Mondiale. Alimenté par des contributions de la Norvège et d'autres pays, il met de nouvelles ressources à disposition (500 millions de \$ US sur une période de 5 ans) pour financer de nouvelles

politiques publiques et la mise en place de programmes de lutte contre la déforestation dans les pays en développement richement dotés en forêts.

Reste à voir si, et dans quelle mesure, cette injection de fonds pourra bénéficier à l'Afrique et quels seront les impacts de ces investissements sur les communautés locales. Une chose est claire pourtant : une réputation de médiocre gouvernance et de corruption peut faire obstacle au financement des projets de séquestration du carbone et à l'apport d'investissements destinés à relever le défi du changement climatique dans un pays donné. Il est aussi entendu que des droits et titres de propriété incontestables et bien établis sont essentiels au bon fonctionnement de tout mécanisme de compensation basé sur le marché, qu'il s'agisse de séquestration du carbone ou de toute autre prestation de service environnemental (Chapitre 18). La nécessité d'une couverture géographique à grande échelle englobant même éventuellement un certain nombre de districts ou provinces, peut constituer un réel défi si la gestion forestière est décentralisée. Une autre préoccupation concerne l'usage que les gouvernements pourraient faire des stratégies d'atténuation (des effets du changement climatique) en s'en servant pour revenir à une gestion centralisée des forêts, remettre en question les engagements pris en matière de décentralisation et, ce faisant, marginaliser encore davantage les communautés en les éloignant des ressources dont elles dépendent (Chapitre 4). En revanche, les communautés sont bien placées pour assurer des prestations dans le contexte de la séquestration du carbone et des services environnementaux au titre des projets PSE (Paiements pour services environnementaux) si les contrats sont négociés avec les communautés responsables de la protection et de la maintenance de ces services.

Conclusions

La trajectoire suivie par le processus de décentralisation et la réforme de la gouvernance en Afrique est, à bien des égards, la même que celle que connaissent d'autres régions en développement. Pour pouvoir être mise en œuvre, la décentralisation a d'abord besoin d'un réel partage des pouvoirs, de l'autorité et des bénéfices – conditions qui ne sont pas réalisées dans la plupart des pays. Les résultats de cette décentralisation incomplète et des réformes y afférentes apportées en matière de gouvernance ont été mitigés et leurs impacts, inégaux jusqu'ici. Il s'agit d'un processus en cours d'exécution et il va falloir encore patienter pour que les résultats apparaissent et soient mieux compris. Des systèmes de suivi effectifs pouvant identifier à l'avance les obstacles à la réussite, les leçons à tirer ainsi que les « bonnes pratiques » sont nécessaires pour produire les bénéfices potentiels de la décentralisation et des autres réformes menées en matière de gouvernance forestière.

Comme dans d'autres régions, nombreuses sont les contraintes et les entraves qui s'opposent à une décentralisation et une réforme, à la fois effectives et équitables, de la gouvernance forestière en Afrique. Les recommandations qui ont été formulées par les participants à l'atelier de Durban sur les mesures à prendre pour relever certains des enjeux clés sont résumées dans l'encadré 19.1. Sans doute davantage que d'autres régions, l'Afrique est aux prises avec des défis qui sont encore plus difficiles à relever

et qui sont liés, notamment, à la pauvreté largement répandue sur ce continent, à la fragilité des Etats et à leur vulnérabilité aux conflits violents, à la faiblesse généralisée des institutions étatiques et au manque d'information et de moyens techniques. Elle a cependant d'immenses moyens en réserve, non seulement pour s'attaquer aux questions difficiles mais aussi pour innover face à de nouveaux défis ou lorsque des opportunités se présentent. Une grande partie de ces moyens est détenue par les institutions locales, les réseaux sociaux et tous les acteurs locaux jusqu'ici invisibles, souvent marginalisés dans les discussions sur la décentralisation et la réforme de la gouvernance. Il importera de donner à toutes ces forces la capacité de se manifester, de prospérer et de devenir partie intégrante de la prise de décision et de l'élaboration des politiques pour pouvoir aller de l'avant.

Encadré 19.1 Recommandations générales de l'atelier de Durban sur la gouvernance forestière et la décentralisation en Afrique

Thème I : Gestion forestière décentralisée et conditions de vie

- **Améliorer la gouvernance forestière** à travers la formulation de règles claires et applicables sur la gestion des forêts et le transfert des pouvoirs et des responsabilités ; la mise en place de systèmes d'auto-surveillance et de suivi pour les tierces parties ; la conduite de débats publics plus poussés sur la privatisation ; et le renforcement des réseaux capables d'avoir une influence sur la politique.
- **Renforcer la démocratie** en favorisant la responsabilisation des autorités locales vis-à-vis des échelons inférieurs ; en mettant en place des mécanismes visant à compenser les inégalités existantes ; en instituant des mécanismes pour gérer les conflits entre parties prenantes ; et en mettant en œuvre aux niveaux national et international des stratégies spécifiques pour le genre, les minorités et les groupes autochtones.
- **Renforcer les capacités** à travers l'éducation civique sur les droits et responsabilités de différents acteurs ; l'inclusion de travaux de recherche sur la foresterie dans les sciences sociales et naturelles ; l'amélioration de l'accès du grand public aux résultats de recherche ; le soutien à l'acquisition, au niveau local, de compétences techniques, organisationnelles et génératrices de revenus, et l'instauration de mécanismes pour assurer une communication régulière entre les communautés locales et le gouvernement
- **Garantir des bénéfices économiques aux populations locales** en mettant l'accent sur les incitations nécessaires pour instaurer des pratiques de gestion durable à travers un renforcement des droits aux ressources plus lucratives (y adjoindre des responsabilités visant à assurer un ensemble minimal de règles et normes relatives à la gestion et à l'utilisation des forêts) ; en identifiant et en éliminant les obstacles à la commercialisation et à la valeur ajoutée, et en pratiquant une réelle décentralisation fiscale.

Thème II : Conservation, gestion durable des forêts et gouvernance forestière

- **Appuyer les initiatives en faveur d'une gestion et d'une conservation démocratiques des forêts** en allouant des ressources conséquentes pour renforcer les capacités de tous

les acteurs ; en encourageant la tenue de forums ouverts pour délibérer de la gestion des ressources naturelles ; en favorisant le changement progressif du rôle des institutions forestières qui, d'organismes de réglementation deviendront des organismes d'appui.

- **Attribuer la prise de décision, les rôles et responsabilités à l'échelon approprié le plus bas possible** à travers un soutien accru à une série stratégiquement choisie de fonctions prioritaires de conservation, (les autres tâches étant dévolues à des formes coutumières de gestion) ; considérer que la stratégie à mettre en œuvre est plus un cadre d'action qu'une énumération détaillée de prescriptions de gestion, et veiller à ce que les fonctions décentralisées soient suffisamment dotées en ressources humaines et financières.
- **Veiller à ce que des systèmes complets de suivi et d'évaluation accompagnent les innovations en matière de gouvernance** afin de suivre l'impact des réformes de gouvernance sur les conditions de vie et l'environnement et de promouvoir des démarches évolutives d'acquisition des connaissances pour les parties prenantes concernées.
- **Prendre en compte à leur juste valeur, dans la prise de décision, les biens et services de la forêt et du paysage** à travers un examen attentif de la gamme complète des biens et services de l'écosystème forestier, de l'intérêt que lui portent et de la valeur que lui prêtent les différentes parties prenantes ; rechercher des approches novatrices pour faire de la coopération entre la science et les parties prenantes un moyen d'identifier et de mettre en œuvre des solutions de compromis dans les paysages forestiers exploités par de multiples parties prenantes, et appuyer la création d'un mécanisme d'équilibre (*checks and balances*) multisectoriel pour la gouvernance des services environnementaux.
- **Appuyer et développer une coopération régionale axée sur les ressources et les défis partagés** afin d'assurer une meilleure gestion des ressources transfrontières et veiller à l'harmonisation des stratégies pour que les succès obtenus en matière de gouvernance dans un pays ne contribuent pas à augmenter les défis que la gouvernance pourrait avoir à relever dans les pays voisins.

Thème III : Commerce international, finance et réforme de la gouvernance forestière

- **Améliorer les résultats obtenus en matière de commerce, d'investissements et de commercialisation** en réexaminant les approches pour des mécanismes réglementaires et basés sur les incitations en vue des réformes portant sur le comportement des entreprises ; en utilisant le potentiel des instruments basés sur le marché (certification, APV, FLEGT) pour appuyer les politiques publiques ; en poursuivant les efforts déployés pour lutter contre la corruption sur tous les fronts, avec une plus grande attention portée à la corruption aux échelons élevés, et en améliorant le système de vérification (*checks and balances*), par exemple, les mécanismes d'audit et de reddition des comptes.
- **Améliorer l'équité dans le système financier** en appuyant le réinvestissement des recettes forestières dans l'amélioration de la capacité productive et les infrastructures

sociales ; en renforçant des mécanismes de répartition des bénéfices associés aux investissements du secteur privé et aux paiements, basés sur le marché, pour les services de l'écosystème forestier ; en renforçant le système d'incitations financières ciblant la certification et la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, et en améliorant les systèmes comptables nationaux afin de faire pleinement reconnaître la valeur des biens et services forestiers au niveau national.

- **Appuyer les efforts des communautés locales pour réduire la captation des ressources par les élites locales et étrangères** en clarifiant et en garantissant les droits et titres de propriété sur les terres et ressources forestières ; en trouvant des solutions aux obstacles qui empêchent les communautés locales de cerner la valeur réelle de leurs ressources, et en veillant à ce que les restrictions aux droits associés aux investissements du secteur privé et à la fourniture de services environnementaux soient équitables (par exemple, en appliquant des règles similaires à toutes les parties concernées ; en respectant les droits coutumiers).
- **Promouvoir des réponses et des parades appropriées au changement climatique** en appuyant l'instauration d'un dialogue au niveau national entre les entités gouvernementales, le secteur privé et la société civile pour élaborer et adapter des normes et des standards à l'appui d'un marché du carbone rentable qui aide à réaliser les objectifs de gestion durable des forêts et de réduction de la pauvreté ; encourager les parties prenantes du secteur forestier à participer activement à l'élaboration du programme de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) pour l'après 2012, afin d'accroître davantage les bénéfices que les acteurs locaux directement impliqués peuvent retirer du changement d'affectation de leurs terres et de l'exploitation de leurs forêts.

Références

- Anderson, T.L. et Leal, D.R. 2001 Free market environmentalism. St. Martin's Press, New York.
- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J.F., Moeliono, M. et Setiono, B. (éds.) 2006 Decentralization of forest administration in Indonesia: Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods. CIFOR : Bogor, Indonésie.
- Capistrano, D. 2008 Decentralization and forest governance in Asia and the Pacific : Trends, lessons and continuing challenges. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P., Dahal, R.D. et Capistrano, D. Lessons from forest decentralization: Money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific. Earthscan, Londres.
- Capistrano, D. et Colfer, C.J.P. 2005 Decentralization : Issues, lessons and reflections. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- Colchester, M. avec Boscolo, M., Contreras-Hermosilla, A., Del Gato, F., Dempsey, J., Lescuyer, G., Obidzinski, K., Pommier, D., Richards, M., Sembiring, S.N.,

- Tacconi, L., Vargas Rios, M.T. et Wells, A. 2006 Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. (éds.) 2005 The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- Colfer, C.J.P., Dahal, R.D. et Capistrano, D. (éds.) 2008 Lessons from forest decentralization: Money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific. Earthscan, Londres.
- de Koning, R., Capistrano, D., Yasmi, Y. et Cerrutti, P. 2008 Forest-related conflict: Impacts, links and measures to mitigate. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Diaw, M.C. 2005 Modern economic theory and the challenge of embedded tenure institutions: African attempts to reform local forest policies. *Dans* : (éds.) Kant, S. et Berry, A. Sustainability, institutions and natural resources: Institutions for sustainable forest management. Springer, Pays-Bas.
- Edmunds, D. et Wollenberg, E. 2003 Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies. Earthscan, Londres.
- Ferguson, I. et Chandrasekharan, C. 2005 Paths and pitfalls of decentralization for sustainable management: experiences of the Asia Pacific region. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- German, L. et Cerutti, P. 2009 A framework for evaluating the impacts of expanded trade and investment on forests: Customary rights and societal stakes. Rapport présenté à la réunion régional africaine de l'Association internationale pour l'étude des biens communs (International Association for the Study of the Commons), Le Cap, Afrique du Sud, 20-22 janvier, 2009.
- Gluck, P., Rayner, J., Cashore, B., Agarwal, A., Bernstein, S., Capistrano, D., Høgl, K., Liss, B.M., McDermott, C., Maini, J.S., Oksanen, T., Ollonqvist, P., Pulzl, H., Rametsteiner, E. et Pleschberger, W. 2005 Changes in the governance of forests resources. *Dans* : (éds.) Mery, G., Alfaro, R., Kanninen, M. et Lobovikov, M. Forests in the global balance : Changing paradigms. IUFRO World Series, Vol. 17. International Union of Forest Research Organizations, Helsinki, Finlande.
- International Tropical Timber Organization 2002 Forest certification : Pending challenges for tropical timber. ITTO Technical Series no. 19. ITTO, Yokohama, Japon.
- International Tropical Timber Organization, Rights and Resources Initiative (RRI) and Forest Trends 2007 Community-based forest enterprises : Their status and potential in tropical countries. ITTO Technical Series no. 28. ITTO, Yokohama, Japon.
- Karsenty, A. 2007 Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives. CIRAD et le Rights and Resources Initiative, Montpellier, France.

- Larson, A.M. 2005 Democratic decentralization in the forestry sector : Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. *Dans* : (éds.) Colfer, C.J.P. et Capistrano, D. The politics of decentralization: Forests, power and people. Earthscan, Londres.
- Larson, A.M. et Ribot, J.C. 2005 Democratic decentralization through a natural resource lens: An introduction. *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M. Democratic decentralisation through a natural resource lens. Routledge, Londres et New York.
- Manor, J. 1999 User committees : A potentially damaging second wave of decentralization? *Dans* : (éds.) Ribot, J.C. et Larson, A.M. Democratic decentralisation through a natural resource lens. Routledge, Londres et New York.
- Ribot, J.C. 2004 Waiting for democracy : The politics of choice in natural resource decentralization. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C. et Larson, A.M. (éds.) 2005 Democratic Decentralisation Through a Natural Resource Lens. Routledge, Londres et New York.
- Sunderlin, W., Hatcher, J. et Liddle, M. 2008 From exclusion to ownership ? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.