



# ***La pyramide :***

## ***Un outil de diagnostic et de planification pour une bonne gouvernance forestière***

Mars 2005



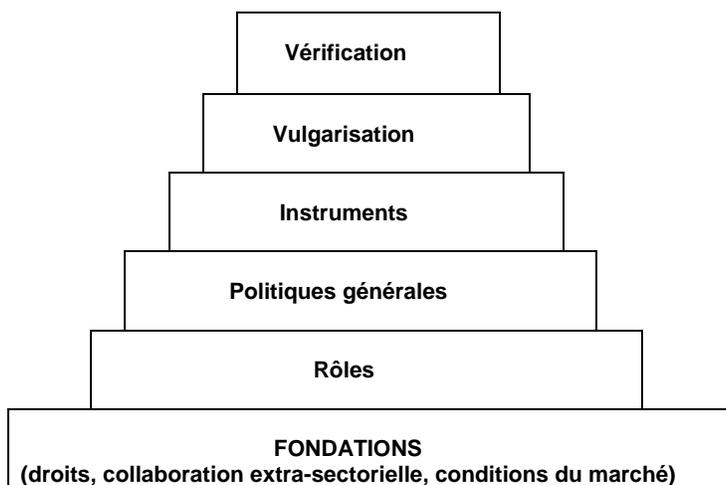
James Mayers, Stephen Bass et Duncan Macqueen ont conçu cet outil en association avec l'Alliance Banque mondiale/WWF pour la conservation et l'utilisation durable des forêts

## SOMMAIRE EXECUTIF

L'objectif de "La pyramide : un outil de diagnostic et de planification pour une bonne gouvernance forestière" est de proposer un cadre permettant de stimuler l'évaluation participative et la définition d'objectifs dans la gouvernance forestière au niveau national. Lorsqu'il est mis en œuvre au travers de processus multipartites bien parrainés, cet outil peut contribuer à combler "les lacunes en matière de gouvernance forestière" entre l'évaluation et l'accélération des progrès de l'aménagement forestier durable (AFD) au niveau du terrain d'une part et les politiques, l'évaluation et la présentation de rapports au niveau international d'autre part. En comblant ces lacunes, les capacités des parties prenantes d'assurer une gouvernance nationale qui soutienne la gouvernance forestière locale – et susceptible d'améliorer la gouvernance forestière internationale – peuvent être renforcées.

La gouvernance est de nature complexe, puisqu'elle englobe des liens à l'échelle tant mondiale que locale, des liens entre secteurs et des valeurs différentes, mais il est de plus en plus reconnu que ce sont des problèmes de gouvernance qui sous-tendent bien souvent les dilemmes liés aux forêts. Ces dernières années, on a assisté à des progrès dans l'élaboration de meilleures conditions habilitantes pour la gouvernance forestière dans beaucoup de pays. On a également observé des progrès importants dans l'évaluation et la planification au niveau de la forêt, mais ils présentent des limites. Entre-temps, l'évaluation et la présentation de rapports au niveau international n'ont pas amélioré de façon significative les performances au niveau des forêts.

Nous suggérons qu'il est possible d'identifier certains des éléments de la bonne gouvernance forestière communs à un large éventail de nations différentes. Afin de gérer la complexité, nous suggérons en outre que ces éléments peuvent être regroupés sous différents "niveaux" dans un simple diagramme de type "pyramide" :



Une forme plus avancée de ce diagramme fournit la base conceptuelle d'une approche plus détaillée du diagnostic et de la planification. Un processus multipartite pour adopter cette approche engloberait une période de consultations des parties prenantes, suivie d'un forum de ces dernières. Les questions posées sur chacun des quelque cinquante éléments d'une bonne gouvernance forestière sont au nombre de trois : qu'est-ce qui marche bien ? Qu'est-ce qu'il manque ? Qu'est-ce qu'il faut faire ? On procède également à une notation d'évaluation de chaque élément. Les informations ainsi obtenues sont consignées dans un ensemble de tableaux – un pour chaque niveau de la pyramide, comme suit :

<b>Élément d'une bonne gouvernance forestière</b>	<b>Qu'est-ce qui marche bien?</b> (résultats, qualité, impact)	<b>Qu'est-ce qu'il manque?</b> (lacunes, problèmes)	<b>Note</b> (rouge, orange, vert)	<b>Qu'est-ce qu'il faut faire?</b> (étapes suivantes)
---	---	--	--------------------------------------	--

Cet outil a été conçu pour être utilisé de façon créative plutôt que prescriptive ; pour stimuler des idées et non dicter des règles. Une étude de cas de l'utilisation de cet outil au Brésil a été effectuée. L'objectif en était de fournir une évaluation préliminaire de l'applicabilité de l'outil pour évaluer la

situation de la gouvernance forestière au Brésil et plus spécifiquement celle du programme forestier national. L'étude de cas du Brésil montre que l'utilisation de cet outil est extrêmement subjective et que sa légitimité dépend de qui le fait et comment. Un *processus multipartite efficace est essentiel*. De plus, ce n'est que si cet outil est affiné davantage et utilisé par des équipes crédibles dans un échantillon de pays et de contextes divers qu'il deviendra possible d'en "calibrer" l'utilisation afin de comparer les résultats obtenus en différents endroits.

## PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE ET DU CONCEPT DE PYRAMIDE

Cette partie du rapport décrit les problèmes et les possibilités que l'on rencontre dans le cadre de la gouvernance forestière et présente l'outil de la pyramide comme moyen de les comprendre et de planifier des améliorations.

### **1.1 Comblant les lacunes de la “gouvernance forestière” – un complément essentiel de l'évaluation et de l'accélération des progrès de l'AFD au niveau du terrain**

*Ce sont des problèmes de gouvernance qui sous-tendent bien souvent les dilemmes liés aux forêts.* Le succès de l'aménagement forestier durable (AFD) dépend de façon cruciale de questions très éloignées de la forêt elle-même. Il dépend de la portée et de la qualité des politiques, des conditions légales et institutionnelles *habilitantes* – d'une bonne gouvernance forestière. Ensemble, ces conditions influent sur la manière dont la société s'organise afin de développer et de gérer les richesses forestières, de produire des biens et services forestiers et de les consommer. Il est de plus en plus évident que les causes sous-jacentes de la mauvaise gestion des forêts sont invariablement les politiques générales et les conditions juridiques et institutionnelles *non habilitantes* et que ces causes affectent souvent le marché tout entier. Des institutions forestières faibles ne peuvent pas faire appliquer la législation. Les normes sociales affaiblies font que les utilisations abusives de la forêt restent impunies par les autres parties prenantes. Ce sont ces points faibles de la gouvernance qui sous-tendent souvent les problèmes dramatiques présents au niveau des forêts – vidange des coupes de forêts primaires, le boisement qui ne respecte pas les droits et les besoins des populations locales, la gestion des forêts qui anéantit la biodiversité, etc.

*On a assisté ces dernières années à certains progrès dans le développement des conditions habilitantes pour la gouvernance forestière*<sup>1</sup>. Les débats sur les politiques générales et leur mise en œuvre tendent à présent à faire intervenir des parties prenantes multiples et des partenariats et non plus seulement le gouvernement et quelques élites. Les objectifs des politiques générales dans de nombreux pays se sont élargis ; tandis qu'ils s'intéressaient avant principalement aux forêts comme sources de bois de construction ou de banques de terres à développer, ils se préoccupent à présent d'une gamme plus large de biens et de services forestiers et des besoins des parties prenantes. Dans certains pays, les communautés dépendantes des forêts commencent à faire reconnaître leurs droits pour pouvoir gérer efficacement les forêts. Il existe un certain nombre de programmes internationaux qui visent à améliorer la gouvernance du secteur. Toutes ces initiatives constituent des éléments constitutifs, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Le moment est venu d'évaluer ces divers éléments.

*Ce sont en particulier l'évaluation et la planification au niveau des forêts qui ont progressé, mais elles présentent des limites.* Au cours des dix dernières années, un nombre croissant d'initiatives se sont développées pour contribuer à évaluer et à planifier l'AFD au niveau de l'entreprise forestière, du domaine forestier ou du type de couvert forestier. Plusieurs initiatives de critères et indicateurs ont tenté de définir les dimensions du bon aménagement forestier<sup>2</sup>. Les systèmes de gestion de l'environnement/de la qualité ont aidé à construire et à évaluer la capacité de gestion pour œuvrer dans le sens de l'AFD. Des programmes de certification sont apparus pour assurer l'audit des performances dans soit l'aménagement forestier soit les systèmes de gestion, soit les deux. Toutes ces approches essentiellement basées sur le terrain ou sur l'entreprise ont eu un effet significatif sur notre appréciation de ce qui *devrait* se faire au niveau local et des *résultats* tangibles en termes de conditions forestières. Elles ont également contribué à confirmer ou à renforcer la capacité des responsables forestiers. Cependant, on pourrait jusqu'ici résumer leur impact comme “aidant les bons responsables à devenir encore meilleurs”. Les mauvais

<sup>1</sup> Une analyse multi-pays du bon et du mauvais dans le domaine des politiques forestières et des conditions institutionnelles a été réalisée par Mayers et Bass (1999).

<sup>2</sup> Les conseils les mieux développés à ce jour au niveau de la forêt ont été produits sous la forme d'une trousse à outils par le CIFOR (Centre de recherche forestière internationale, 1999). Un abrégé utile de critères et d'indicateurs pour l'AFD a été produit par la FAO (2001).

responsables (ou, de fait, ceux de tous ordres qui surexploitent les forêts) n'ont guère été touchés<sup>3</sup>. Il y a donc des *limites* à ce que ces normes et programmes de certification au niveau du terrain peuvent accomplir :

- Ils ne contribuent guère à l'évaluation ou à l'amélioration des décisions concernant la manière dont les forêts devraient être utilisées, les entités devant être impliquées et celles dont les intérêts sont satisfaits<sup>4</sup>
- Ils ne traitent que des responsables forestiers reconnus (en particulier les bons) et ne demandent pas de comptes aux autres utilisateurs locaux de la forêt ou à ceux qui l'exploitent de façon abusive
- Ils n'abordent pas la mesure et la dynamique des causes sous-jacentes des problèmes liés aux forêts, ou leur contraire, la qualité des conditions habilitantes pour l'AFD – et ne demandent donc pas de comptes aux autorités et aux pouvoirs<sup>5</sup>

*L'évaluation et la présentation de rapports à l'échelle internationale n'ont pas réussi à améliorer de façon significative les résultats au niveau des forêts.* Les cadres de présentation de rapports à l'échelle internationale, par exemple pour les organismes onusiens, tendent également à se concentrer sur ce qui se passe dans la forêt. Or, les autorités locales savent que l'ont est loin de la durabilité dans bien des pays et rechignent donc à signaler de véritables progrès au niveau de la forêt. Cependant, si ces résultats ne sont pas encore évidents dans la forêt, on observe des progrès dans certains processus de gouvernance dont on pourrait *attendre* qu'ils aboutissent à l'AFD. Certains protocoles de présentation de rapports à l'échelle internationale comportent des dispositions pour rendre compte des dimensions cruciales de la gouvernance forestière, notamment : rapports sur les progrès dans le sens de l'objectif 2000 de l'OIBT concernant la réalisation de l'AFD ; rapports nationaux présentés à la Commission de l'ONU sur le développement durable concernant la mise en œuvre des aspects liés à la foresterie de l'Agenda 21 ; et rapports présentés au Comité de la FAO sur la foresterie. Jusqu'ici, ils ont rarement été le fruit d'une évaluation multipartite ; ils n'englobent guère de diagnostic systématique des questions primordiales sous-jacentes ; il n'y a guère de retour d'information véritable concernant les processus de politiques nationales et de changement institutionnel ; et, là encore, il n'y a guère de facteurs incitant à les mener. Par conséquent, les questions vraiment délicates peuvent rester inévaluées et irrésolues.

*Les lacunes énormes laissées par les évaluations au niveau du terrain et la présentation de rapports à l'échelle internationale doivent être comblées.* Un outil de diagnostic et de planification est nécessaire pour compléter les cadres existants de présentation de rapports à l'échelle internationale et, en particulier, les évaluations au niveau du terrain ou de l'entreprise (notamment les normes et la certification)<sup>6</sup>. De plus, comme ces évaluations au niveau du terrain/de l'entreprise ont elles-mêmes un impact sur la gouvernance, un outil de diagnostic et de planification est nécessaire pour tirer les enseignements de ces évaluations et les adapter au contexte. Le tableau 1 résume différents programmes d'évaluation/de présentation de rapports et ce qu'ils peuvent nous apprendre sur la situation de la gouvernance forestière, ainsi que sur celle de l'aménagement forestier. Le programme forestier national fournit un cadre idéal pour les rassembler.

L'un des enseignements clés de tous ces programmes d'évaluation/de présentation de rapports est que – si l'on veut qu'ils changent réellement l'AFD et la gouvernance en vue de l'AFD – ils doivent faire partie intégrante du processus d'examen des politiques générales et aborder les

<sup>3</sup> Un bilan des impacts de la certification sur les forêts, les parties prenantes et les chaînes d'approvisionnement a été réalisé par Bass, *et al* (2001).

<sup>4</sup> De fait, la certification a été accusée de contribuer à des décisions rétrogrades, notamment : ouvrir la porte à la production de bois dans des forêts à haute biodiversité qui devraient plutôt être conservées comme zones protégées, ou encore encourager la plantation sur des terres qui devraient servir à la production alimentaire pour les pauvres.

<sup>5</sup> La certification évalue si les entreprises forestières adhèrent à la législation ou non, mais là où il y a un conflit apparent entre l'AFD et la législation en vigueur, il incombe à l'entité effectuant la certification de déterminer si l'entreprise a adopté la bonne ligne de conduite ; ceci n'a, au mieux, qu'un effet indirect sur la gouvernance.

<sup>6</sup> Il convient de noter ici deux approches récentes de la réalisation de progrès par palier au niveau du site : un système de vérification modulaire des progrès dans le sens de l'AFD au niveau de l'entreprise (Cozannet et Nussbaum, 2001) et un cadre pour l'évaluation de l'aménagement des zones protégées (Equilibrium, 2002).

questions d'actualité pour les débats sur les politiques. Il est possible que d'autres moyens d'encouragement soient nécessaires pour impulser leur utilisation juste et réfléchie. Autrement, les programmes d'évaluation/de présentation de rapports sont au mieux marginaux et n'intéressent que les passionnés de l'information et les fanas des politiques.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Par exemple, *Forest Resource Accounting* (Reddition de comptes sur les ressources forestières) a été élaboré en guise de programme permettant aux pays membres de l'OIBT de suivre les actifs forestiers en mutation, les pressions et les interventions institutionnelles (IIED et WCMC 1996). Il s'agissait d'un programme complet et pertinent de par les dimensions qu'il englobait. Mais il n'a pas marché parce que, malgré les intentions de le relier à des processus de politiques/de gouvernance qui auraient pu l'utiliser, il n'abordait les questions de gouvernance que de façon approximative et ces processus ne voyaient pas l'utilité d'un tel outil. (Aujourd'hui, les programmes forestiers nationaux pourraient peut-être l'apprécier). *Forest Resource Accounting* se concentrait plutôt sur l'information au niveau du site et a été remplacé dans ce sens par la certification, laquelle a gagné en popularité car elle est liée à des incitations tangibles du marché.

**Tableau 1 : Moyens d'évaluer/planifier les progrès de l'AFD**

<i>Eléments de progrès dans le sens de l'AFD</i>	<b>Certification d'aménagement forestier (par ex. FSC – Conseil de gérance des forêts)</b>	<b>Critères et indicateurs (C&amp;I) et rapports internationaux associés (par ex. OIBT)</b>	<b>Normes de politiques intergouvernementales et présentation de rapports (par ex. Propositions d'action (PdA) d'IPF/IFF et rapports à l'UNFF)</b>
<p><b>Progrès de la gouvernance :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fondations extra-sectorielles</i></li> <li>• <i>Rôles et institutions de l'AFD</i></li> <li>• <i>Politiques et normes d'AFD</i></li> <li>• <i>Instruments d'AFD</i></li> <li>• <i>Education/sensibilisation en matière d'AFD</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilite la mise en application : exige l'observation prouvée des lois et des exigences administratives, par ex. plans de gestion et normes légales pour la sylviculture et la cueillette et protection contre les activités illégales</li> <li>- Met en relief les conflits : entre les C&amp;I et la loi, traités au cas par cas</li> <li>- Encourage l'interaction entre les parties prenantes : groupe national de travail (GNT)</li> <li>- Permet de discuter des politiques ; le GNT fait connaître les répercussions en matière de gouvernance, mais pas de lien avec les politiques générales</li> <li>- Définit l'AFD et établit des normes au travers de la participation, qui visent à améliorer la durabilité et la crédibilité</li> <li>- Mais se concentre sur la FMU (Forest Management Unit (Unité de gestion forestière)) et (dans le cas du FSC) les influences externes perçues ; pas de participation du gouvernement, ce qui en limite l'influence directe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'OIBT (2000a) demande que soit rempli un questionnaire en 89 parties afin de rendre compte des progrès réalisés dans le sens de l'Objectif 2000</li> <li>- Ceci englobe les C&amp;I de l'OIBT et demande des descriptions des "temps forts" nationaux sur les <i>changements</i>, les lacunes et les propositions en matière de :</li> <li>• Politiques, législation, administration</li> <li>• investissement ou réinvestissement</li> <li>• équilibre de l'utilisation des terres</li> <li>• étendue et sécurité du domaine forestier permanent (en notant les dégâts)</li> <li>• connaissances, inventaires, recherches</li> <li>• propriété, bail, gestion</li> <li>• échanges commerciaux</li> <li>• participation des parties prenantes</li> <li>• principales difficultés rencontrées</li> <li>- Ceci est complet, mais ne couvre pas pleinement les liens macro et extra-sectoriels ou le cadre large de gouvernance (libertés, transparence, reddition de comptes)</li> <li>- Le premier rapport établira la base de référence, mais la présentation de rapports n'est pas encore systématique</li> <li>- Guère de moyens incitant les gouvernements à aborder les questions problématiques de la présentation de rapports à l'OIBT, par exemple corruption et illégalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les 270 PdA énumèrent de nombreux domaines de gouvernance forestière mais donnent très peu de détails</li> <li>- Demander une évaluation nationale systématique des PdA afin de déterminer les priorités</li> <li>- Insister par la suite sur un <i>programme forestier national</i> "holistique". Mettre surtout l'accent sur :</li> <li>• la participation multipartite à la prise de décisions sur les forêts</li> <li>• les moyens pour la coopération, la coordination et les partenariats</li> <li>• obtenir l'accès et faire valoir les droits</li> <li>• les recherches et connaissances traditionnelles</li> <li>• les systèmes d'information sur les forêts</li> <li>• les études et politiques sur les causes sous-jacentes du déboisement/de la dégradation</li> <li>• intégrer la conservation et l'utilisation durable, avec des dispositions pour les forêts sensibles sur le plan environnemental et pour aborder le problème du faible couvert forestier</li> <li>• codes de conduite pour le secteur privé</li> <li>• suivi, évaluation, rapports PNF (plans nationaux en matière de forêts et d'utilisation des terres)</li> <li>- Demander la présentation de rapports au niveau international sur les PdA (l'UNFF y réfléchit – mais pas encore en place)</li> </ul>

<p><b>Progrès de l'AFD dans la forêt :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Viabilité économique de l'AFD</i></li> <li>• <i>Bien-être environnemental</i></li> <li>• <i>Bien-être et développement sociaux</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normes larges sur la plupart des dimensions de l'AFD dans la plupart des types de forêt.</li> <li>- Il s'avère difficile d'évaluer la durabilité dans l'utilisation complexe/hétérogène des terres, les situations de petits producteurs et la biodiversité et les C&amp;I sociaux dans toutes les forêts</li> <li>- Tableau positif en général, mais à un prix considérable, de cas individuels d'AFD</li> <li>- Volontaire, et information rendue publique seulement une fois la certification obtenue, de sorte qu'elle n'englobe que la bonne foresterie</li> <li>- Jusqu'ici aucune base de données centrale pour constituer des archives chronologiques ou montrer les impacts cumulés de nombreux certificats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- C&amp;I de l'OIBT pour les forêts naturelles et plantées et leurs systèmes de gestion, englobant une ample gamme de dimensions de l'AFD (utilisés dans certains pays pour la certification), mais ils sont plus faibles sur les aspects économiques et sociaux</li> <li>- L'OIBT (2000b) demande que soit rempli un questionnaire en 89 parties afin de rendre compte des progrès réalisés dans le sens de l'objectif 2000. Ceci englobe tous les C&amp;I de l'OIBT. Il est peu probable que de nombreuses entités le fassent (sauf peut-être pour certaines forêts d'Etat, ou forêts échantillons) car il n'y a guère d'incitations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appel général pour que soit "améliorée la collecte de données quantitatives sur les valeurs de tous les biens et services forestiers ou sur les impacts environnementaux et sociaux</li> </ul>
--	---	---	---

*La certification a un impact sur la gouvernance dans certains contextes, mais elle n'entre pas en ligne de compte dans d'autres.* Etant donné son développement rapide au cours des dernières années, il est opportun d'évaluer la manière dont la certification a elle-même un impact sur la gouvernance. Par exemple :

- Les normes de certification offrent au moins une lingua franca pour des parties prenantes multiples concernant la bonne foresterie et souvent également une "loi douce", exigeant ou interdisant certaines actions spécifiques d'une manière crédible aux yeux de nombreuses parties prenantes
- La certification a souvent amélioré la reconnaissance des droits et des potentiels des groupes forestiers locaux – bien qu'elle ait également privilégié les groupes dotés de capacités et d'une influence supérieures
- Les groupes de travail nationaux sur la certification offrent un moyen à des parties prenantes multiples de s'engager dans un dialogue de politique générale sur ce qui constitue la bonne foresterie, la manière de l'évaluer et qui doit en assumer la responsabilité<sup>8</sup>.

Cependant, les programmes de certification sont rarement ancrés dans l'ensemble d'instruments réglementaires et de politiques générales pour le développement durable, en partie parce que les organismes gouvernementaux n'ont guère été impliqués. Vu sous un autre angle, il existe des contraintes de gouvernance qui peuvent rendre l'introduction de la certification difficile, voire dépourvue de sens. Une évaluation des interactions, tant positives que négatives, des instruments pris séparément, comme par exemple entre la certification et la gouvernance, peut contribuer à produire un tableau plus abouti du secteur forestier et à identifier les rôles précis que les instruments de ce type devraient réellement jouer.

*Les programmes forestiers nationaux et les autres initiatives stratégiques multipartites ont besoin d'un outil efficace de diagnostic et de planification de la gouvernance.* Etant donné que les progrès dans le sens de la bonne gouvernance forestière découlent de nombreuses sources, l'outil de diagnostic et de planification (décrit ci-après) est conçu pour rassembler les connaissances de toutes ces sources concernant les progrès réalisés. Il peut réunir les évaluations des contributions apportées par diverses interventions de l'intérieur même du secteur forestier (comme la certification et les changements de politiques forestières) et de l'extérieur de ce secteur (comme les processus de décentralisation et les politiques d'exportation). Il fournit un guide complet de la "bonne santé" du régime forestier et aide les parties prenantes à identifier les lacunes et à dresser des plans pour les combler. En tant que tel, il est destiné à être utilisé par des processus et des forums stratégiques larges. Dans l'idéal, il s'agit de processus multipartites, comme des programmes forestiers nationaux, et de processus multi-sectoriels, comme des stratégies nationales de développement durable et des commissions pour le développement durable. L'utilisation de l'outil de diagnostic et de planification permet de meilleurs débats et une meilleure appréciation de la diversité des conditions, des besoins et des contributions. En identifiant les progrès les plus substantiels dans la gouvernance et les lacunes les plus critiques, il peut soulager les parties prenantes (ou les pays) qui satisfont à des objectifs spécifiques mais pas forcément pertinents. Il peut offrir une passerelle dans le sens d'une l'action réelle, sur la base de "ce qui marche".

## **1.2 La diversité des conditions de la gouvernance forestière**

*La gouvernance est de nature complexe, puisqu'elle englobe des liens à l'échelle tant mondiale que locale, des liens entre secteurs et des valeurs différentes.* La gouvernance est guidée par les politiques générales, mise en application par des lois et exécutée par l'intermédiaire d'institutions<sup>9</sup>. Tous ces aspects de la gouvernance englobent une "hiérarchie" d'échelons allant de local à

<sup>8</sup> Bass *et al*, (2001) op.cit.

<sup>9</sup> Woodhouse (1997) définit la gouvernance dans la gestion environnementale comme "les structures et processus de pouvoir et d'autorité, de coopération et de conflit, qui régissent la prise de décisions et la résolution des conflits concernant l'affectation et l'utilisation des ressources, au travers de l'interaction d'organisations et d'institutions sociales (gouvernementales et non gouvernementales, formelles et non formelles)".

mondial et couvrent une gamme d'interactions multipartites et multi-sectorielles. Ils sont aussi profondément liés aux questions de valeurs et de structure.

*La gouvernance forestière va du niveau local au niveau mondial.* Les conditions de politiques générales, juridiques et institutionnelles qui affectent les forêts découlent du niveau local (par ex. les règles communautaires et normes sociales concernant l'utilisation des forêts), du niveau national (par ex. les droits stipulés par la loi aux terres boisées et aux ressources de la forêt) et du niveau mondial (par ex. les accords environnementaux multilatéraux affectant les forêts, les règles commerciales et les politiques des sociétés multinationales et des investisseurs). On observe une tendance croissante des sociétés internationales à exercer une influence au niveau local. Dans bien des pays, la tendance à la décentralisation est forte, mais dans d'autres, les populations dépendant des forêts sont en passe d'être privées de leurs droits. Le rôle des autorités nationales est par conséquent de plus en plus transformé en rôle de "courtier" entre des forces locales et internationales, bien que leurs capacités ne soient pas toujours à la hauteur de la tâche.

*Ceci est encore compliqué par l'envergure des interactions multipartites et multi-sectorielles.* Les forêts et la foresterie ne se décrivent pas en un secteur simple et autonome (bien que de nombreuses autorités forestières continuent de les traiter comme telles, le résultat étant que leurs solutions aux problèmes extra-sectoriels qui se fondent sur la foresterie tendent à échouer). Les forêts sont plutôt des ressources que d'autres secteurs et groupes utilisent de différentes façons, pour des biens et services spécifiques, ou bien à des fins de liquidation pour obtenir d'autres formes de capitaux (par exemple de l'argent et des terres déboisées à usage agricole ou urbain). Les décisions qui affectent la rentabilité relative de différentes formes d'utilisation et de liquidation des forêts sont, par conséquent, des facteurs déterminants significatifs de la réalisation de l'AFD et de la contribution éventuelle des forêts au développement durable. Là encore, au niveau national, il existe des pressions pour développer des capacités de "courtage" afin de déterminer l'équilibre "horizontal" des utilisations des forêts. On observe le recours croissant à la consultation, aux comités ou aux forums multipartites ; en outre, une grande partie de ces processus ont été décentralisés. Lorsque des décisions équilibrées sont mises en œuvre efficacement, les partenariats sont de plus en plus importants.

*Les paradigmes de la gouvernance concernent fondamentalement les valeurs, les structures et d'autres aspects contextuels.* Il est indiscutable que les décisions sur les forêts sont influencées par les valeurs de ceux qui les prennent. Mais ces valeurs peuvent varier considérablement et expliquent la présence de politiques générales fondamentalement différentes. Lorsque des parties prenantes multiples sont impliquées, les ensembles (naissants) de valeurs universelles tendent à être plus répandus, comme les droits de l'homme et des valeurs qui se sont récemment développées au travers des débats dans les domaines du développement et de l'environnement (principe de précaution, principe du "pollueur-payeur", équité intra et inter-générationnelle). La structure du gouvernement affectera également la façon dont les questions "verticales" et "horizontales" s'équilibrent. Par exemple, les systèmes fédéraux fonctionnent en général différemment des systèmes centralisés. Enfin, d'autres aspects de l'histoire, la dotation écologique, les conditions économiques, etc. influenceront également sur la gouvernance.

Dans la pratique, les valeurs, la structure et les autres aspects contextuels tendent à s'influencer entre eux pour créer les paradigmes dominants de la gouvernance. C'est ce qu'illustre le tableau 2.

**Tableau 2. Typologie de base de la gouvernance**

Paradigme dominant de la gouvernance	Discours principal – points d'entrée clés pour le débat/l'échange sur la gouvernance
1. Commandement et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle, pouvoirs et responsabilisation des autorités</li> <li>• Développement de la législation</li> <li>• Vulgarisation et mise en application</li> </ul>
2. Privatisation au profit d'intérêts d'entreprise ou de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déréglementation</li> <li>• Normes et certification</li> <li>• Réformes des marchés, royalties et loyers</li> <li>• Médiateurs</li> <li>• Suivi</li> </ul>
3. Nationalisation des entreprises et des services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Changements institutionnels et légaux majeurs</li> <li>• Droits des utilisateurs</li> <li>• Mécanismes de compensation</li> </ul>
4. Délégation du pouvoir aux autorités locales et/ou à des groupes de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomisation</li> <li>• Coûts/problèmes de transition liés à la scission d'actifs</li> <li>• Développement des capacités</li> </ul>
5. Autres approches de la décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomisation</li> <li>• Assurance des droits</li> <li>• Développement des capacités</li> <li>• Négociation</li> </ul>
6. Consensus et partenariats intersectoriels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanismes et ressources de participation/représentation</li> <li>• Disponibilité de l'information</li> <li>• Capacités des groupes de la société civile</li> </ul>

Ces paradigmes tendent à définir leurs propres processus de gouvernance, leurs propres domaines de conflit ou de négociation et l'accent relatif qu'ils mettent sur les instruments de mise en œuvre. Cela signifie qu'ils tendent aussi à avoir des points d'accès particuliers pour discuter de la gouvernance et pour la modifier, comme le suggère le tableau 2. Par exemple :

- Le paradigme dominant de *privatisation et libéralisation économique* (manifeste dans la plupart des pays à l'heure actuelle) se préoccupe actuellement des normes et de la certification. Ce sont là des points d'accès d'actualité et fort à propos pour une discussion de la gouvernance (les débats sur la certification font actuellement ressortir une grande partie de ce qu'il y a de bon et de mauvais dans les rôles institutionnels) et aussi pour l'amélioration de la gouvernance (comme nous pouvons l'observer dans les différentes sortes de processus de privatisation et de partenariat dont un élément est la certification).
- Dans les pays où intervient la *décentralisation*, les questions importantes sont fréquemment le développement des rôles et les aspects associés d'autonomisation, d'assurance des droits et de développement des capacités. En tant que tels, les processus de négociation et de renforcement des capacités s'avèrent être les points d'accès les plus efficaces pour la discussion et l'amélioration de la gouvernance.

Ces deux exemples sont également extrêmement politiques. Il est rare que les changements en matière de gouvernance puissent être apportés au travers d'acteurs du secteur forestier seuls ; ils devront en général faire intervenir l'arène macropolitique.

On peut identifier certains éléments de ce qui constitue la bonne <sup>10</sup> gouvernance qui sont communs à de nombreux contextes ou “paradigmes” de gouvernance. Pour être utile, un outil de diagnostic et de planification doit pouvoir *accommoder* une variété de contextes (“paradigmes”) de gouvernance forestière. Mais il ne doit pas être *défini* par l’ensemble complet, au risque de devenir difficile à manier. Dans ce document, nous proposons donc des éléments cruciaux de la bonne gouvernance forestière qui peuvent être reconnus comme pertinents dans de nombreux contextes et qui peuvent être interprétés et développés de façon plus détaillée pour des situations spécifiques. A ce stade, nous hésitons à élever le statut de ces éléments à celui de “critères et indicateurs de bonne gouvernance forestière”, ce pour les raisons suivantes :

- la “bonne” gouvernance est très spécifique au contexte – pour toutes les raisons décrites plus haut – et, bien que l’on puisse rechercher des éléments de gouvernance dans n’importe quel contexte, leur expression réelle sera tout aussi spécifique.
- par conséquent, nous ne pouvons pas être certains pour l’instant des éléments dotés d’une validité universelle <sup>11</sup>
- il existe le risque de voir l’outil de diagnostic et de planification utilisé pour effectuer des comparaisons hâtives *entre* nations opérant dans des contextes différents, par ex. une forme de “certification à l’échelle nationale” de la gouvernance forestière ne serait actuellement pas valable.

L’outil décrit ci-après accorde donc une plus grande importance au fait d’être créatif plutôt que prescriptif – c’est une liste de contrôle conçue pour stimuler la réflexion et l’inclusion plutôt qu’un ensemble d’exigences qui étoufferaient l’imagination et n’incluraient que quelques élus.

### **1.3 Présentation de la “pyramide” des éléments clés de la bonne gouvernance forestière**

Cet outil de diagnostic et de planification présente un moyen simple permettant aux parties prenantes de collaborer dans l’évaluation et la planification des conditions habilitantes clés de la bonne gouvernance forestière.

Nous suggérons que :

- il est possible d’identifier certains des éléments de la bonne gouvernance forestière communs à un large éventail de nations différentes..

Nous suggérons en outre que :

- une pondération des différents éléments sera nécessaire – certains d’entre eux seront plus fondamentaux que d’autres
- tant le regroupement que l’ordre des éléments sont importants – certains éléments dépendront de la présence d’autres comme conditions *sine qua non*
- certains éléments sont directement contrôlés par des parties prenantes de la forêt, tandis que d’autres (beaucoup, de fait, parmi les plus fondamentaux) ne le sont pas
- selon le “paradigme” de gouvernance, les parties prenantes s’intéresseront beaucoup plus à certains éléments qu’à d’autres ; ceci constitue, certes, un bon point de départ, mais ne saurait impliquer pour autant que tous les autres éléments sont dépourvus d’importance.

Ici aussi, afin de tenter de gérer la complexité, nous proposons de décliner ces cinq observations sous forme d’un simple diagramme en “pyramide”. <sup>12</sup> Il est illustré par la figure 1, qui forme la base

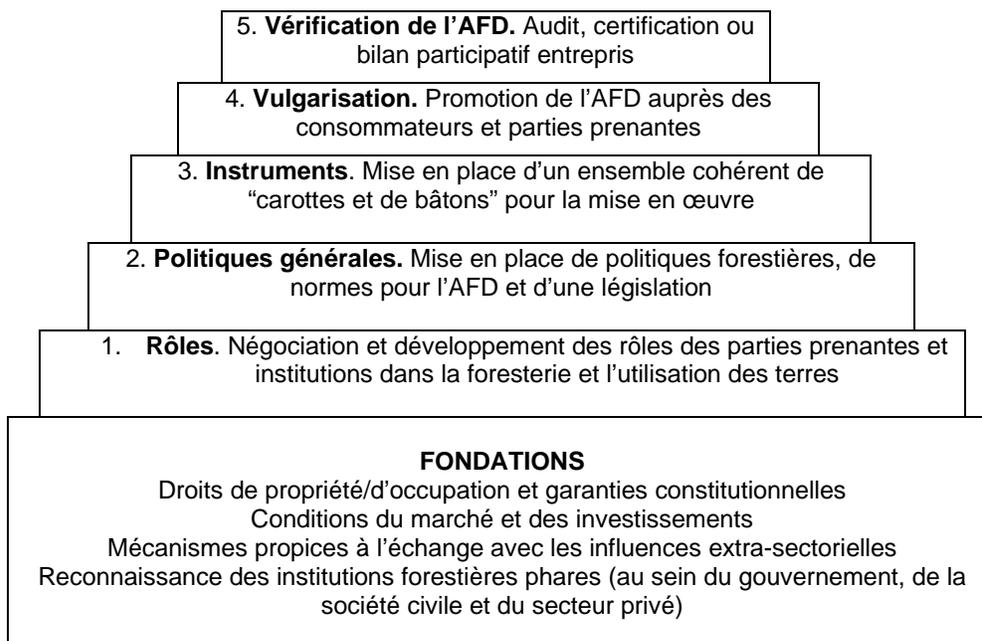
<sup>10</sup> La “bonne” gouvernance est ambitieuse ; elle se soucie de la distribution du pouvoir et de l’autorité au sein d’une société donnée selon des méthodes qui satisfont le mieux les intérêts de l’échantillon le plus large possible de personnes (Ribot, 1999).

<sup>11</sup> Cependant, au fil du temps, l’utilisation active du diagnostic de même que la définition d’objectifs et le suivi ultérieurs dans plusieurs pays pourraient révéler – à partir de divers points de vue partant de la base dans différents contextes – certains critères et indicateurs “universels” de la bonne gouvernance forestière.

<sup>12</sup> Ce concept de la “pyramide” a été introduit, lors de l’Atelier de novembre 1999 de l’Alliance Banque mondiale/WWF sur la certification/vérification forestières, purement pour illustrer que la certification doit être considérée dans le contexte

conceptuelle pour l'outil de diagnostic et de planification, dont l'utilisation proposée est décrite dans la 2<sup>ème</sup> partie.

**Figure 1 : La “pyramide” de la bonne gouvernance forestière**



Notes sur le diagramme de la pyramide :

- La pyramide décrit les éléments de bonne gouvernance sur lesquels les parties prenantes de la forêt exercent un contrôle significatif
- Les "fondations" de la pyramide sont moins directement contrôlées par les parties prenantes de la forêt – mais il est crucial que ces dernières comprennent les contraintes et les possibilités émanant de sphères situées au-delà du secteur forestier pour se donner les moyens de défendre leur position et d'influer sur ceux qui détiennent le pouvoir d'améliorer les fondations
- Chaque niveau représente un groupe d'éléments. Leur disposition verticale suggère un ordre générique. Mais le niveau "d'accès" et l'ordre précis dans lequel les niveaux et les éléments sont abordés dépendront du contexte du pays et des préoccupations et du stade où se trouve le discours au sein du pays
- Cependant, les éléments des niveaux situés vers le bas de la pyramide tendent à être des aspects plus essentiels – ils sont plus nombreux et ils sont en général plus fondamentaux aux progrès dans de nombreux contextes.

*Examen plus minutieux des "niveaux" de la "pyramide".* Chacun des "niveaux" décrit un élément de la gouvernance forestière. Mais le "niveau" lui-même n'explique pas les processus nécessaires pour générer chaque élément. Pour poursuivre cette analogie avec un bâtiment, disons que le "câblage et la plomberie" – ou les "colonnes et les cryptes" d'une pyramide – sont aussi importants que les étages de pierre qu'ils traversent. Chacun des niveaux suppose la mise en place d'éléments de bonne gouvernance forestière, qui sont progressivement obtenus au travers de systèmes importants "de câblage et de plomberie". Nous avons identifié cinq *systèmes de base* de ce type qui peuvent contribuer à une bonne gouvernance forestière s'ils englobent certains attributs de bonne gouvernance (entre parenthèses) :

- 1) *Information* (accès, couverture, qualité, transparence)
- 2) *Mécanismes participatifs* (représentation, égalité des chances, accès)

---

plus large d'efforts divers dans le sens de l'AFD et en particulier pour en souligner l'interaction avec les divers éléments cruciaux de l'AFD ayant trait aux politiques et aux institutions (et sa dépendance de ces éléments). Un ensemble fondamental d'éléments de bonne foresterie a été introduit, organisés en une série de "paliers" (Bass et Simula, 1999). Ceci a été étoffé en 2000 avec des listes de contrôle associées en vue d'assurer la bonne pratique (Mayers et Bass, 2000).

- 3) *Finances* (internaliser les externalités, efficacité-coût)
- 4) *Compétences* (équité et efficacité dans le développement du capital social et humain)
- 5) *Planification et gestion des processus* (définition des priorités, prise de décisions, coordination et reddition de comptes)

Si les systèmes sont bien développés au sein d'un des niveaux, ils peuvent "accélérer" le développement des autres niveaux – en particulier s'il s'agit du niveau où se situe le discours dominant sur la gouvernance. Par exemple, les forums participatifs impliqués dans la certification fournissent un "câblage" participatif, ce qui s'est avéré influencer le développement des autres niveaux. Plus chacun de ces systèmes est développé, meilleure est la gouvernance forestière globale. Au fil du temps, c'est ce sentiment plus large de progrès qui nous intéresse, plutôt que, par exemple, les avancées de la certification.

Pour résumer, il y a quelques forces et faiblesses de l'analogie avec la construction d'une pyramide qui valent la peine d'être mis en relief :

<b>Points forts de l'analogie avec la construction d'une pyramide</b>	<b>Points faibles de l'analogie avec la construction d'une pyramide</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les niveaux inférieurs de la pyramide sont plus ardu à construire – sont plus importants – que les niveaux supérieurs</li> <li>• Les fondations sont elles aussi importantes, mais elles sont en grande partie cachées et ne dépendent pas seulement des "bâtisseurs de la pyramide" de la forêt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'y a pas d'ordre rigide et universel entre les niveaux</li> <li>• On peut en réalité faire des progrès "défiant la pesanteur" sur les niveaux supérieurs même lorsque les niveaux inférieurs ne sont pas achevés.</li> </ul>

## DEUXIÈME PARTIE : BUT ET UTILISATION DE CET OUTIL DE DIAGNOSTIC ET DE PLANIFICATION

Cette partie du rapport décrit dans leurs grands traits l'objectif et les utilisations proposés de l'outil de diagnostic et de planification de la pyramide pour une bonne gouvernance forestière. On y décrit ensuite qui peut y prendre part et la manière dont l'outil peut être utilisé. Enfin, elle comporte un ensemble de tableaux de diagnostic vierges – dont le but est de stimuler l'utilisation de l'outil.

### 2.1 L'objet de l'outil

Le concept de la "pyramide" (Cf. 1.3) offre un cadre pour l'outil de diagnostic et de planification de la gouvernance forestière. Le *but visé* est de stimuler l'évaluation et la définition d'objectifs de manière participative dans le domaine de la gouvernance forestière au niveau du pays. Lors d'une analyse plus poussée, on constate trois *utilisations* principales :

(1) *Evaluation et dialogue participatifs* sur l'ensemble du secteur forestier, en identifiant les fondations qui existent au niveau national pour ce qui est de la conservation et de l'aménagement des forêts, puis en isolant les lacunes, les problèmes et les disparités parmi ces fondations.

(2) *Améliorations de la planification – définir des objectifs et des cibles*, identifier des actions et des points d'accès cruciaux pour les parties prenantes, y compris les organismes venus de l'extérieur, leur relation et leur ordre pour améliorer les synergies, et tracer ainsi une sorte de "feuille de route" pour la planification.

(3) *Suivi et présentation de rapports continus*, en fournissant un cadre simple et transparent d'éléments importants pour la présentation inclusive de rapports sur les progrès globaux dans le sens de l'AFD à l'échelle nationale.

Ce qui étaye ces trois utilisations, c'est la nécessité de *maintenir une vue "holistique" et d'encourager l'intégration*. Il s'agit entre autres de :

- *Aider des initiatives isolées en développant une synergie entre elles et d'autres et en identifiant correctement les conditions préalables*. L'approche de la pyramide peut éviter de forcer le rythme d'initiatives ("solutions") isolées en : 1) identifiant la gamme d'autres solutions possibles dotées d'une efficacité plus immédiate, les synergies possibles et les conditions préalables pour des approches plus ambitieuses et 2) en établissant des jalons. Elle se concentre sur la gamme d'actions nécessaires pour développer les politiques générales, les institutions et les capacités qui permettront et soutiendront la réalisation d'initiatives comme les cibles spécifiques de la Forest Alliance Banque mondiale/WWF relatives aux zones protégées et à la certification.
- *Collaborer avec des développements situés bien au-delà du secteur forestier*. L'approche du diagnostic et de la planification invite les entités impliquées dans des éléments de gouvernance dans d'autres secteurs (souvent les "fondations") à examiner et optimiser les manières dont elles affectent les développements dans le secteur forestier, ou sont affectées par eux.
- *Encourager l'intégration et la complémentarité avec d'autres initiatives majeures*. Notamment intégration du programme national de foresterie du pays avec la Stratégie pour la biodiversité, le Cadre de développement intégré, etc.

Bien que cette approche présente des points forts, on y observe également quelques limites clés, résumées ci-dessous :

Cette approche PEUT	Cette approche NE PEUT PAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offrir un ordre du jour intégré pour examiner en détail les principaux éléments de la gouvernance forestière – politiques, lois, rôles, capacités et instruments</li> <li>• Etre mise en œuvre avec différents degrés d'information et de participation [Cf. section intitulée "Comment utiliser cette approche"]</li> <li>• Fournir la base d'un processus spécifique au pays dans le sens d'une meilleure gouvernance forestière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir des résultats totalement objectifs – quelle que soit la façon dont elle est mise en œuvre, elle ne représentera jamais qu'une opinion, pas la "vérité"</li> <li>• Evaluer l'état des forêts ou leur gestion dans un pays donné</li> <li>• Fournir des critères et des indicateurs suffisamment spécifiques pour "juger" la gouvernance forestière dans tout pays donné (sans entreprendre beaucoup plus de tests sur le terrain basés dans les pays).</li> </ul>

## 2.2 Qui devrait utiliser l'outil de diagnostic et de planification

**Une gamme de parties prenantes dans le cadre d'un processus "facilité".** L'approche proposée ici est un simple moyen pour les parties prenantes de travailler ensemble à l'évaluation et la planification des conditions clés pour une bonne gouvernance forestière. L'idéal serait que ces processus multipartites fassent partie d'un programme forestier national, ou de processus multi-sectoriels, comme les stratégies nationales de développement durable et les commissions de développement durable. En l'absence de processus stratégiques larges de ce type, une initiative spécifique de diagnostic et de planification dans le domaine de la gouvernance forestière sera nécessaire – mais elle ne devrait être tentée que s'il existe une logique suffisante dans ce sens et une demande adéquate de la part des parties prenantes.

Certains des éléments proposés de bonne gouvernance à évaluer demandent l'accès à des personnes très occupées ou à des groupes de parties prenantes très éloignés – ce qui constitue en soi une raison pratique expliquant la nécessité d'un processus multipartite. De plus, comme le suggère le niveau "fondations", il est vital que le processus collabore avec des entités ne faisant pas partie du secteur forestier – et des mécanismes spécifiques de participation seront nécessaires pour faire de cet "engagement" inter-sectoriel une réalité. Une quantité significative de *temps* et de *ressources* sera nécessaire pour un processus participatif de ce type (Cf. 2.2).

L'outil de diagnostic et de planification pourrait également être utilisé par des groupes de parties prenantes individuels, comme les autorités forestières ou des groupes militants, en particulier pour évaluer leurs propres rôles dans la gouvernance forestière et les rôles des autres. Lorsqu'un seul groupe procède à l'évaluation, le diagnostic et les lignes directrices offrent un cadre permettant d'assurer la rigueur et la transparence.

**Facilitateurs** Il est essentiel qu'il y ait une personne pouvant coordonner le processus. Cette personne peut demander l'aide d'autres et, qu'il s'agisse d'un individu ou d'un groupe, ceux ou celle se chargeant de la fonction de facilitation et de coordination doivent faire montre de connaissances, avoir des relations, être respectés, sûre d'eux au moment de passer à l'action et en mesure de demander à d'autres d'apporter des contributions et de prendre des décisions.

Le développement d'une appréciation commune des idées en présence, des meilleures manières d'utiliser l'outil et des capacités appropriées de facilitation et de coordination des facilitateurs constitue l'étape clé suivante pour l'Alliance forestière Banque mondiale – WWF et les autres personnes et groupes impliqués dans l'élaboration de cet outil. Il faut organiser des ateliers de travail faisant participer ceux qui seront chargés de mener les exercices pour "mettre à l'épreuve" l'outil dans une variété de pays.

**Personnes chargées de l'examen.** Les résultats de la mise à l'épreuve et de l'utilisation de l'outil devront être largement diffusés et examinés par ceux qui participent au processus, ou qui risquent d'être affectés par ses résultats. Un "examineur" ou analyste en charge sera utile au moment de coordonner ce processus d'examen et pour intégrer les réactions. L'IIED est prêt à prendre part à

l'effort mentionné ci-dessus pour soutenir la capacité des facilitateurs et pour dresser un bilan des résultats des tests effectués au niveau des pays dans le cadre du développement de cet outil.

### **2.3 Comment utiliser l'outil de diagnostic et de planification**

La nature exacte du processus multipartite décrit ci-dessus – et il convient ici d'envisager diverses combinaisons de communication à distance et des échanges face à face – sera vraisemblablement différente dans chaque cas. En termes généraux, le but sera de façonner un processus suffisamment concerté pour générer et maintenir un engagement et une adhésion adéquats des parties prenantes, mais aussi suffisamment court et concentré pour qu'il n'use pas l'énergie et l'enthousiasme de tous. On pourrait prendre un bon départ sur l'évaluation de la gouvernance et l'identification d'une marche à suivre **au minimum deux ou trois jours et un groupe de quatre à huit parties prenantes clés**. Un degré d'exactitude, de crédibilité et d'adhésion plus important serait atteint avec une implication plus large et plus longue. Il faut bien comprendre que l'utilisation initiale de l'outil n'est pas un exercice "rapide" – cependant, les contrôles futurs pourront être plus intensifs et par conséquent nécessiter moins de ressources.

Il sera prévue une **période de rodage**. Il faut engager les parties prenantes dans le processus – pour qu'elles se familiarisent avec les objectifs, les besoins et l'approche de l'outil – ce qui nécessite du temps, d'amples explications et un dialogue. On peut rarement supposer qu'il y a un groupe tout prêt de parties prenantes disposées à "se livrer au jeu" et encore moins à utiliser les conclusions. Les sections suivantes présentent des conseils supplémentaires sur l'utilisation du diagnostic et des tableaux de planification pour chacun des niveaux du modèle de la pyramide.

**Ordre des "niveaux" d'une bonne gouvernance forestière.** Pour faciliter la participation des entités appartenant plus manifestement au secteur forestier, le diagnostic commence par les niveaux "au-dessus du sol" – ceux qui sont plus ou moins sous le contrôle des acteurs du secteur forestier. L'axe pivot initial pourra porter sur le niveau qui préoccupe actuellement les parties prenantes de la forêt. Les "fondations" sont laissées pour la fin. Ceci permet de brosser un meilleur tableau des conditions préalables vitales et des actions extra-sectorielles à développer (lesquelles peuvent être influencées d'une manière ou d'une autre – et à différents degrés – par les entités du secteur forestier). Mais il convient de souligner un aspect évident (le dernier, mais non le moins important) : après tout, on ne peut pas construire de pyramide sans fondations.

**Éléments de la bonne gouvernance forestière.** Chaque niveau est composé d'un certain nombre d'éléments – qui sont énumérés dans un ensemble de tableaux vierges dans la section 2.4 ci-dessous. Ces éléments sont en général des éléments souhaitables de bonne pratique qui découlent d'une variété de sources et d'expériences. Ces éléments seront considérés comme formant une liste de contrôle visant à stimuler la réflexion et non à brider ou à limiter les réponses. On remarquera qu'il y a en général plus d'éléments dans les niveaux inférieurs que dans les niveaux supérieurs, ce qui suggère l'importance accrue de ces niveaux inférieurs. On remarquera par ailleurs que dans chacun de ces niveaux il y a généralement un ou plusieurs éléments liés aux systèmes "de câblage et de plomberie" de base (Cf. 1.3) – information, participation, finances, compétences et gestion – puisque l'on remarque généralement que ces systèmes sont vraiment cruciaux pour progresser sur le plan des rôles, des politiques générales et des instruments.

Après les éléments de la bonne gouvernance forestière, les tableaux comportent une série de colonnes à remplir par ceux qui effectuent l'évaluation :

- **Qu'est-ce qui marche bien ?** Dans cette colonne, on fournira des évaluations sommaires de la situation dans le pays de chacun des éléments. Trois aspects en seront considérés : qu'est-ce qui est en place? – les **résultats** "observables" des actions ; quelle est la **qualité** – la "force, l'ampleur et la profondeur" de ces résultats ; et quels **impacts** ont-ils sur le plan de la réalisation de l'AFD?

- ❑ **Qu'est-ce qu'il manque?** Dans cette colonne seront présentées des évaluations sommaires pour chacun des éléments des **lacunes** et **problèmes** évidents en termes de la présence de résultats, de leur qualité ou de leurs impacts.
- ❑ **Note.** Dans cette colonne on indiquera une simple évaluation de la situation des progrès et du développement de chacun des éléments en choisissant une option parmi les trois suivantes : **rouge** pour l'absence d'actions, ou les actions interrompues, ou bien lorsque ce qui marche est dépassé par ce qu'il manque ; **orange** – pour une certaine bonne volonté et la prise de mesures en vue de progrès, ou bien lorsque ce qu'il manque est plus ou moins en équilibre avec ce qui marche ; **vert** – pour la réalisation de progrès réguliers et lorsque ce qu'il manque est dépassé par ce qui marche.
- ❑ **Qu'est-ce qu'il faut faire ?** Dans cette colonne sera indiquée une évaluation de l'étape pratique suivante pour chacun des éléments (s'il y a lieu).

Pour chaque niveau, les aspects ci-dessus sont compilés dans un tableau prenant la forme suivante :

Elément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultats, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
--	--	--	----------------------------	---

Dans les cas où le diagnostic est utilisé dans le cadre de processus visant des progrès par paliers dans le sens de la bonne gouvernance forestière, il faudra fournir plus de précisions sur les actions. Elles seront consignées dans des colonnes supplémentaires ajoutées sur la droite du tableau dans l'ordre suivant :

- ❑ **Acteur principal** (qui sera chef de file – pour passer à l'action suivante ?)
- ❑ **Priorité** (quelle est l'importance de cet aspect – moyenne, haute, très haute – quelle en est l'urgence ? – maintenant, bientôt, plus tard – et qu'est-ce qui en ferait une priorité si ce n'est pas le cas actuellement, par ex. un événement pourrait avoir lieu comme un effondrement des prix, un changement de gouvernement national qui modifierait considérablement les priorités).
- ❑ **Cible/indicateur** (quel est la cible ou l'indicateur spécifique pour cette action ?)
- ❑ **Suivi** (comment la cible/l'indicateur ou – le cas échéant – le déclencheur, sera-t-il/elle suivi(e) ?)

L'évaluation et la notation décrites ci-dessus sont extrêmement subjectives et leur légitimité aux yeux des autres dépendra des personnes qui les effectuent et de la manière dont elles le font. Qui plus est, ce n'est que si ces tableaux de diagnostic en viennent à être utilisés par des équipes crédibles dans une grande variété de pays et de contextes qu'il deviendra possible de les "calibrer" et de comparer les "notes" d'un endroit à l'autre. Pour améliorer ce type d'évaluation et de notation indicatives, des critères plus rigoureux pourraient être mis au point pour évaluer les types et les niveaux des impacts sur chacun des éléments constitutifs.

**Projection.** Pour récapituler l'objet de cet outil, nous soutenons qu'une bonne gouvernance forestière au niveau national est vitale pour permettre à l'AFD de s'établir et de se répandre. Nous soutenons également que l'AFD englobe deux idées larges qui ont souvent besoin d'être soulignées dans tout groupe abordant la gouvernance forestière : premièrement, les moyens d'existence locaux – nous avons un penchant explicite en faveur de la foresterie pour les moyens d'existence locaux et la réduction de la pauvreté ; et deuxièmement, les paysages – les forêts et les arbres prennent leur place dans des paysages larges qui peuvent inclure des utilisations uniques des terres ou des utilisations mixtes. Que ces idées soient ou non acceptées par un groupe de parties prenantes, un élément de projection sera vraisemblablement nécessaire dans le processus lorsqu'il s'agit de planifier les étapes futures de la gouvernance forestière.

## **2.4 Eléments d'une bonne gouvernance forestière**

Les éléments d'une bonne gouvernance forestière pour chaque niveau de la pyramide sont énumérés dans la série de six tableaux ci-dessous. Les colonnes vierges sont à remplir avec les conclusions des processus multipartites à l'échelle nationale.

### Niveau 1. ROLES - Négociation et développement des rôles des parties prenantes et institutions

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
1.1 Reconnaissance parmi les décideurs sectoriels actuels qu'il existe de <i>multiples points de vue valables et maintes parties prenantes</i> dans le secteur				
1.2 <i>Représentants</i> capables des différents groupes de parties prenantes (pas forcément toutes les parties prenantes pour commencer) prêts à négocier				
1.3 <i>Système de participation</i> structuré composé d'un mélange de forums à l'échelle nationale et locale pour l'analyse, la consultation et la prise de décisions				
1.4 <i>Informations</i> générées et accessibles sur une base équitable par les parties prenantes – sur les biens de la forêt, ce qui en est exigé et ses utilisations				
1.5 Une <i>vision</i> du rôle des forêts dans l'utilisation des terres et dans les moyens d'existence est développée et mise en commun				
1.6 Les <i>rôles</i> des parties prenantes dans la foresterie et l'utilisation des terres – englobant les droits, les responsabilités, les bénéfices et les relations – négociés et clairs pour tous				
1.7 <i>Architecture institutionnelle de base</i> du secteur forestier (structures) et droits et pouvoirs de prise de décisions convenus et en place				
1.8 Développement de la capacité des <i>agences phares</i> de stimuler et de soutenir le développement des ressources humaines parmi les parties prenantes				
1.9 Mécanismes pour le <i>développement des compétences</i> , motivation et interactions de toutes les parties prenantes en place				
1.10 Sources nationales et étrangères de <i>financement</i> pour le secteur – commerciales, ONG et publiques – identifiées, évaluées et assimilées au niveau national				
1.11 <i>Collaborations et partenariats</i> pour la gestion des forêts organisés et poursuivis en prêtant une attention rigoureuse à l'apprentissage et à l'adaptation				
1.12 Les <i>organismes et ONG internationaux</i> sont impliqués et soutiennent les priorités convenues à l'échelle nationale pour la gouvernance forestière.				

## Niveau 2. POLITIQUES GENERALES - Mise en place de politiques forestières, de normes pour l'AFD et d'une législation

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
2.1 <i>Vision, rôles et architecture institutionnelle de base</i> du secteur forestier (structures) reconnus dans les politiques et lois centrales relatives aux forêts				
2.2 Méthodes/critères du secteur forestier national pour <i>la définition de priorités</i> convenus et adoptés				
2.3 <i>Domaine forestier</i> national ("permanent") désigné, sous divers types de propriété, sur la base d'une vision commune (Cf. 2.1) et de la capacité des terres : englobant forêt de protection, forêt de "subsistance" à utilisations mixtes et forêt de production commerciale selon les besoins				
2.4 <i>Droits</i> clairs, équitables et légalement défendables en place : droits de gérer les ressources forestières (sur la base du consentement libre et informé des autres entités dotées de droits légaux et coutumiers) ; droits d'extraire des ressources de forêts publiques accordés en échange d'une indemnité financière complète, y compris les externalités				
2.5 <i>Les parties prenantes</i> sont conscientes de leurs droits ; les droits légaux et coutumiers des communautés locales et marginalisées sont reconnus et respectés				
2.6 Des <i>procédures pour optimiser les avantages</i> des forêts sont en place, de manière à ce que : - l'aménagement forestier soit économiquement viable et englobe les externalités environnementales et sociales - les avantages multiples des forêts soient protégés durant les opérations - la transformation locale performante soit encouragée - les moyens d'existence équitables soient soutenus				
2.7 Formalisation de systèmes pour définir, mettre en œuvre, suivre et améliorer les <i>politiques générales et les normes</i> forestières et assurer leur <i>cohérence</i> avec les autres politiques				

<p>2.8 <i>Processus de définition des normes nationales (PCI&amp;S) pour l'AFD en place, se basant sur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un ensemble de normes dotées d'un objet convenu et bien communiqué dans le cadre de la vision générale du secteur forestier ;</li> <li>- une base convenue pour l'introduction de normes (volontaires et/ou obligatoires) ;</li> <li>- consultation et recherches locales ;</li> <li>- bonnes pratiques forestières telles que reconnues par la majorité des parties prenantes</li> <li>- obligations internationales</li> <li>- C&amp;I internationaux pour les programmes d'AFD lorsque c'est approprié, afin d'assurer la reconnaissance ***</li> </ul>				
<p>2.9 <i>Législation forestière en place, qui assure l'équilibre entre les fonctions de contrôle et d'autonomisation pour appuyer les points ci-dessus, avec délégation appropriée des pouvoirs</i></p>				

\*\*\* Lorsqu'un pays n'est pas clairement signataire d'un ensemble de C&I (critères et indicateurs) internationaux, cet outil de diagnostic et de planification pourrait être complété par un ensemble international harmonisé de C&I (à élaborer à cette fin, en l'absence d'un ensemble en vigueur). Ceci permettrait aux groupes nationaux de mettre au point leurs propres outils de diagnostic et de planification plus détaillés de manière plus efficace – et montrerait en outre de façon plus évidente que les C&I existants ont été “replacés” dans cette approche pyramidale. Cet ensemble harmonisé pourrait être celui utilisé dans la troisième pyramide préliminaire (Mayers et Bass, 2000) avec des éléments de : ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montréal, Helsinki, Tarapoto, Proche-Orient et CIFOR.

**Niveau 3. INSTRUMENTS – Mise en place d'un ensemble cohérent de “carottes et de bâtons” pour la mise en œuvre**

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
3.1 <i>Connaissances</i> créées parmi les parties prenantes sur la disponibilité, l'objet, le degré de choix, les répercussions et la capacité nécessaire pour l'utilisation des instruments employés dans le secteur forestier				
3.2 <i>Mélange/ensemble cohérent d'instruments</i> – avec un effet global encourageant aussi bien une demande d'AFD qu'une offre d'AFD (dans un cadre de rôles et de politiques générales) recherchés à l'échelle nationale				
3.3 <i>Instruments de réglementation</i> – règles et sanctions claires, pratiques/abordable financièrement et équitables (proportionnées) pour le secteur forestier, y compris : - Droits d'occupation forestière/systèmes d'affectation et leur défense (recours) - Protection des intérêts publics et intergénérationnels dans les forêts - Conditions et contrôles de la gestion des forêts et de l'investissement - Accès au marché pour les parties prenantes - Mécanismes anti-corruption - Système de revenus (basé sur l'équivalence des prix des produits forestiers nationaux et exportés)				
3.4 <i>Instruments de marché</i> – arriver à une distribution équitable des coûts et des avantages et incorporation de toutes les externalités sociales et environnementales, y compris : - Approches basées sur les droits de propriété (concessions, licences, permis, etc.) pour améliorer l'offre - Incitations du côté de la demande pour augmenter les types, les volumes et les sources de produits forestiers et de services environnementaux produits de façon durable - Mesures habilitantes pour le marché telles que les impératifs de divulgation de l'information - Stratégie pour le financement du secteur forestier				
3.5 <i>Instruments d'information</i> – systèmes en place pour la coordination et le flux de l'information afin de développer les connaissances et la motivation parmi les parties prenantes (niveau 4)				

<p>3.6 <i>Instruments institutionnels/contractuels</i> – structures et capacités développées autour de rôles convenus, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagements formels en faveur de changements convenus de rôles et de politiques, par ex. associations/codes</li> <li>- Stratégies, descriptions de poste et capacités de ressources humaines conformes aux rôles et changements convenus</li> <li>- Soutien au pouvoir des parties prenantes pauvres et marginalisées de prendre des décisions, de revendiquer des droits et d'entrer dans des partenariats</li> <li>- Lignes directrices/règles claires de gestion (pas nécessairement des plans de gestion complets)</li> <li>- Systèmes de négociation et de gestion des conflits</li> <li>- Codes de conduite, cofinancement et approches pour le secteur tout entier en matière de financement/d'appui du secteur forestier</li> <li>- Courtage, renforcement des pouvoirs de négociation et apprentissage continu dans le cadre de partenariats, d'alliances et de collaborations pour l'aménagement des forêts</li> </ul>				
<p>3.7 <i>Capacités</i> pour planifier, coordonner, mettre en œuvre et suivre tout ce qui précède</p>				

#### Niveau 4. VULGARISATION - Promotion de l'AFD auprès des parties prenantes

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque ? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
4.1 <i>Les producteurs forestiers</i> sont équitablement impliqués dans les mécanismes de réception et de partage de l'information : sur la pratique de l'AFD et ses récompenses/coûts/risques ; sur la législation, les instruments, les incitations, les marchés associés ; et sur les ressources requises pour l'AFD				
4.2 Les <i>consommateurs</i> de produits forestiers (nationaux et exportés) ont accès à l'information portant aussi bien sur les multiples avantages publics de l'AFD que sur les produits spécifiques de l'AFD				
4.3 Les producteurs, investisseurs, entreprises de transformation, intermédiaires, détaillants et consommateurs de produits forestiers ont accès à des mécanismes de transmission de l'information sur la "durabilité" en amont et en aval de la chaîne d'approvisionnement				
4.4 Le <i>grand public</i> jouit d'une bonne communication avec les institutions de foresterie, d'éducation et les médias sur les multiples avantages de l'AFD (produits, services et autres valeurs).				
4.5 <i>Les autorités forestières</i> ont accès à des informations exactes et récentes sur toutes les pratiques d'AFD qui les concernent et sur leur ampleur et elles sont dotées des capacités et des ressources nécessaires pour les transmettre				
4.6 Les autorités forestières procèdent régulièrement à une <i>évaluation des besoins des parties prenantes</i> concernant les points ci-dessus et optent pour des interventions ciblant des groupes spécifiques				

### Niveau 5. VERIFICATION de l'AFD - Audit, certification, bilan participatif, etc. entrepris

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque ? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
5.1 <i>La faisabilité de la certification ou d'un autre programme d'audit a été évaluée, y compris : l'objectif durable et les moteurs ; les conditions requises ; et les considérations d'équité, d'efficacité et de crédibilité</i>				
5.2 <i>Les producteurs et les consommateurs de produits forestiers ont accès à un programme de certification ou autre programme d'audit, internationalement reconnu, le cas échéant, notamment pour les marchés d'exportation<sup>13</sup></i>				
5.3 <i>Il existe un groupe national/local multipartite pour veiller à ce que les normes et les procédures du programme soient appropriées pour les types locaux de forêt et de producteurs forestiers et conformes à la vision, aux politiques générales et aux normes nationales [niveau 2]</i>				
5.4 <i>Il existe une capacité locale d'audit/d'évaluation pour effectuer la certification/autre audit à un coût concurrentiel</i>				
5.5 <i>Des informations sont générées sur les progrès réalisés dans la certification/l'audit et sur leurs impacts sur les forêts, les échanges commerciaux, les capacités et pratiques des parties prenantes et la gouvernance</i>				
5.6 <i>Des mécanismes relient ces informations sur les progrès de la certification et les impacts à l'élaboration de politiques générales</i>				

<sup>13</sup> Parmi les critères pourraient figurer :

- Les critères de l'Alliance pour les programmes crédibles de certification forestière (a) adaptés sur les plans institutionnel et politique aux conditions locales, (b) orientés vers les buts et efficaces dans la réalisation des objectifs, (c) acceptables pour toutes les parties intéressées, (d) basés sur des normes de performances définies à l'échelle nationale qui soient compatibles avec des principes de l'AFD généralement acceptés, (e) basés sur des critères objectifs et mesurables, (f) basés sur une évaluation fiable et indépendante, (g) crédible aux yeux des principaux groupes de parties prenantes, (h) décisions sur la certification détachées de tout conflit d'intérêts des parties intéressées, (i) rentables, (j) transparents, et (k) accès équitable à tous les pays (WWF/Banque mondiale 1999)
- Les 9 critères développés par Kanowski *et al* (2000), qui s'inspirent de ces critères de l'Alliance et d'autres. Ils sont résumés ainsi : conformité, accès, participation, accréditation, transparence, indépendance, cohérence, améliorations continues et continuité de possession/étiquetage du produit.

**FONDATIONS - Conditions préalables à une bonne gouvernance forestière qui sont sous l'influence, mais non pas le contrôle, des entités du secteur forestier**

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
F.1 <i>Systèmes démocratiques de base, droits de l'homme et autorité de la loi</i> acceptés par la société et dûment appliqués				
F.2 La <i>nécessité d'un secteur forestier</i> et le rôle et l'autorité d'une ou plusieurs institutions forestières phares sont en général reconnus au sein de la société				
F.3 <i>Les raisons historiques</i> des rôles, politiques générales et structures de pouvoir actuels dans le secteur forestier sont comprises par les parties prenantes de la gouvernance forestière**				
F.4 <i>Les facteurs qui façonnent la nature des actifs forestiers</i> et les influences écologiques sur eux (et causées par eux) sont compris par les parties prenantes				
F.5 <i>Les conditions économiques et financières</i> dans lesquelles évolue le secteur forestier sont comprises par les parties prenantes				
F.6 <i>Les interactions socioculturelles</i> avec les forêts sont comprises par les parties prenantes				
F.7 <i>Le régime d'occupation et de propriété foncières</i> est sûr, clair, documenté et n'établit pas de discrimination contre la foresterie				
F.8 La gamme complète des <i>obligations/ conventions internationales</i> , des cibles et des principes qui affectent le secteur forestier est comprise et soutenue par les parties prenantes concernées				
F.9 Les conditions et les flux du <i>marché, de l'investissement et du commerce</i> sont compris et assimilés par les parties prenantes				
F.10 <i>Système de garanties et de droits constitutionnels</i> assimilé (peut influencer, par ex. les droits environnementaux des citoyens et la possibilité pour eux de faire appel, les droits relatifs au développement, etc.)				
F.11 <i>Les politiques macro-économiques gouvernementales</i> sont assimilées avec, par ex., des plans nationaux et régionaux, un ajustement structurel, l'affectation de budgets, la taxation, l'établissement des prix et les taux de change				
F.12 Les politiques générales et les institutions des secteurs du travail, de l'emploi, de la santé et la sécurité au travail sont assimilés				

F.13	Les systèmes de vulgarisation et de subventions <i>agricoles</i> et les autres politiques/secteurs d'exploitation foncière directe (par ex. faune et flore, tourisme, exploitation minière, repeuplement, bassin versant) sont assimilés et les distorsions sont abordées				
F.14	Politiques et développements en matière de <i>transport et d'infrastructures</i> assimilés				
F.15	Politiques et développements en matière d' <i>énergie</i> assimilés et contrôles des prix abordés				
F.16	Politiques et développements des <i>autorités locales</i> et en matière de décentralisation assimilés				
F.17	Politiques et développements en matière d' <i>éducation et de formation</i> assimilés				
F.18	Politiques et développements en matière de distribution et de services d'eau assimilés				
F.19	Mécanismes efficaces en place pour la <i>coordination intersectorielle</i> , l'apprentissage et l'action sur l'utilisation et la gestion foncières : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systèmes de consultation et de participation</li> <li>• Systèmes d'information et d'analyse</li> <li>• Evaluation des coûts-avantages-risques</li> <li>• Principes du DD ancrés dans les politiques/la loi, par ex. principe de précaution, "pollueur-payeur", équité</li> <li>• Mécanismes de définition des priorités en utilisant ce qui précède</li> <li>• Visions, politiques et stratégies inter-sectorielles basées sur ce qui précède</li> </ul>				

\*\* Lorsque l'expression "parties prenantes" est utilisée dans le tableau ci-dessus, la signification en est "parties prenantes de la gouvernance forestière"

\*\*\* "Compris et assimilé", ou simplement "assimilé", signifient ici que les parties prenantes ont des connaissances sur la question et prennent des mesures concrètes pour en influencer certains aspects.

## REFERENCES

- Bass S., Thornber K., Markopoulos M., Roberts S. et Grieg-Gran M. 2001. *Certification's impacts on forests, stakeholders and supply chains*. IIED, Londres.
- Bass, S. et Simula, M. 1999. *Independent certification/verification of forest management*. Document de référence préparé pour l'atelier de travail de l'Alliance Banque mondiale/WWF, Washington 8-9 novembre 1999. (Non publié)
- CIFOR. 1999. *The Criteria and Indicators Toolbox Series*. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie
- Cozannet, N. et Nussbaum, R. 2001. *A System for Modular Verification of Progress*. Rapport de la première réunion du groupe de travail technique. WWF et Proforest. (Non publié)
- Equilibrium Consultants. 2002. *World Commission on Protected Areas (WCPA) Scorecard*. Avant-projet présenté à l'Alliance forestière Banque mondiale – WWF, janvier 2002. Rapport non publié.
- FAO. 2001. *Critères et indicateurs de la gestion durable des forêts : Abrégé*. Document de travail FM/5. Service de la mise en valeur des ressources forestières, Division des ressources forestières, FAO, Rome.
- IIED et WCMC. 1996. *Forest Resource Accounting: strategic information for sustainable forest management*. IIED, Londres
- OIBT. 2000a. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Reporting Questionnaire for Indicators at the National Level. OIBT, Yokohama
- OIBT. 2000b. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Reporting Questionnaire for Indicators at the Forest Management Unit Level. OIBT, Yokohama
- Kanowski P, Sinclair D, Freeman B, et S Bass. (2000). *Critical elements for the assessment of forest management certification schemes: establishing comparability and equivalence amongst schemes*. Department of Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia, Canberra
- Mayers, J. et Bass, S. 1999. *Policy that works for forests and people*. IIED, Londres
- Mayers, J. et Bass, S. 2000. *The Forest Policy Pyramid: planning and assessing step-wise progress to improved forest conservation, management and livelihoods at a country level*. IIED, Londres (Non publié)
- Ribot, J.C. 1999. *Framework for environmental governance*. Institutions and Governance Program Workshop on Environmental Governance in Central Africa. World Resources Institute, Washington
- Woodhouse P. 1997. Governance and local environmental management in Africa. *Review of African Political Economy No.7*
- WWF/Banque Mondiale. 1999. *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*. Interim Progress Report. Mai 1999.

# ANNEXE 1 : ETUDE DE CAS DU BRÉSIL

## UNE UTILISATION RAPIDE DE MISE A L'ÉPREUVE DE LA VERSION PRELIMINAIRE DE L'OUTIL DE DIAGNOSTIC ET DE PLANIFICATION DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE, EN SE CONCENTRANT SUR LE PROGRAMME FORESTIER NATIONAL<sup>14</sup>

### A.1 INTRODUCTION

Cette étude de cas a été formulée en réponse au mandat réf. 2-4 tel que stipulé par l'Alliance Banque mondiale/WWF (26 octobre 2001). Le Brésil a été **sélectionné** du fait de l'importance de la mise en valeur de ses forêts humides tropicales et de ses plantations, ainsi que de l'élaboration et la publication récentes du Programme forestier national brésilien (MMA, 2001). L'IIED était bien placé pour mener cette étude de cas du fait de sa participation au groupe consultatif pour les études politiques stratégiques dans le cadre du volet 1 du projet Promanejo, lui-même ancré dans le Programme forestier national (PFN) brésilien.

L'**objectif** de cette étude de cas était de fournir une évaluation préliminaire de l'applicabilité du diagnostic de la pyramide comme outil permettant d'évaluer la situation de la gouvernance forestière au Brésil et plus précisément celle du PFN. La base de ce test était le diagnostic sous la forme présentée dans les sections 1 et 2 du présent document. Il est important de garder à l'esprit que :

- Cette étude de cas **N'EST PAS** conçue pour produire en elle-même une évaluation de la gouvernance forestière au Brésil. Les tableaux produits doivent donc être considérés comme des résultats de tests et non comme une évaluation de la gouvernance. Toute évaluation de ce type demanderait un investissement considérable de temps, l'inclusion des points de vue de nombreuses parties prenantes et, de préférence, l'utilisation de forums multipartites, ainsi qu'un mandat émanant des autorités brésiliennes compétentes – et sous leur leadership. En outre, il lui faudrait prendre en compte les nombreuses suggestions découlant de cette évaluation préliminaire.
- En revanche, cette étude de cas **EST** conçue pour examiner les points suivants : quelle stratégie serait appropriée pour l'utilisation du diagnostic de la pyramide ; comment le diagnostic pourrait être amélioré pour s'adapter au mieux à cette stratégie ; si oui ou non le diagnostic pourrait être modifié pour convenir à d'autres questions de gouvernance et de gestion, comme la gestion améliorée des bassins versants ; et si oui ou non il peut être utilisé pour produire des cibles et des indicateurs spécifiques – et être ainsi utile dans l'évaluation des progrès au lieu de constituer un diagnostic à usage unique.

Dans le cadre de cette étude de cas, il y a eu deux journées d'entretiens avec quelques membres du personnel du Secrétariat de la biodiversité et des forêts (SBF) du ministère de l'Environnement (MMA, c'est-à-dire le berceau du PFN) et avec des membres du personnel de l'agence fédérale de recherche sur les forêts – le Centre brésilien pour la recherche agricole (EMBRAPA). Les noms des participants pourront être fournis sur demande.

### A.2 L'APPLICABILITE D'UN DIAGNOSTIC-PYRAMIDE POUR LE SUIVI DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE PAR L'ALLIANCE BM/WWF

#### A.2.1 Observations sur l'utilisation du diagnostic :

*a. Il est fondamental que le gouvernement d'accueil s'approprie ce processus. Le diagnostic-pyramide pourrait potentiellement fournir un moyen très utile d'identifier, de hiérarchiser et d'aborder tous les points faibles éventuels de la gouvernance actuelle. Il ne peut le faire, toutefois,*

---

<sup>14</sup> Brève étude de cas menée par l'IIED en association avec quelques agents d'Embrapa Amazonia Oriental, Bélem et du ministère brésilien de l'Environnement, Brasilia.

que si le gouvernement accepte qu'un tel diagnostic est nécessaire et s'engage à prendre des mesures sur la base des conclusions mises en lumière. S'il ne le fait pas, les participants au processus se sentiront inévitablement frustrés. Il pourra également se produire une détérioration des rapports entre ceux qui utilisent le diagnostic et le gouvernement en question, puisque les examens non souhaités de la gouvernance peuvent légitimement être interprétés comme hostiles et potentiellement déstabilisants pour les structures de pouvoir existantes (Cf. point c).

*b. Le niveau de l'administration d'état semble être un point de départ plus approprié que le niveau fédéral.* Les auteurs de cette étude de cas ont constaté que l'utilisation du diagnostic-pyramide – comme moyen d'analyser la gouvernance forestière au Brésil dans son ensemble – donnait l'impression que l'on tentait d'attraper un éléphant avec une épaisse. Elle est tout simplement trop vaste et trop complexe à tous les niveaux pour que l'on puisse saisir la complexité des contraintes et des possibilités en une seule analyse. L'Annexe de la section 3 donne quelques indices de cette complexité. En revanche, le diagnostic a été jugé adapté à l'analyse au niveau de l'Etat, bien que l'on n'ait disposé ni du temps ni des ressources requises pour mener cette analyse comme un test de suivi. De fait (au Brésil), c'est au niveau de l'administration de l'état que les principales décisions réelles qui affectent la gestion forestière sont prises. Il est reconnu que les administrations des états sont les "parties prenantes du PFN" les plus influentes. Une idée utile semble être celle de la réalisation d'analyses multiples au niveau de l'administration de l'état, réunies ensuite pour former une analyse fédérale plus importante de la gouvernance globale du secteur forestier. De cette manière, la diversité des situations régionales peut contribuer à affiner les prescriptions au niveau fédéral de façon à ce que tout changement qui en découle touche les régions de façon équitable. C'est pour des raisons semblables que l'on a estimé que cet outil pourrait bien fonctionner pour un pays beaucoup plus petit dans lequel les acteurs et institutions sont définis de façon beaucoup plus claire.

*c. Le choix de l'agence phare est une considération importante.* L'utilisation de ce diagnostic de la gouvernance par les parties prenantes locales peut être responsabilisant, car il fait ressortir des informations sur les atouts et les lacunes de la gouvernance, mais son utilisation par (ou pour) des entités extérieures peut être menaçante. Tant le MMA qu'EMBRAPA ont exprimé leurs doutes et leurs réserves quant à l'intention de l'Alliance BM/WWF d'utiliser un outil quelconque pour *assurer un suivi* la gouvernance. Les ensembles de conditions accompagnant les prêts nuisent d'ores et déjà aux processus démocratiques.<sup>15</sup> Par dessus tout, toute attention accordée à la "gouvernance" devrait valoriser et renforcer les structures démocratiques légitimes dans le pays cible. Il ne serait pas légitime que ce diagnostic soit utilisé par un tiers pour suivre les forces et les faiblesses d'un autre Etat nation. Cependant, une présentation plus large du diagnostic, donnant de plus amples occasions de faire des commentaires à son sujet et de le modifier, pourrait permettre au gouvernement brésilien lui-même de mieux évaluer les mérites de l'examen de la gouvernance et stimuler l'appropriation du diagnostic lui-même.

*d. Un processus multipartite est essentiel.* Bon nombre des éléments de ce diagnostic exigeront une analyse et des explications considérables si l'on veut que les complexités du contexte brésilien soient correctement mises en relief et que des solutions appropriées soient conçues. Les connaissances relatives à certains de ces éléments pourront demander la consultation de personnes à l'emploi du temps très chargé ou de groupes de parties prenantes très éloignés. L'hétérogénéité des contextes est telle que nombre des réponses sont quasiment impossibles à donner sans avoir recours à un forum beaucoup plus large. Ceci suggère que le diagnostic ne devrait être utilisé que s'il y a du temps et des ressources en quantité suffisante pour financer un effort participatif important parmi des groupes multiples de parties prenantes. Si on n'agit pas ainsi, l'outil pourrait être utilisé incorrectement pour imposer les idées préconçues d'une partie prenante sur les autres. Ainsi, l'utilisation initiale du diagnostic n'est en aucune façon un exercice "rapide" – bien que les contrôles futurs puissent être plus ciblés et par conséquent requérir moins de ressources.

---

<sup>15</sup> On a eu le sentiment que le groupe de la BM était responsable de certains défauts du PFN.

e. *Le diagnostic-pyramide a suscité des débats utiles sur la question de savoir s'il est ou non possible d'identifier certains des éléments de la bonne gouvernance forestière qui sont communs à différentes nations (ou Etats).* Les traditions historiques et les mécanismes actuels de la gouvernance au Brésil ont été jugés extrêmement importants, aussi bien les éléments positifs du PFN que les éléments négatifs du processus extra-démocratique ou la corruption ou encore les échelons multiples et inséparables au niveau fédéral, au niveau de l'état ou au niveau municipal.

f. *Tous les aspects de la gouvernance ne sont pas totalement visibles – en particulier pour les parties prenantes du secteur forestier.* Nombre des questions exigent une connaissance approfondie de ministères et politiques multiples, connaissance qu'il est peu vraisemblable que l'on trouve dans le seul secteur forestier. En bref, ce type d'évaluation de la gouvernance devrait être sanctionné par des organismes extrêmement puissants au sein du gouvernement brésilien et rassembler des représentants ministériels multiples pour veiller à éviter tout parti pris du secteur forestier. De plus, il y a bien des aspects cachés : il existe des politiques visibles sur le papier et des processus transparents, mais seuls les personnages les plus haut-placés comprendraient la dynamique du pouvoir et de l'influence véritables qui imprègnent une grande partie de la politique au Brésil. Une analyse de ces zones d'ombre devrait elle aussi être sanctionnée à un niveau extrêmement élevé.

g. *Certains problèmes très fondamentaux sont mis en évidence par le diagnostic, mais il n'y a pas de liens évidents avec les agents de changement.* Beaucoup de changements qui pourraient être indiqués par le diagnostic-pyramide portent sur l'architecture même de la gouvernance brésilienne. Il y a peu de chance que des solutions rapides se présentent lorsque ce sont des questions de changement constitutionnel qui sont soulevées !

#### **A.2.2 Observations concernant la structure et le contenu du diagnostic :**

a. *Il existe un flux logique très fort entre les niveaux de la pyramide.* On a constaté en général que les réponses à la question "Que faut-il faire ?" font référence à la ligne suivante du diagnostic. Ainsi, par exemple, dans le tableau 1, afin d'améliorer la reconnaissance des points de vue multiples valables dans la foresterie et l'utilisation foncière (rangée 1), il est nécessaire d'avoir des représentants capables des groupes de parties prenantes (rangée 2). Et, afin d'avoir des représentants capables, il est nécessaire de formaliser et de développer des systèmes de participation (rangée 3). Et, pour développer des systèmes de participation, un flux d'information adéquat s'impose (rangée 4).

b. *L'inclusion des questions de "système" dans chaque niveau aboutit à quelques répétitions.* On a remarqué lors de travaux précédents sur la pyramide (Mayers et Bass 2001) que chaque "niveau" est, en fait, construit au travers du fonctionnement efficace de cinq systèmes :

- Information : systèmes pour la génération, les flux et l'utilisation de l'information
- Mécanismes participatifs : systèmes pour la participation, formation d'un consensus, gestion des conflits, autonomisation et délégation parmi les parties prenantes
- Finances : systèmes pour générer, assigner et contrôler les finances pour l'AFD
- Compétences : systèmes de développement des ressources humaines
- Planification et gestion des processus : leadership et coordination de manière à ce que le secteur s'améliore de façon continue au travers d'une vision pilotée par le pays, fondée sur des données claires, une orientation future, s'appuyant sur des plans existants et axée sur des impératifs supplémentaires en termes de durabilité, avec un solide processus d'établissement des priorités.

Il avait été décidé d'inclure des questions sur ces systèmes dans chaque niveau – au lieu d'établir des "niveaux" séparés. Ceci a entraîné quelques répétitions, en particulier dans les domaines du financement, du développement des capacités/de la formation, de l'information/sensibilisation, de la planification stratégique et de la certification. Nombre des solutions figurant dans la dernière colonne se répètent pour cette raison et ceci confond toutes tentatives de classer ou d'établir des priorités sous la rubrique "Qu'est-ce qu'il faut faire".

*c. Le diagnostic devrait aborder de façon plus détaillée les éléments internationaux de la gouvernance forestière. Certaines des solutions pour la gouvernance au Brésil résident en dehors du Brésil, au niveau des insuffisances et des iniquités des processus internationaux. La reconnaissance de ce fait et l'adhésion des principales agences constitueraient un élément nécessaire. L'outil devrait se concentrer sur ce contexte plus général et indiquer les principaux changements de gouvernance nécessaires sur les plans de la haute finance, des négociations commerciales, des conventions internationales, etc. C'est à cet échelon que l'Alliance BM/WWF pourrait avoir davantage à offrir que ce qui est envisagé actuellement. Ici encore, ceci supposerait un exercice d'envergure.*

### **A.3 EXEMPLE DES TYPES DE SOLUTIONS QUI PEUVENT ETRE REVELEES PAR LE DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE**

Il est évident que l'utilisation d'un diagnostic-pyramide suppose une forme intrinsèque de définition des priorités. Les niveaux de base de la hiérarchie étayent les niveaux supérieurs. Il n'est pas étonnant que certaines des solutions aux problèmes situés dans les niveaux de base de cette hiérarchie requièrent des changements assez fondamentaux dans la constitution, les structures institutionnelles du Brésil et même le droit international. Il vaut la peine de mettre en relief cinq des solutions clés qui ont commencé à se dégager durant l'utilisation de mise à l'épreuve du diagnostic, non pas pour suggérer qu'elles sont en fait des priorités pour le Brésil (puisque cette analyse n'a nullement été complète), mais plutôt pour indiquer l'échelle du changement qui pourrait être requis :

- Priorité 1. L'élaboration d'un plan d'utilisation foncière complètement refondu pour le Brésil et un remaniement complet du systèmes d'octroi de titres de propriété des terres.
- Priorité 2. La cessation du néo-colonialisme et la fin des tentatives visant à influencer un ordre du jour des démocraties nationales (par le FMI, la BM, l'OMC, etc.) au travers du financement conditionnel, de négociations internationales partiales, de groupes de pression d'ONG mal informés, etc.
- Priorité 3. Une démocratisation de la définition des priorités et de l'élaboration d'une nouvelle législation forestière (y compris une réduction de l'utilisation de mesures présidentielles provisoires) ancrée dans un nouveau cadre participatif faisant partie intégrante du PFN, vérifié par recoupement dans des groupes de travail inter-ministériels.
- Priorité 4. L'établissement d'un nouveau service de vulgarisation forestière.
- Priorité 5. Le renforcement marqué des institutions, en particulier au niveau de l'état et au niveau municipal, et l'éclaircissement des rôles et des responsabilités de ces institutions par rapport aux institutions fédérales.

Un rapide coup d'œil à cette liste de priorités devrait suffire à convaincre ou à dissuader le gouvernement brésilien d'utiliser cet outil pour assurer le suivi de la gouvernance.

### **A.4 MODIFICATION POTENTIELLE DE CET OUTIL PAR LES PARTIES PRENANTES**

Cet outil de diagnostic est né suite à une coïncidence d'événements à l'échelle internationale. Il s'est inspiré de l'expérience d'analystes de politiques. Néanmoins, il est tout à fait concevable qu'il y a d'autres domaines qui ont un impact supérieur sur la gouvernance forestière que les questions identifiées ici. Pour évaluer s'il en est effectivement ainsi, cet outil devra être mis à l'épreuve sur le terrain. Au moyen d'un processus exploratoire d'action participative et d'apprentissage, il sera possible d'identifier d'autres domaines qui sont essentiels (et peut-être fonction du contexte) pour une bonne gouvernance forestière. Pour ajouter ces domaines, il suffira parfois d'ajouter une ou plusieurs rangée(s) à ces tableaux, mais dans certains cas, il faudra peut-être aussi ajouter un niveau complètement nouveau à la pyramide de diagnostic.

Cet outil peut être utilisé dès lors qu'une conclusion requise est associée à une série d'éléments hiérarchiques (c'est-à-dire un certain nombre d'étapes logiques) nécessaires pour y parvenir dans

une variété de contextes. Pour modifier cet outil pour d'autres tâches de suivi, il faudrait simplement que quelqu'un doté de bonnes connaissances sur la conclusion requise et la façon de l'atteindre élabore une pyramide similaire. La qualité du diagnostic en résultant sera fonction de la logique et du niveau de détail des étapes que l'on y inclura et elle dépendra du degré d'extrapolation que l'on pourra adopter dans différents environnements.

## A.5 TABLEAUX DE PLANIFICATION ET DE DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE : BRÉSIL

### 1. ROLES. Négociation et développement des rôles des parties prenantes et institutions (Le contenu de ces tableaux n'est donné qu'à titre indicatif et ne constitue PAS un constat définitif sur la gouvernance forestière au Brésil)

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
1.1 Reconnaissance parmi les décideurs sectoriels actuels qu'il existe de <i>multiples points de vue valables et maintes parties prenantes</i> dans le secteur	Des groupes de travail inter-ministériels ont discuté du PFN publié en 2001, parallèlement à 600 consultations avec d'autres groupes de parties prenantes. Les lignes thématiques qui en sont ressorties reconnaissent une ample gamme d'objectifs pour les parties prenantes, et des mesures de financement.	Il faut accorder une attention supplémentaire aux processus visant à résoudre les conflits entre différents objectifs (par ex. expansion du soja prévue dans <i>Avança Brasil</i> contre expansion des Forêts nationales) bien que IMAZON travaille sur des SIG pour remédier aux insuffisances cartographiques.	Orange	Examen périodique des développements sous les lignes thématiques du PFN et procédures de résolution des conflits convenues au niveau inter-ministériel afin de résoudre les problèmes, en particulier ceux liés à l'utilisation des terres. Développement des capacités parmi les représentants des groupes clés.
1.2 <i>Représentants</i> capables des différents groupes de parties prenantes (pas forcément toutes les parties prenantes pour commencer) prêts à négocier	Il existe des représentants capables pour tous les groupes sauf les plus pauvres, mais il existe des ONG et des coopératives auxquelles on pourrait avoir recours (ce qui est parfois arrivé).	Le PFN et les développements législatifs ont recours à une consultation, mais guère de "négociations" et nombre des décisions interviennent en dehors des voies participatives.	Rouge	Augmentation de la transparence dans le développement de la législation forestière (par ex. plus de consultation dans l'élaboration des "Medidas Provisórias") avec de nouveaux processus ancrés dans les forums participatifs du PFN.
1.3 <i>Système de participation</i> structuré composé d'un mélange de forums à l'échelle nationale et locale pour l'analyse, la consultation et la prise de décisions	Varie énormément d'un Etat à l'autre et souvent sans rapport avec les véritables sphères du pouvoir et de l'influence.	Processus exceptionnels de consultation utilisés mais pas de "système" participatif formel au niveau fédéral. Autres groupes de travail inter-ministériels opérant peu fréquemment.	Orange	Dépend beaucoup de l'Etat, mais il doit y avoir un "système" de participation plus clair au niveau fédéral.

1.4 <i>Informations</i> générées et accessibles sur une base équitable par les parties prenantes – sur les biens de la forêt, ce qui en est exigé et ses utilisations	Cet aspect chevauche la question précédente. Quelques informations générales disponibles sur Internet sur des sites comme INPE, IPAM, AMAZON, mais pas de "système" participatif en place.	L'octroi de titres de propriété est confus, opaque ou inexistant – INCRA en passe de régulariser mais manque de ressources. L'information sur la demande du marché est en général inaccessible à la plupart des producteurs forestiers.	Orange	Remaniement inter-ministériel complet et simplification du régime d'octroi des titres de propriété foncière et du système de planification de l'utilisation des terres. Nécessité d'un conseil coordonné de commercialisation du bois de construction ?
1.5 Une <i>vision</i> du rôle des forêts dans l'utilisation des terres et dans les moyens d'existence est développée et mise en commun	Vision approfondie dans le PFN.	On peut se demander si les principaux groupes de parties prenantes ont conscience du PFN ou ont accès à celui-ci et aux ressources qu'il suppose.	Vert	Distribution plus large du PFN à toutes les parties prenantes de la foresterie (y compris celles qui n'ont pas accès à Internet) et possibilité de commentaires et de discussions.
1.6 Les <i>rôles</i> des parties prenantes dans la foresterie et l'utilisation des terres – englobant les droits, les responsabilités, les bénéfices et les relations – négociés et clairs pour tous	Varie énormément d'un Etat à l'autre.	La gouvernance forestière en dehors du processus du PFN est opaque. Importants conflits sur les rôles des institutions fédérales et de chaque état, des organisations gouvernementales et non gouvernementales.	Vert	Clarification progressive des rôles institutionnels et des processus de prise de décision.
1.7 <i>Architecture institutionnelle de base</i> du secteur forestier (structures) et droits et pouvoirs de prise de décisions convenus et en place	Cf. 6		Vert	
1.8 Développement de la capacité des <i>agences phares</i> de stimuler et de soutenir le développement des ressources humaines parmi les parties prenantes	Mesure de financement central pour trois lignes thématiques clés du PFN (reboisement, protection et gestion) pour un nombre limité d'Etats et quelques dotations de bailleurs de fonds pour d'autres lignes et Etats.	Le financement est recherché auprès de diverses sources et le décaissement est sporadique et souvent réduit à cause des pressions financières internationales.	Vert	Remaniement complet des instruments financiers internationaux, y compris interdiction de prêter aux gouvernements et remplacement par des prêts à des centres privés de financement spécifiques.

1.9 Mécanismes pour le <i>développement des compétences</i> , motivation et interactions de toutes les parties prenantes en place	FFT, EMBRAPA, SEBRAE, centres privés de recherches et grandes universités permettant la formation de responsables forestiers.	Pénurie extrême de responsables forestiers professionnels dans le secteur.	Orange	Travailler avec des ONG comme FFT afin d'améliorer la qualité et la disponibilité de formations universitaires et sur le tas en gestion forestière.
1.10 Sources nationales et étrangères de <i>financement</i> pour le secteur – commerciales, ONG et publiques – identifiées, évaluées et assimilées au niveau national	Cf. 8		Orange	
1.11 <i>Collaborations et partenariats</i> pour la gestion des forêts organisés et poursuivis en prêtant une attention rigoureuse à l'apprentissage et à l'adaptation	Quelques partenariats dont on parle beaucoup entre le gouvernement et des ONG, mais varie énormément d'un Etat à l'autre.	De nombreuses collaborations et initiatives de partenariat ont lieu dans des réseaux informels ou suite à des faveurs personnelles. Guère de transparence.	Vert	S'engager à suivre des procédures transparentes dans le développement de partenariats.
1.12 Les <i>organismes et ONG internationaux</i> sont impliqués et soutiennent les priorités convenues à l'échelle nationale pour la gouvernance forestière.	Les bailleurs de fonds internationaux lient de plus en plus l'aide accordée aux objectifs explicitement stipulés dans le PFN (lui-même relié à des engagements internationaux).	Les agences internationales minent constamment la prise de décision démocratique avec le financement conditionnel. L'OMC applique la libéralisation des échanges commerciaux sans discernement et sans se soucier suffisamment du secteur forestier.	Rouge	Moins de néo-colonialisme de la part des agences internationales de financement et un engagement en faveur du multilatéralisme, avec des ordres du jour internationaux convenus par l'intermédiaire de l'ONU ; attention plus méthodique et appropriée accordée au système de foresterie par les institutions internationales de gouvernance (par ex. l'OMC).

**2. POLITIQUES GENERALES - Mise en place de politiques forestières, de normes pour l'AFD et d'une législation (Le contenu de ces tableaux n'est donné qu'à titre indicatif et ne constitue PAS un constat définitif sur la gouvernance forestière au Brésil)**

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
2.1 <i>Vision, rôles et architecture institutionnelle de base</i> du secteur forestier (structures) reconnus dans les politiques et lois centrales relatives aux forêts	Les politiques et les lois reflètent bien, en général, la vision convenue du PFN.	Quelques conflits importants entre les incitations inter-ministérielles, confusion entre les réglementations fédérales et celles des différents états et mise en application en général absente.	Vert	Eclaircir la planification de l'utilisation foncière avec la résolution inter-ministérielle des incitations non appropriées.
2.2 Méthodes/critères du secteur forestier national pour <i>la définition de priorités</i> convenus et adoptés	Presque rien.	La définition des priorités a lieu à tous les niveaux, mais le processus n'est pas standardisé et manque souvent de transparence.	Rouge	Publication d'un code de conduite sur la définition transparente de priorités.
2.3 <i>Domaine forestier</i> national ("permanent") désigné, sous divers types de propriété, sur la base d'une vision commune (Cf. 2.1) et de la capacité des terres : englobant forêt de protection, forêt de "subsistance" à utilisations mixtes et forêt de production commerciale selon les besoins	Quelques progrès avec les Forêts nationales. Le zonage écologique est pratiqué dans au moins trois Etats.	Grande confusion sur l'octroi des titres de propriété foncière et presque aucune appréciation de la structure à long terme souhaitée pour l'utilisation des terres dans la région amazonienne.	Orange	Remaniement inter-ministériel complet et simplification du régime d'octroi des titres de propriété foncière et du système de planification de l'utilisation des terres.
2.4 <i>Droits</i> clairs, équitables et légalement défendables en place : droits de gérer les ressources forestières (sur la base du consentement libre et informé des autres entités dotées de droits légaux et coutumiers) ; droits d'extraire des ressources de forêts publiques accordés en échange d'une indemnité financière complète, y compris les externalités	Droits d'utilisation en place ou en cours d'élaboration (par ex. processus lent et laborieux de reconnaissance officielle des terres amérindiennes munies de titres).	Droits souvent bafoués, consentement préalable rare dans la pratique et accès aux services juridiques inégal. Certaines agences spécifiques comme FUNAI peuvent apporter un soutien dans certains cas. Les externalités ne sont souvent pas prises en compte.	Vert	Développer une agence de vulgarisation forestière.

<p>2.5 <i>Les parties prenantes sont conscientes</i> de leurs droits ; les droits légaux et coutumiers des communautés locales et marginalisées sont reconnus et respectés</p>	<p>Impossible à évaluer de manière cohérente.</p>	<p>Ceci variera beaucoup selon l'histoire, l'envergure commerciale et l'emplacement des parties prenantes.</p>	<p>Orange</p>	<p>Nécessité de guides locaux accessibles du Code de conduite sur la foresterie au niveau de l'Etat avec des contacts utiles.</p>
<p>2.6 Des <i>procédures pour optimiser les avantages</i> des forêts sont en place, de manière à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'aménagement forestier soit économiquement viable et englobe les externalités environnementales et sociales</li> <li>- les avantages multiples des forêts soient protégés durant les opérations</li> <li>- la transformation locale performante soit encouragée</li> <li>- les moyens d'existence équitables soient soutenus</li> </ul>	<p>Quelques efforts pour introduire des lignes de crédit (par ex. BASA et BNDS) pour l'aménagement forestier. Quelques incitations fiscales pour l'exportation (mais se limitent dans la pratique au bois certifié) et pour les processus de transformation plus poussée dans certains Etats (comme le Mato Grosso).</p>	<p>Disponibilité inégale de crédit et d'incitations pour l'AFD (souvent définis par la législation de l'Etat). Illégalité répandue, bien qu'en diminution. Améliorations progressives des tentatives en vue d'évaluer ou de préserver les multiples avantages des forêts, mais il reste encore beaucoup à faire. Guère de soutien aux petits ou moyens producteurs.</p>	<p>Orange</p>	<p>Mettre fin à l'illégalité, développer des marchés pour les services environnementaux, renforcer les capacités pour une mise en application efficace, stimuler l'investissement dans la transformation dans plus d'Etats au moyen d'une utilisation judicieuse d'incitations et du renforcement des capacités et améliorer l'audit social.</p>
<p>2.7 Formalisation de systèmes pour définir, mettre en œuvre, suivre et améliorer les <i>politiques générales et les normes</i> forestières et assurer leur <i>cohérence</i> avec les autres politiques générales</p>	<p>Gouvernement central et quelques groupes de travail inter-ministériels.</p>	<p>Varie d'un Etat à l'autre.</p>	<p>Orange</p>	
<p>2.8 <i>Processus de définition des normes nationales</i> (PCI&amp;S) pour l'AFD en place, se basant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un ensemble de normes dotées d'un objet convenu et bien communiqué dans le cadre de la vision générale du secteur forestier ;</li> <li>- une base convenue pour l'introduction de normes (volontaires et/ou obligatoires) ;</li> <li>- consultation et recherches locales ;</li> <li>- bonnes pratiques forestières telles que reconnues par la majorité des parties prenantes</li> <li>- obligations internationales</li> <li>- C&amp;I internationaux pour les programmes d'AFD lorsque c'est approprié, afin d'assurer la reconnaissance ***</li> </ul>	<p>Normes en cours d'élaboration, programmes de certification en service (mais normes nationales brésiliennes pas encore mises au point).</p>	<p>Il règne une confusion générale sur les normes en vigueur. Mise en application largement absente. Connaissances en matière d'AFD et de gestion faibles voire inexistantes sur le terrain.</p>	<p>Vert</p>	

<p>2.9 <i>Législation forestière</i> en place, qui assure l'équilibre entre les fonctions de contrôle et d'autonomisation pour appuyer les points ci-dessus, avec délégation appropriée des pouvoirs</p>	<p>Il existe désormais une législation forestière au niveau fédéral qui adapte les prescriptions aux différents types de gestion forestière. La législation de chaque Etat varie en qualité.</p>	<p>Pouvoirs délégués, mais importante confusion quant aux rôles institutionnels et ressources insuffisantes pour permettre l'application de la législation.</p>	<p>Orange</p>	<p>Clarification des rôles des institutions fédérales et des Etats et un programme de renforcement des capacités.</p>
--	--	---	---------------	---

\*\*\* Lorsqu'un pays n'est pas clairement signataire d'un ensemble de C&I (critères et indicateurs) internationaux, cet outil de diagnostic et de planification pourrait être complété par un ensemble international harmonisé de C&I (à élaborer à cette fin, en l'absence d'un ensemble en vigueur). Ceci permettrait aux groupes nationaux de mettre au point leurs propres outils de diagnostic et de planification plus détaillés de manière plus efficace – et montrerait en outre de façon plus évidente que les C&I existants ont été “replacés” dans cette approche pyramidale. Cet ensemble harmonisé pourrait être celui utilisé dans la troisième pyramide préliminaire (Mayers et Bass, 2000) avec des éléments de : ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montréal, Helsinki, Tarapoto, Proche-Orient et CIFOR.

**3. INSTRUMENTS - Mise en place d'un ensemble cohérent de "carottes et de bâtons" pour la mise en œuvre (Le contenu de ces tableaux n'est donné qu'à titre indicatif et ne constitue PAS un constat définitif sur la gouvernance forestière au Brésil)**

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
3.1 <i>Connaissances</i> créées parmi les parties prenantes sur la disponibilité, l'objet, le degré de choix, les répercussions et la capacité nécessaire pour l'utilisation des instruments employés dans le secteur forestier	Information sur RIL (exploitation forestière à impact réduit) et l'AFD pendant la phase pilote. Certaines connaissances des organismes et normes d'accréditation. Certaines connaissances des options de financement de la BNDS et de la BASA.	Guère de connaissances techniques sur le but visé et les capacités requises pour l'AFD et sur les répercussions de la croissance et du rendement pour la gestion (économiques, sociales et financières).	Orange	Créer une agence de vulgarisation forestière.
3.2 <i>Mélange/ensemble cohérent d'instruments</i> – avec un effet global encourageant aussi bien une demande d'AFD qu'une offre d'AFD (dans un cadre de rôles et de politiques générales) recherchés à l'échelle nationale	Des groupes d'acheteurs pour les produits certifiés se développent. Financement et incitations pour l'exportation reliés à la certification.	Peu d'options de formation pour ceux qui souhaitent adopter l'AFD. IBAMA n'admet pas les propriétaires de terres non titrés dans les initiatives d'AFD.	Vert	Bourses d'études pour former ceux qui cherchent à adopter l'AFD. Programmes spéciaux pour les utilisateurs de terres non titrés.
3.3 <i>Instruments de réglementation</i> – règles et sanctions claires, pratiques/abordable financièrement et équitables (proportionnées) pour le secteur forestier, y compris : - Droits d'occupation forestière et systèmes d'affectation et leur défense (recours) - Protection des intérêts publics et intergénérationnels dans les forêts - Conditions et contrôles de la gestion des forêts et de l'investissement - Accès au marché pour les parties prenantes - Mécanismes anti-corruption - Système de revenus (basé sur l'équivalence des prix des produits forestiers nationaux et exportés)	Politique de concessions dans les Forêts nationales en cours d'élaboration. Zones de Forêts nationales en cours d'expansion aux termes du PFN. Divers types de forêts protégées établis sous les auspices de SNUC. Conditions de l'investissement améliorées par des délais plus longs et les meilleures conditions de prêts consenties par la BASA et la BNDS. L'illégalité est surveillée par FoE. Le déboisement est	Le système d'octroi des titres de propriété est confus, opaque ou inaccessible – INCRA est en passe de le régulariser mais manque de ressources. Les systèmes de revenus sont inefficaces, mal reliés aux activités de mise en application et aux valeurs forestières et sous-développés pour ce qui est des concessions. La pénétration des marchés internationaux est médiocre	Orange	Remaniement complet du régime d'octroi des titres de propriété foncière. Développement d'institutions intégrées d'attribution de concessions et de collecte des revenus au niveau de chaque Etat. Evaluer et surmonter les obstacles aux marchés d'exportation. Etablir un dialogue avec les mécanismes multilatéraux et bilatéraux pour combattre les divers moteurs de l'illégalité et de la corruption, y compris des réformes constitutionnelles et institutionnelles à l'échelle

	surveillé par INPE et AMAZON/IPAM.	et les revenus sont inférieurs de 30% aux équivalents asiatiques. La corruption et l'illégalité sont répandues et complexes et il y a des moteurs internationaux (comme les prix mondiaux du bois de construction).		nationale et internationale.
3.4 <i>Instruments de marché</i> – arriver à une distribution équitable des coûts et des avantages et incorporation de toutes les externalités sociales et environnementales, y compris : - Approches basées sur les droits de propriété (concessions, licences, permis, etc.) pour améliorer l'offre - Incitations du côté de l'offre pour augmenter les types, les volumes et les sources de produits forestiers et de services environnementaux produits de façon durable - Mesures habilitantes pour le marché telles que les impératifs de divulgation de l'information - Stratégie pour le financement du secteur forestier	Procédures d'attribution des concessions en cours d'élaboration. Groupes d'acheteurs brésiliens pour les produits certifiés en cours de développement. Etudes de marché entreprises par AMAZON et IPAM. Discussions avec les banques nationales sur le financement du secteur forestier. Quelques programmes d'Etat d'incitations fiscales pour encourager l'investissement.	Beaucoup de chemin à parcourir sur l'octroi des titres de propriété et l'attribution des concessions. Les exportations internationales revêtent une importance marginale, de sorte que la demande de produits certifiés au sein du Brésil est cruciale. Guère d'informations exactes sur l'offre et la demande (bien qu'il existe de bonnes compilations pour les exportations réalisées par AIMEX). Le financement pour les petites et moyennes entreprises est problématique. Le financement des marchés pour les services environnementaux est encore sous-développé.	Orange	Politiques et incitations plus claires pour améliorer l'accès aux marchés d'exportation, accroître la transformation et la valeur ajoutée et stimuler l'AFD. Publication d'un bilan du marché annuel, distribué à grande échelle, pour le Brésil avec une analyse des tendances. Développer des lignes de crédit pour les initiatives de petite et moyenne envergure.
3.5 <i>Instruments d'information</i> – systèmes en place pour la coordination et le flux de l'information afin de développer les connaissances et la motivation parmi les parties prenantes (niveau 4)	Quelques bons rapports produits par les grandes associations du bois (par ex. rapports d'AIMEX et le périodique du secteur du bois de construction "Referência". Rapports opportuns d'ONG sur l'état de l'industrie du bois.	Manque d'information sur le processus, les coûts et les avantages de l'évolution dans le sens de l'AFD. Guère de flux ascendant d'information sur les problèmes de l'industrie du bois de manière	Vert	Publication d'un bilan annuel du marché, distribué à grande échelle, pour le Brésil avec une analyse des tendances. Formation d'un système d'identification et de résolution des questions identifiées par l'industrie forestière et les autres groupes de parties

	Quelques bonnes lignes directrices sur la gestion de l'AFD (par ex. par FFT).	systematique.		prenantes.
3.6 <i>Instruments institutionnels/contractuels</i> – structures et capacités développées autour de rôles convenus, y compris : - Engagements formels en faveur de changements convenus de rôles et de politiques, par ex. associations/codes - Stratégies, descriptions de poste et capacités de ressources humaines conformes aux rôles et changements convenus - Soutien au pouvoir des parties prenantes pauvres et marginalisées de prendre des décisions, de revendiquer des droits et d'entrer dans des partenariats - Lignes directrices/règles claires de gestion (pas nécessairement des plans de gestion complets) - Systèmes de négociation et de gestion des conflits - Codes de conduite, cofinancement et approches pour le secteur tout entier en matière de financement/d'appui du secteur forestier - Courtage, renforcement des pouvoirs de négociation et apprentissage continus dans le cadre de partenariats, d'alliances et de collaborations pour l'aménagement des forêts	Quelques codes utiles pour les normes de qualité dans certaines catégories de produits (par ex. le contreplaqué). Bonnes lignes directrices de gestion publiées (mais leur disponibilité est inconnue). Code de foresterie en cours d'élaboration (mais pas encore publié dans un format accessible ni distribué à grande échelle).	Guère de soutien (financier ou autre) pour les associations et en particulier pour la main-d'œuvre contractuelle, bien que SBS œuvre dans le sens de lignes directrices pour les entrepreneurs. Les stratégies ne sont en général pas appuyées par le personnel ou les ressources appropriés. Le soutien aux parties prenantes pauvres ou marginalisées est en général accordé sur une base non durable de projets (projets pilotes sans fin). Peu de procédures de négociation et de résolution des conflits (par ex. pour les communautés des Forêts nationales). Les codes de conduite et l'audit social dans le secteur forestier sont rares et il n'y a guère de coordination entre les bailleurs de fonds et les organismes de financement. Les politiques générales sont encore perçues comme des événements statiques exceptionnels et non comme un processus continu.	Orange	Dispositions spéciales nécessaires pour les entreprises communautaires, petites ou moyennes (y compris financement, soutien institutionnel et procédures de résolution des conflits). L'élaboration des politiques générales doit devenir un processus continu.
3.7 <i>Capacités</i> pour planifier, coordonner, mettre en œuvre et suivre tout ce qui précède	Unités du MMA renforcées pour planifier et coordonner	Les institutions municipales et de chaque Etat	Vert	Développement de stratégies de financement au niveau municipal

	les interventions fédérales, mais capacité inférieure à l'échelle locale et de l'Etat individuel (bien que ceci varie énormément d'un Etat à l'autre).	manquent généralement de ressources et leur capacité est insuffisante pour mettre en œuvre et assurer le suivi des points évoqués ci-dessus.		et de chaque Etat et élaboration d'un programme de formation.
--	--	--	--	---

**4. VULGARISATION – Promotion de l’AFD auprès des parties prenantes (Le contenu de ces tableaux n’est donné qu’à titre indicatif et ne constitue PAS un constat définitif sur la gouvernance forestière au Brésil)**

Élément d’une bonne gouvernance forestière	Qu’est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu’est-ce qu’il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu’est-ce qu’il faut faire ? (étapes suivantes)
4.1 <i>Les producteurs forestiers</i> sont équitablement impliqués dans les mécanismes de réception et de partage de l’information : sur la pratique de l’AFD et ses récompenses/coûts/risques ; sur la législation, les instruments, les incitations, les marchés associés ; et sur les ressources requises pour l’AFD	Quantité considérable d’information disponible (Cf. 1.9 et 3.5), mais accessibilité limitée et développement participatif rarement envisagé.	Les producteurs forestiers sont en général les derniers à découvrir l’information relative à l’AFD et la nouvelle législation, sauf pour un nombre limité d’entre eux qui sont directement consultés ou prennent part à des recherches pilotes.	Vert	Accorder une attention bien plus grande à la consultation la plus large possible, en supposant que tout le monde n’a pas accès à Internet.
4.2 Les <i>consommateurs</i> de produits forestiers (nationaux et exportés) ont accès à l’information portant aussi bien sur les multiples avantages publics de l’AFD que sur les produits spécifiques de l’AFD	En cours de développement – le MMA, dans le cadre du volet 1 du projet Promanejo, planifie le développement d’un site d’information pour renseigner le public.	L’information destinée aux consommateurs est rare (et ceci s’applique même à l’utilisation de nombreuses espèces). Les systèmes d’éducation publique n’englobent pas d’information sur l’AFD.	Vert	Déjà en cours de développement.
4.3 Les producteurs, investisseurs, entreprises de transformation, intermédiaires, détaillants et consommateurs de produits forestiers ont accès à des mécanismes de transmission de l’information sur la “durabilité” en amont et en aval de la chaîne d’approvisionnement	Il existe déjà des programmes de certification de la continuité de possession (basés sur la certification du FSC).	L’information sur la durabilité n’est souvent détenue que par de grandes entreprises dotées de ressources humaines adéquates.	Vert	Etablir des programmes pour les petites et moyennes entreprises.
4.4 Le <i>grand public</i> jouit d’une bonne communication avec les institutions de foresterie, d’éducation et les médias sur les multiples avantages de l’AFD (produits, services et autres valeurs).	Les questions de durabilité (de nature générale) sont fortement médiatisées.	Il y a moins d’information décrivant en détail les avantages et les coûts de l’AFD.	Vert	Inclure une formation élémentaire sur l’AFD dans le programme d’éducation national.

<p>4.5 Les autorités forestières ont accès à des informations exactes et récentes sur toutes les pratiques d'AFD qui les concernent et sur leur ampleur et elles sont dotées des capacités et des ressources nécessaires pour les transmettre</p>	<p>Oui – les autorités forestières sont au courant et sont souvent les récipiendaires d'un soutien considérable de bailleurs de fonds à cette fin.</p>	<p>Les autorités forestières au Brésil tendent à dispenser une formation de très haut niveau à leur personnel, mais sont limitées par les petits effectifs et le manque de fonds.</p>	<p>Vert</p>	<p>Accroître les ressources financières des autorités municipales et des Etats individuels.</p>
<p>4.6 Les autorités forestières procèdent régulièrement à une <i>évaluation des besoins des parties prenantes</i> concernant les points ci-dessus et optent pour des interventions ciblant des groupes spécifiques</p>	<p>Les autorités forestières assistent à de nombreuses conférences et réunions sur les questions ci-dessus.</p>	<p>Les autorités forestières rechignent en général à passer du temps sur le terrain à recueillir des données primaires (ce rôle est joué par quelques ONG).</p>	<p>Orange</p>	<p>Processus de suivi plus formel pour se tenir au courant des innovations en matière d'AFD sur le terrain.</p>

**5. Certification/vérification de l'AFD (Le contenu de ces tableaux n'est donné qu'à titre indicatif et ne constitue PAS un constat définitif sur la gouvernance forestière au Brésil)**

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
5.1 <i>La faisabilité de la certification ou d'un autre programme d'audit a été évaluée, y compris : l'objectif durable et les moteurs ; les conditions requises ; et les considérations d'équité, d'efficacité et de crédibilité</i>	Programmes de certification (FSC) en place avec des organismes d'accréditation (par ex. IMAFLOA) ; création d'un nouveau groupe d'acheteurs et nombre croissant d'entreprises certifiées (par ex. Gethal, Cikel, Mil Madereiras, etc.).	Les grandes entreprises et les sociétés de plantation éprouvent moins de difficultés. Il n'y a pas encore d'alternative crédible au FSC, mais le MMA coordonne un groupe de travail avec 20 parties prenantes principales pour élaborer une norme brésilienne.	Vert	Incitations et soutien supplémentaires nécessaires pour les petites et moyennes entreprises.
5.2 Les producteurs et les consommateurs de produits forestiers <i>ont accès à un programme de certification ou autre programme d'audit, internationalement reconnu, le cas échéant,</i> <sup>16</sup> notamment pour les marchés d'exportation <sup>16</sup>	Oui – Le FSC	Il ne manque rien	Vert	Aucune autre action n'est requise, si ce n'est une promotion supplémentaire et le développement du groupe d'acheteurs brésiliens.
5.3 Il existe un <i>groupe national/local multipartite</i> pour veiller à ce que les normes et les procédures du programme soient appropriées pour les types locaux de forêt et de producteurs forestiers et conformes à la vision, aux politiques générales et aux normes nationales [niveau 2]	Oui – Il y a un groupe de travail national qui fait précisément ceci avec 20 groupes principaux de parties prenantes.	Il ne manque rien	Vert	
5.4 Il existe une <i>capacité locale</i>	Oui – Le FSC a des organes	Il ne manque rien	Vert	

<sup>16</sup> Parmi les critères pourraient figurer :

- Les critères de l'Alliance pour les programmes crédibles de certification forestière (a) adaptés sur les plans institutionnel et politique aux conditions locales, (b) orientés vers les buts et efficaces dans la réalisation des objectifs, (c) acceptables pour toutes les parties intéressées, (d) basés sur des normes de performances définies à l'échelle nationale qui soient compatibles avec des principes de l'AFD généralement acceptés, (e) basés sur des critères objectifs et mesurables, (f) basés sur une évaluation fiable et indépendante, (g) crédible aux yeux des principaux groupes de parties prenantes, (h) décisions sur la certification détachées de tout conflit d'intérêts des parties intéressées, (i) rentables, (j) transparents, et (k) accès équitable à tous les pays (WWF/WB 1999)
- Les 9 critères développés par Kanowski *et al* (2000), qui s'inspirent de ces critères de l'Alliance et d'autres. Ils sont résumés ainsi : conformité, accès, participation, accréditation, transparence, indépendance, cohérence, améliorations continues et continuité de possession/étiquetage du produit.

<i>d'audit/d'évaluation</i> pour effectuer la certification/autre audit à un coût concurrentiel	locaux d'accréditation comme IMAFLORA.			
5.5 <i>Des informations</i> sont générées sur les progrès réalisés dans la certification/l'audit et sur leurs impacts sur les forêts, les échanges commerciaux, les capacités et pratiques des parties prenantes et la gouvernance	La presse nationale et plusieurs grands congrès ont récemment accordé une grande attention à cet aspect.	Il y a moins d'information disponible sur les impacts de la certification.	Vert	Il pourrait être utile de publier un examen périodique de la certification au Brésil, appuyé par des études de l'impact sur la forêt et les groupes de parties prenantes.
5.6 Des mécanismes <i>relient</i> ces informations sur les progrès de la certification et les impacts à <i>l'élaboration de politiques générales</i>	Oui – Le groupe de travail national a accès à l'information appropriée.	Il ne manque rien	Vert	

**FONDATIONS - Conditions préalables à une bonne gouvernance forestière qui sont sous l'influence, mais non pas le contrôle, des entités du secteur forestier (Le contenu de ces tableaux n'est donné qu'à titre indicatif et ne constitue PAS un constat définitif sur la gouvernance forestière au Brésil)**

Élément d'une bonne gouvernance forestière	Qu'est-ce qui marche bien ? (résultat, qualité, impact)	Qu'est-ce qu'il manque? (lacunes, problèmes)	Note (rouge, orange, vert)	Qu'est-ce qu'il faut faire ? (étapes suivantes)
F.1 <i>Systèmes démocratiques de base, droits de l'homme et autorité de la loi</i> acceptés par la société et dûment appliqués	Commentaires donnés à titre confidentiel		-	
F.2 La <i>nécessité d'un secteur forestier</i> et le rôle et l'autorité d'une ou plusieurs institutions forestières phares sont en général reconnus au sein de la société	Lors d'un sondage récent effectué parmi les brésiliens vivant en milieu urbain et paru dans la presse, la préoccupation principale était le déboisement.	Il ne manque rien	Vert	
F.3 <i>Les raisons historiques</i> des rôles, politiques générales et structures de pouvoir actuels dans le secteur forestier sont comprises par les parties prenantes de la gouvernance forestière**	La plupart comprennent l'histoire et le développement de la gouvernance forestière et le processus de décentralisation, mais appréciation insuffisante des intentions à long terme du régime foncier et des pouvoirs relatifs des différents ministères.	Bien que la nécessité et le rôle du MMA et d'IBAMA au Brésil soient bien connus, peu d'entités comprennent l'évolution de la situation au niveau de chaque Etat ou au niveau municipal au travers de la décentralisation et peu de personnes comprennent tous les arrangements de pouvoir ayant lieu dans les "coulisses" fédérales.	Orange	Un plan national d'utilisation foncière clair et un diagramme des processus pour résoudre les conflits d'intérêt entre les différents secteurs.
F.4 <i>Les facteurs qui façonnent la nature des actifs forestiers</i> et les influences écologiques sur eux (et causées par eux) sont compris par les parties prenantes	Varie d'un groupe de parties prenantes à l'autre. Il y a une quantité considérable de recherches en cours (y compris sur les impacts génétiques de la cueillette des produits de la forêt au sein d'EMBRAPA), mais leurs résultats n'arrivent pas souvent aux utilisateurs de la	Peu comprennent pleinement comment l'écologie des forêts néotropicales fonctionne au niveau génétique et quel est l'impact d'une gestion différente. Beaucoup d'espèces n'ont pas été décrites (bien que des progrès considérables aient	Vert	Il sera nécessaire de continuer à effectuer des investissements importants dans l'écologie des forêts humides, les études de diversité génétique et taxonomique, la modélisation de la croissance et du rendement si nous voulons un jour vraiment comprendre les impacts de l'utilisation de la forêt.

	forêt.	été faits par la Flora Ducke Team).		
F.5 <i>Les conditions économiques et financières</i> dans lesquelles évolue le secteur forestier sont comprises par les parties prenantes	Il y a des études qui comparent la gestion conventionnelle et l'exploitation forestière à impact réduit et plusieurs autres qui traitent des éléments économiques de l'AFD.	Il y a peu d'études qui traitent explicitement de la viabilité économique des opérations forestières en mode AFD ou de la concurrence avec l'exploitation prédatrice du bois.	Orange	Recherches supplémentaires et lignes directrices claires sur la viabilité économique des différents types de gestion forestière (y compris des conseils sur les échelles d'opération et d'investissement appropriées) – c'est-à-dire informations de référence pour la planification des entreprises.
F.6 <i>Les interactions socioculturelles</i> avec les forêts sont comprises par les parties prenantes	Ceci varie, en partie du fait des nombreuses interactions sociales et culturelles.	Les droits indigènes et le rôle des communautés dans les Forêts nationales et autres zones protégées ne sont pas clairs et sont mal appliqués.	Orange	Des lignes directrices claires pour les droits de propriété et d'utilisation sont nécessaires dans les différentes catégories d'utilisation des terres forestières.
F.7 <i>Le régime d'occupation et de propriété foncières</i> est sûr, clair, documenté et n'établit pas de discrimination contre la foresterie	Tracé parfois réussi des Forêts nationales, mais guère d'engagement privé dans ces dernières ou seulement au niveau de projets pilotes (par ex. dans la forêt nationale du Tapajos FLONA).	Le système d'octroi de titres de propriété est confus, opaque ou inaccessible – INCRA en passe de régulariser mais n'a pas assez de ressources. Les terres tribales indigènes sont très lentement reconnues.	Rouge	Remaniement complet du régime d'octroi des titres de propriété foncière.
F.8 La gamme complète des <i>obligations/conventions internationales</i> , des cibles et des principes qui affectent le secteur forestier est comprise et assimilée*** par les parties prenantes concernées	Quelques bonnes initiatives entreprises dans le cadre d'Agenda 21 et bonne connaissance de l'existence de CBD et CITES.	Guère de synthèse croisée des répercussions des diverses conventions pour le secteur forestier.	Vert	Publication d'un guide de références croisées aux différentes conventions.
F.9 Les conditions et les flux du <i>marché, de l'investissement et du commerce</i> sont compris et soutenus par les parties prenantes	Important développement des entreprises selon les chiffres brésiliens de production et de commerce. Nombre croissant de délégations commerciales pour améliorer les connaissances sectorielles.	Obstacles à l'exportation mal compris. Les impératifs de conception constituent un écueil manifeste. Circuits de distribution médiocres.	Vert	Nécessité d'une analyse supplémentaire des perceptions du côté demande de l'industrie brésilienne et examen des circuits de distribution.
F.10 <i>Système de garanties et de droits constitutionnels</i> assimilé (peut influencer, par	Il existe de bonnes lois qui sont de mieux en mieux	Le système judiciaire, débordé, perçoit moins	Orange	Investissement dans le système judiciaire, surtout dans les zones

ex. les droits environnementaux des citoyens et la possibilité pour eux de faire appel, les droits relatifs au développement, etc.)	appliquées.	d'amendes. La mise en application de la loi est sporadique. Ce sont souvent les petits et moyens producteurs qui souffrent le plus des pratiques prédatrices, en particulier à la frontière des forêts.		marginales.
F.11 Les politiques macro-économiques gouvernementales sont assimilées avec, par ex., des plans nationaux et régionaux, un ajustement structurel, l'affectation de budgets, la taxation, l'établissement des prix et les taux de change	En dehors de l'expérience des personnes interrogées.	Les remboursements de la dette handicapent le pays à de nombreux niveaux.	Rouge	Remaniement complet des instruments financiers internationaux, y compris interdiction de prêter aux gouvernements et remplacement par des prêts à des centres privés de financement spécifiques.
F.12 Les politiques générales et les institutions des secteurs du travail, de l'emploi, de la santé et la sécurité au travail sont assimilées	Institutions robustes pour la main-d'œuvre et les services de santé et sécurité au travail dans les zones plus aisées.	L'audit social dans les zones marginales est presque inexistant.	Orange	Audit social amélioré.
F.13 Les systèmes de vulgarisation et de subventions agricoles et les autres politiques/secteurs d'exploitation foncière directe (par ex. faune et flore, tourisme, exploitation minière, repeuplement, bassins versants) sont assimilés et les distorsions sont abordées	Des groupes de travail inter-ministériels discutent des conflits d'intérêt.	Pas de mécanismes pour résoudre les conflits et s'attaquer aux distorsions, bien que des ONG comme IPAM mettent les problèmes en relief.	Rouge	Renforcement des groupes de travail inter-ministériels et élaboration de procédures de résolution des conflits.
F.14 Politiques et développements en matière de <i>transport et d'infrastructures</i> assimilés	Guère de dialogue malgré de bonnes données d'IPAM sur les liens entre le développement des infrastructures et l'évolution de l'utilisation des terres.	Programmes d'infrastructures mal intégrés par les autorités du secteur forestier.	Orange	Un plan national d'utilisation des terres clair et un diagramme des processus pour résoudre les conflits d'intérêt entre les différents secteurs.
F.15 Politiques et développements en matière d' <i>énergie</i> assimilés et contrôles des prix abordés	Crise énergétique actuelle, mais guère d'utilisation directe du bois de chauffe, sauf dans les zones marginalisées.	En dehors de l'expérience des personnes interrogées.	-	
F.16 Politiques et développements des <i>autorités locales</i> et en matière de décentralisation assimilés	Varie d'un Etat à l'autre.	Confusion réelle entre les rôles et responsabilités à tous les niveaux (par ex. le droit des autorités	Orange	Evolution progressive des rôles et des responsabilités.

		municipales à contrôler ce qui se passe dans les Forêts nationales)		
F.17 Politiques et développements en matière d'éducation et de formation assimilés	Quelques programmes locaux d'éducation environnementale, mais peu de foresterie concrète dans le programme d'éducation national.	Manque de formation professionnelle et d'information générale dans le programme d'éducation national.	Orange	Soutenir les initiatives comme celle de FFT en faveur de la formation professionnelle et inclure l'AFD dans le programme d'éducation national.
F.18 Politiques et développements en matière de distribution et de services d'eau assimilés	Vif intérêt pour le développement de marchés de services environnementaux.	Manque de synthèse des expériences à ce jour et divers degrés de succès dans différents Etats.	Orange	Commanditer un projet pilote sur les marchés pour les services relatifs aux bassins versants.
F.19 Mécanismes efficaces en place pour la <i>coordination intersectorielle</i> , l'apprentissage et l'action sur l'utilisation et la gestion foncières : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systèmes de consultation et de participation</li> <li>• Systèmes d'information et d'analyse</li> <li>• Evaluation des coûts-avantages-risques</li> <li>• Principes du DD ancrés dans les politiques/la loi, par ex. principe de précaution, "pollueur-payeur", équité</li> <li>• Mécanismes de définition des priorités en utilisant ce qui précède</li> <li>• Visions, politiques et stratégies inter-sectorielles basées sur ce qui précède</li> </ul>	Non	Ces insuffisances très importantes ont été soulignées à maintes reprises plus haut.	Rouge	

\*\* Lorsque l'expression "parties prenantes" est utilisée dans le tableau ci-dessus, la signification en est "parties prenantes de la gouvernance forestière"

\*\*\* "Compris et assimilé", ou simplement "assimilé", signifient ici que les parties prenantes ont des connaissances sur la question et prennent des mesures concrètes pour en influencer certains aspects.

## ANNEXE : NOTE EXPLICATIVE SUR LES ACTEURS ET L'ARCHITECTURE DE LA GOUVERNANCE FORESTIERE AU BRÉSIL

1. *Complexité de la gouvernance forestière au Brésil.* On se trouve ici face à une hiérarchie d'acteurs et une architecture à l'échelle municipale, d'Etat et fédérale. Le PFN n'est qu'un des éléments de la gouvernance forestière au Brésil, même s'il est l'expression centrale et peut-être la plus largement légitime de la volonté politique fédérale. Pour donner un cadre à cette analyse, par conséquent, il est important de présenter les acteurs plus larges, ou l'architecture, de la gouvernance forestière au Brésil, au sein de laquelle se trouve le PFN.
2. *Responsabilités ministérielles.* Comme tout autre gouvernement, le gouvernement brésilien consiste en une série de ministères dotés de sphères d'influence qui se chevauchent. Le plus puissant de ces ministères est peut-être le ministère de la Planification, des budgets et de la gestion (MPOG), qui distribue les fonds fédéraux. Parmi les autres acteurs clés du secteur forestier figurent le ministère de l'Environnement (MMA), le ministère du Développement agricole (MDA), le ministère du Développement, de l'industrie et des exportations (MDIC), le ministère de l'Intégration nationale (MIN), le ministère des Relations extérieures (MRE), le ministère du Sport et du tourisme (MET) et le ministère de l'Approvisionnement, de la science et de la technologie alimentaires (MCT). Tous ces ministères ont participé à des groupes de travail inter-ministériels durant le développement du PFN.
3. *Le plan de développement sur plusieurs années.* Le PFN est appuyé par le plan du gouvernement sur plusieurs années (PPA 2000-2003) qui englobe les lignes budgétaires pour : (1) le reboisement – l'expansion de la base forestière plantée et aménagée ; (2) la foresterie durable ; et (3) la protection : la prévention du déboisement et des incendies de forêt. Comme ces budgets n'englobent que trois des dix lignes thématiques du PFN, des sources externes de financement sont dirigées vers les principaux trous à combler.
4. *Le plan forestier national.* Le PFN est un produit du ministère de l'Environnement (MMA). Les désignations au sein du MMA (et de son institution subsumée exécutive et opérationnelle, IBAMA) sont largement politiques et reflètent les préférences des partisans les plus puissants du président fédéral en exercice. Les changements de nomination de fonctionnaires suivent de près les changements de gouvernement. Le PFN a été rédigé par des fonctionnaires appartenant au Secrétariat de la biodiversité et des forêts (SBF) et est donc essentiellement un cadre qui définit les ambitions du gouvernement brésilien actuel pour son secteur forestier. La légitimité durable du PFN repose sur le processus de consultation d'assez grande envergure mené avec tous les éléments du secteur forestier qui a précédé sa publication. Le document publié, avec ses dix lignes thématiques, forme un cadre important pour le développement continu de la législation brésilienne sur les forêts. Chaque ligne thématique a un objectif déclaré, un ou plusieurs but(s) technique(s) spécifique(s) et une stratégie d'action. Certaines de ces stratégies supposent l'élaboration d'une législation tant par le ministère de l'Environnement qu'au sein d'autres ministères.
5. *Pouvoirs ministériels et "Mesures provisoires".* Les groupes d'acteurs les plus importants dans la gouvernance forestière au Brésil sont peut-être les ministres brésiliens et en particulier le président lui-même et ses conseillers. Au niveau fédéral, ce qui peut ou ne peut pas arriver dans la forêt est souvent altéré par décret présidentiel, au travers de ce que l'on appelle les "*Medidas Provisórias*" (MP) ou "Mesures provisoires". Les auteurs des MP varient mais, pour ce qui est du droit des forêts, ils font intervenir (sans pour autant s'y limiter) IBAMA ou d'autres membres du MMA. Il se peut que l'on fasse également appel à des ONG pour rédiger des MP. Indépendamment de leur auteur, ou du degré de consultation qui a eu lieu lors de leur formulation, elles bénéficient de l'aval du bureau présidentiel. Leur fréquence d'utilisation est souvent fonction de la rapidité avec laquelle elles peuvent être produites en réponse à des situations émergentes préoccupantes. Ainsi, par exemple, en février 2001, en réponse aux préoccupations relatives aux droits de propriété intellectuelle, la MP 2052 décréta que tout le transport de matériel végétatif brésilien (par ex. spécimens botaniques) serait interdit. Suite à une forte réaction nationale, cette décision fut ensuite assouplie ensuite avec, par exemple, la

MP 2186 d'août 2001. En 1996, la MP 1511 augmentait la réserve forestière légale de toutes les propriétés terriennes amazoniennes de 50% à 80%, ce qui est devenu ensuite une importante pomme de discorde avec de nombreux groupes ruraux. Chaque MP, malgré son statut "provisoire", a force de loi et remplace et annule ce qui la précédait dans tous ses éléments.

6. *Décrets.* Afin de légitimer ou de normaliser ces mesures provisoires relativement *ad hoc*, les MP sont ensuite sanctionnées par des Decretos da Lei (décrets) qui font appel à la discussion et la validation parlementaires. Ainsi, la MP 2052, sur le transport de matériel végétatif, a été sanctionnée par le Decreto 3945. De même, des MP antérieures sur l'acajou ont été validées en 1996 par le Decreto 1963, qui suspendait toute la récolte d'acajou pendant deux ans (interdite à nouveau par une MP l'an dernier). Ce type de validation se réfère à des articles spécifiques au sein du MP et sanctionne ou modifie ceux qui sont jugés nécessaires. Tous les articles d'une MP non couverts par le Decreto ont néanmoins un caractère contraignant. Le processus de validation est tributaire de l'organisation de discussions appropriées dans le cadre d'une démocratie complexe et peut connaître des retards considérables, pendant lesquels les décisions de la MP s'exercent. Le PFN lui-même a été établi par le Decreto 3420.
7. *Instructions opérationnelles.* Les décisions comprises dans une MP ou un Decreto peuvent être exprimées de manière relativement générale. Il est donc habituel que les Decretos soient traduits en procédures opérationnelles techniquement spécifiques par une Instrução Normativa (IN) ou "Instruction normative". Ainsi, par exemple, en 1996, le Decreto 4771 (qui définissait un Code forestier) introduisit l'idée selon laquelle l'exploitation des forêts amazoniennes ne devrait avoir lieu que dans le cadre de plans de gestion. Plus tard, en 1991, un groupe d'experts forestiers constitué de représentants de toutes les parties prenantes se réunit pour définir dans l'IN80 exactement ce que ces plans de gestion devaient contenir (c'est-à-dire l'ampleur et la portée de l'inventaire forestier, des mesures pour encourager la régénération naturelle de la forêt, les traitements sylvicoles requis et, peut-être l'aspect le plus important, les plans pour un cycle déterminé de coupe).
8. Ces exigences techniques ont été incorporées dans des lois supplémentaires comme le Decreto 1282 de 1994, qui stipulait pour la première fois que les plans de gestion devaient viser l'aménagement forestier durable. Puis en 1998, le Decreto 2788 modifia le Decreto 1282 en introduisant un cadre détaillé pour la gestion forestière qui englobait des prescriptions séparées pour les petits propriétaires (impératifs simplifiés de gestion forestière) et pour les communautés. La nature exacte de ces nouvelles prescriptions a été développée dans l'IN 4 (forêts communautaires), l'IN 5 (gestion forestière simplifiée pour les petits propriétaires) et l'IN 6 (foresterie industrielle à grande échelle). La rédaction des instructions normatives se fera sur la base de nombreuses consultations avec les parties prenantes, mais elle sera dirigée par des membres du personnel hautement qualifiés au sein d'IBAMA ou du MMA.
9. *Rôle fédéral d'IBAMA.* Historiquement, l'institution fédérale d'IBAMA était également chargée de superviser la mise en œuvre et l'application de la législation forestière, fait qui introduisait une boucle importante de retour d'information. Les problèmes associés à la législation existante pouvaient être résolus rapidement en ayant recours aux procédures définies ci-dessus.
10. *Importance de la décentralisation.* Plus récemment, le Brésil a entrepris un processus de décentralisation aux termes duquel les institutions au niveau de chaque Etat individuel sont désormais responsables de la mise en œuvre et de l'application de la législation. La législation fédérale peut être davantage interprétée par la législation de l'Etat, laquelle peut appuyer ou renforcer la législation fédérale, mais jamais la contredire ou l'affaiblir. Le lien entre les institutions au niveau de l'Etat et les institutions fédérales traditionnelles comme IBAMA est délicat et mal défini. Les Etats varient beaucoup sur les plans de l'environnement et de la capacité de leurs institutions et personnalités politiques locales. Il est inévitable que la législation fédérale soit plus applicable dans certains Etats que dans d'autres. La capacité des Etats à assurer une législation fédérale qui convienne à leurs circonstances propres par

opposition avec d'autres Etats est largement définie par le pouvoir et l'influence politiques de leurs représentants au niveau ministériel.

11. *Pouvoirs municipaux.* Peut-être afin de refréner le pouvoir ou les manquements des gouvernements d'Etat, le gouvernement fédéral a lancé l'an dernier un processus de passation directe des ressources financières aux autorités municipales. La gouvernance municipale peut elle aussi appuyer ou renforcer la législation de l'Etat, mais ni la contredire ni l'affaiblir. Bien que minée par des problèmes initiaux, l'intention du gouvernement fédéral de soutenir directement les municipalités pourrait à l'avenir renforcer le contrôle local exercé sur les ressources forestières par rapport aux autorités des Etats, mais ceci ne changera pas forcément la manière dont la législation et la mise en application évolueront.
12. *Faibles liens de gouvernance entre le PFN centralisé et les pouvoirs d'Etat/municipaux.* Deux choses se dégagent immédiatement des paragraphes précédents. Premièrement, la position du PFN au sein de la gouvernance forestière brésilienne est relativement faible. Le développement de la législation forestière au travers de "mesures provisoires" réagit aux possibilités et aux menaces perçues au niveau du président et pas forcément au niveau du MMA, qui chapeaute le Programme forestier national (PFN). Autrement dit, le MMA peut jouer un rôle décisif dans l'initiation de nouvelles lois, mais il existe d'autres acteurs importants et puissants et il n'y a pas de coordination obligatoire entre la nouvelle législation et le PFN. De plus, la promulgation et l'application de nouvelles lois ne sont plus principalement contrôlées par les agences fédérales. Ce sont les gouvernements d'Etat qui mettent en œuvre les politiques générales sur le terrain et qui sont les plus proches des problèmes qu'introduit toute nouvelle législation. En outre, le PFN n'est qu'en partie financé par des ressources centrales. Il en résulte un certain déphasage (qui n'est toutefois pas total) entre les déclarations prescrites dans le PFN et le véritable exercice du pouvoir.
13. Deuxièmement, il existe une hétérogénéité considérable à l'intérieur du Brésil sur la manière dont la gouvernance s'exerce dans la pratique, en particulier au niveau de l'Etat. Ceci s'étend non seulement aux manières dont la législation fédérale et celle des Etats est mise en œuvre et appliquée sur le terrain, mais aussi au pouvoir et à l'influence relatifs des institutions fédérales et d'Etat et au pouvoir que les Etats exercent au moment d'influer sur l'élaboration même de la législation.
14. *Influences cachées – questions de contrôle, de transparence et de reddition de comptes.* Troisièmement, le processus du développement législatif et de la gouvernance forestière risque d'être pris en otage par les groupes de pression les plus puissants parmi les maintes parties prenantes du secteur forestier national, les groupes internationaux, comme les ONG travaillant à la protection de l'environnement, ou les élus des différents Etats. Il existe manifestement un potentiel à l'extérieur du processus démocratique pour influencer tant la législation que, dans le cas des politiciens, la nomination des fonctionnaires qui la rédigeront. La mesure dans laquelle une telle pression est exercée de manière illicite n'est pas claire et n'est certainement pas transparente. Ceci pose un problème virtuellement insurmontable pour ce qui est de la collecte de données exactes sur ce qui impulse la gouvernance forestière au Brésil.