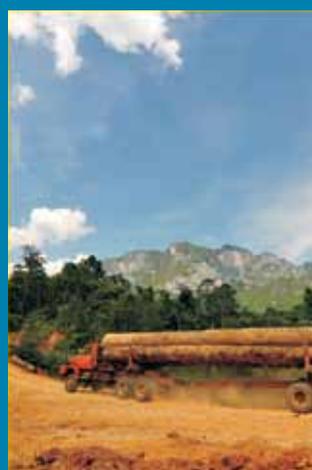


Synthèse

Évaluation Participative de la Gouvernance:

Indice 2012 sur la Gouvernance Forestière, Foncière et de REDD+



UN-REDD
PROGRAMME



Empowered lives.
Resilient nations.

Synthèse

Évaluation Participative de la Gouvernance:
**INDICE 2012 SUR LA GOUVERNANCE
FORESTIERE, FONCIERE ET
DE REDD+**



UN-REDD
PROGRAMME



**INDICE 2012 SUR LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE,
FONCIÈRE ET DE REDD+**

@ PNUD Indonésie
Tous droits réservés et publié en 2013

Coordination des auteurs
Abdul Wahib Situmorang, Dr.
Hariadi Kartodihardjo, Dr., Prof.

Auteurs
Abdul Wahib Situmorang, Dr.
Abdon Nababan, Ir.
Hariadi Kartodihardjo, Dr., Prof.
Jossi Katarina, S.H., L.L.M.
Mas Achmad Santosa, S.H., L.L.M.
Myrna Safitri, Ph.D.
Purwadi Soeprihanto, S.Hut., M.E.
Sofian Effendi, Dr., Prof.
Sunaryo, Dr.

Editeur
Beate Trankmann
Tina Solvberg
Stephen Rodriques

Mise en page
Tugas Suprianto, Drs.

Photos
Hertab
Abdul Wahib Situmorang

ISBN 978-602-96539-6-0

L'analyse et les recommandations issues de ce rapport reflètent pas forcément les opinions du Programme des Nations Unies pour le Développement et du Programme Global ONU-REDD.

Synthèse

Évaluation Participative de la Gouvernance: INDICE 2012 SUR LA GOUVERNANCE FORESTIERE, FONCIERE ET DE REDD+

Le succès des efforts mis en œuvre pour réduire les émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD+) en Indonésie, et plus généralement pour la gestion des forêts et des terres, dépend d'une bonne gouvernance forestière. Or, cette dernière repose sur un faisceau d'éléments : sécurité juridique, transparence et libre circulation de l'information, participation du public, égalité, responsabilité, gestion efficace et coordonnée des ressources publiques et lutte contre la corruption. Cette évaluation de la gouvernance, véritable diagnostic de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+, rassemble de solides données de base, des recommandations stratégiques, une feuille de route et un mécanisme de surveillance de certains enjeux spécifiques de gouvernance.

L'élaboration de cette évaluation a débuté avec l'identification des principaux enjeux de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ en Indonésie, en consultation avec les parties prenantes de la société civile, du secteur privé et des pouvoirs publics. Un certain nombre de questions restent à résoudre dans la gestion des ressources naturelles en Indonésie, notamment la planification et le zonage des forêts, les droits sur les terres et les forêts, et la nécessité d'attribuer plus équitablement les avantages. Dans son état actuel, il importe de renforcer la gouvernance des forêts et des terres si l'on souhaite contrôler l'exploitation des ressources naturelles et progresser vers une gestion des forêts et des terres plus pérenne.

Aux fins de la présente évaluation de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+, une évaluation participative de la gouvernance (EPG) pour la REDD+ a été menée, qui a porté tout particulièrement sur les facteurs sous-jacents du déboisement. Des recommandations ont aussi été formulées sur plusieurs orientations et mesures qu'il importe d'adopter pour améliorer ou surmonter les principaux problèmes de gouvernance. La démarche d'EPG telle que l'applique le Programme ONU-REDD tire parti des connaissances et de l'expérience du Centre pour la gouvernance d'Oslo du PNUD dans la réalisation d'évaluations de la gouvernance dans tout un éventail de secteurs et de thèmes (lutte contre

Le succès des efforts mis en œuvre pour réduire les émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD+) en Indonésie

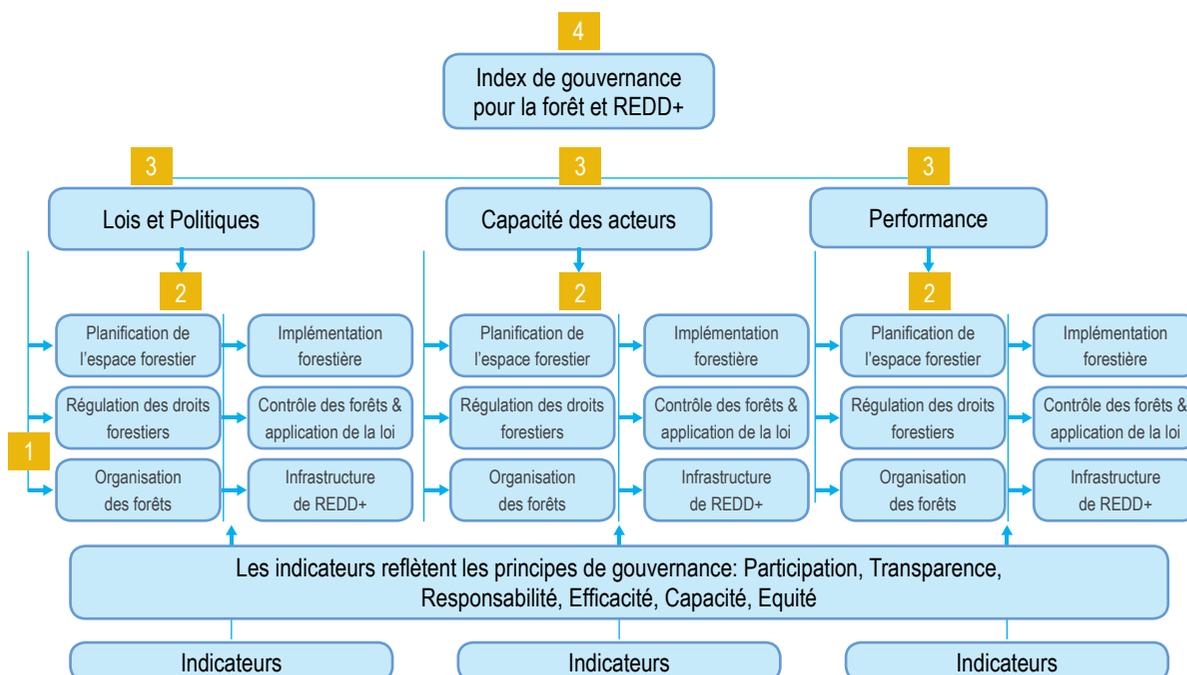
la corruption, justice, égalité des sexes, pour en citer quelques-uns), mais aussi de l'expertise de la FAO en matière de collecte de données et de surveillance du secteur forestier.

Un groupe d'experts issus du gouvernement, des organisations de la société civile, du milieu universitaire, des communautés autochtones et locales et du monde des affaires a été créé afin de diriger le processus d'EPG, auquel ont grandement contribué les parties prenantes au niveau national, des provinces et des districts. La décision a été prise conjointement de confier à un tiers indépendant et crédible la collecte des données afin de garantir leur objectivité. Le groupe d'experts a mené des consultations publiques, recueillant les commentaires des protagonistes clés (à l'échelon national, provincial et régional) tout au long du processus jusqu'à la validation des données de l'EPG collectées et analysées.

Les travaux menés dans le monde entier attestent que des données solides sur la gouvernance peuvent constituer un socle pour une réforme des politiques. L'objet du présent rapport est d'évaluer les enjeux de la gouvernance forestière en Indonésie, une démarche nécessaire pour alimenter la planification et le choix des solutions à privilégier pour renforcer les mécanismes, institutions et politiques de gouvernance forestière en Indonésie, et qui permet en outre de jauger l'évolution de la gouvernance forestière. Par ailleurs, il est prévu que les données de la gouvernance viendront nourrir le système national d'information sur les garanties de l'Indonésie ; elles contribueront ainsi aux communications auxquelles le pays est tenu en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), afin de rendre compte de la manière dont les garanties sociales et environnementales sont promues, appliquées et observées dans le processus de REDD+ du pays.

L'EPG À L'ORIGINE DE L'INDICE 2012 DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE, FONCIÈRE ET DE REDD+ EN INDONÉSIE

Le processus d'EPG, dont découle l'indice sur la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ en Indonésie, s'articule en trois grands volets : (i) conformité des politiques et réglementations aux principes adoptés de bonne gouvernance, (ii) capacité des protagonistes (pouvoirs publics, OSC, communautés autochtones/locales et entreprises au niveau national et local) d'appuyer les activités de préparation et la mise en œuvre de la REDD+, et (iii) résultats obtenus par les divers protagonistes en termes de politiques, réglementations et pratiques de gouvernance forestière. L'état de la gouvernance forestière ayant été analysé, six enjeux essentiels de gouvernance ont été identifiés et privilégiés, et sont employés pour affiner l'analyse de ces trois volets. Il s'agit des éléments suivants : 1) planification spatiale et forestière, 2) droits sur les ressources terrestres et forestières, 3) organisation des forêts et des terres, 4) gestion forestière, 5) contrôles et respect de la loi, et 6) préparatifs en vue de la REDD+ (par exemple préparatifs institutionnels, infrastructure et systèmes de MRV). Six principes de gouvernance ont en outre été appliqués afin de définir un état des lieux de la gouvernance forestière en Indonésie : participation, transparence, responsabilité, efficacité, capacité et équité.



L'indice résulte de la convergence de 117 indicateurs combinant les enjeux et les principes de gouvernance décrits ci-dessus et mesurant l'état de la gouvernance forestière en fonction des trois volets ou catégories.

Diagramme 1. Structure de la notation de l'EPG

En complément des données nationales, des informations ont été recueillies pour les dix provinces les plus boisées d'Indonésie et pour deux districts dans chacune d'elles. À chaque niveau, l'opinion et les observations des parties prenantes concernées ont été sollicitées tout au long du processus.

Les données recueillies ont été réparties sur un barème de 1 (insuffisant) à 5 (très bon) afin de déterminer l'indice de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+. C'est ainsi qu'une note cumulée de 2,33 a été assignée pour 2012 à la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ au niveau national en Indonésie. Cette note résulte de la combinaison des différentes valeurs correspondant aux composantes de l'indice sur la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ au niveau central (2,78), de la note moyenne calculée pour les 10 provinces les plus boisées (2,39) et de la note moyenne des 20 districts étudiés dans ces provinces (1,80).

Le classement de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ pour l'ensemble du pays, inférieur à la note maximale, souligne la nécessité de consolider les normes actuelles de gouvernance forestière, en particulier au niveau des districts, où la note la plus faible a été enregistrée (1,80). Dans la mesure où le système décentralisé de gouvernance indonésien confie la majeure partie de la gestion des ressources forestières aux administrations du

Lieux de l'EPG



district, il convient de renforcer considérablement les capacités à ces autorités pour leur permettre de remplir correctement ces fonctions.

En évaluant les capacités des différents protagonistes impliqués dans la REDD+, on constate que la société civile obtient la meilleure note, avec un indice cumulé de 2,54, suivie des communautés autochtones/locales et des femmes avec une note de 2,38, et des entreprises avec une note de 2,32. Les capacités des autorités dans l'ensemble ont été notées 2,30.

Les indices cumulés de la gouvernance forestière, calculés pour les différents niveaux (central, provincial et district), révèlent de grandes disparités, les autorités centrales obtenant un score plus élevé que les provinces et les districts. Le décrochement entre les notes du niveau central, provincial et du district peut être attribué aux différentes capacités individuelles et institutionnelles des diverses parties prenantes impliquées aux divers échelons. La capacité des protagonistes au niveau central est mieux notée qu'au niveau provincial, lui-même généralement meilleur qu'au niveau des districts.

Mesurant les principes de la gouvernance forestière, la note combinée pour l'ensemble des niveaux (central, provincial, district) est fixée à 2,33. Elle intègre les six principes de gouvernance employés pour évaluer la qualité d'ensemble de la gouvernance, dans l'ordre qui suit : la **transparence** obtient la note la plus élevée, soit 2,60, suivie de la **participation** (2,49) et de l'**équité** (2,36). La **capacité** est notée 2,32, suivie de la **responsabilité** (2,28) et de l'**efficacité** (2,02).

Les notes relativement élevées attribuées à la **transparence** et à la **participation** sont dues à plusieurs cadres juridiques et stratégiques en faveur de processus décisionnels

transparents et participatifs dans la gestion des forêts et des tourbières – citons ainsi la promulgation de la loi 14 de 2008 sur la liberté d'information et les réglementations favorisant la participation du public. Plusieurs parties prenantes (pouvoirs publics, société civile, groupes autochtones, entreprises...) possèdent en outre des règles et procédures internes imposant des procédures décisionnelles plus transparentes et inclusives. Les notes moins élevées attribuées à l'équité, à la responsabilité et à l'efficacité témoignent de la nécessité de mieux appliquer les principes de justice à la gestion des forêts et des tourbières. Le score correspondant aux capacités montre que l'application des politiques peut encore être renforcée, tandis que les résultats en matière de responsabilité et d'efficacité révèlent que la corruption, les connivences et le népotisme persistent dans la gestion des forêts et des terres. Les paramètres d'équité et d'efficacité obtenant des notes encore plus basses au niveau du district, et ce, malgré l'existence de politiques destinées à améliorer la transparence, il importe que les autorités des districts mettent plus de détermination à améliorer la gouvernance des terres et des ressources forestières relevant de leur juridiction.

Plusieurs tendances intéressantes se dessinent dans les résultats de l'indice. Le volet en matière de lois et de politiques obtient une note relativement bonne, que l'on ne retrouve pas dans l'application des politiques ou le respect des lois. Même si le renforcement des capacités des protagonistes peut se traduire par des lois et politiques plus strictes, il n'entraîne pas de façon tangible une accélération de la classification et du rezonage des terres au niveau central, et n'a pas contribué à renforcer la répression des infractions ni à réduire les coûts des transactions au niveau des provinces.

En examinant les capacités des divers protagonistes, on constate que celles de la société civile et des communautés autochtones sont les plus robustes en ce qui concerne les droits terrestres et forestiers, tandis que les entreprises, soucieuses de réduire les coûts des transactions liées à la délivrance des permis d'exploitation des terres, manifestent davantage d'intérêt (et consacrent plus de capacités) pour la planification et la gestion des forêts. Or, si les capacités de gestion forestière sont relativement solides au sein des pouvoirs publics, elles devraient être renforcées en faveur du respect de la loi – un enjeu déjà souligné par les acteurs de la société civile concernés.

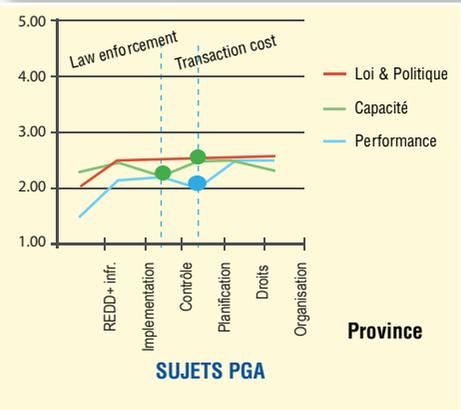
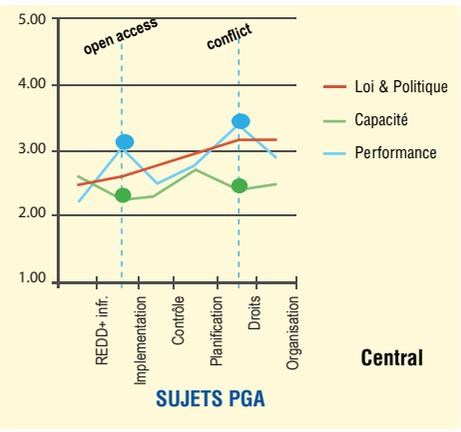
Cette forte corrélation et cette tension mutuelle s'observent également entre les capacités de la société civile et celles des autorités, et d'autres acteurs comme les communautés autochtones et les entreprises. L'analyse révèle ainsi qu'un renforcement des capacités de la société civile entraîne celui des autorités afin de mieux répondre aux besoins de la première. De même, une société civile dotée de solides capacités suscite le renforcement de celles des autres acteurs, des communautés autochtones/locales aux entreprises, grâce au rôle de plaidoyer et de facilitateur joué par les acteurs de la société civile.

Selon une logique similaire, les capacités des communautés autochtones sont naturellement influencées par l'activité des entreprises : la mise en place par une entreprise de bonnes pratiques de gouvernance a une incidence favorable sur les communautés autochtones, et vice versa. Dans le contexte du renforcement de la gouvernance

Le rôle des sujets PGA

- **Central**
 - Renforcement des capacités peut améliorer l'index concernant les lois et politiques mais cela n'entraîne pas une amélioration de la performance;
 - Problème principal: accès et conflit

- **Province**
 - Problème principal: index pour l'application de la loi est faible & coûts de transaction sont élevés
 - Les deux problèmes concernent l'index pour les lois & les politiques



forestière, foncière et de REDD+, il est donc dans l'intérêt des deux parties de rechercher des possibilités de coopération et de renforcement mutuel. Pour favoriser ce processus, il faudra convaincre les acteurs du monde des affaires, qui voient pour l'instant dans les communautés autochtones une menace à la pérennité de leurs activités commerciales plutôt que des alliés potentiels.

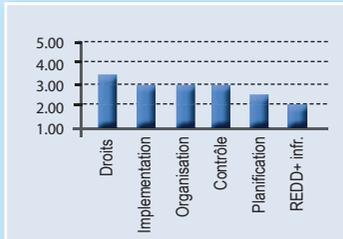
IDENTIFIER LES POINTS FORTS

Associée à un tableau de bord, l'EPG appliquée aux questions de gouvernance forestière, foncière et de REDD+ permet d'appréhender les capacités et les lacunes dans les trois volets essentiels de l'indice au niveau central, des provinces et des districts. Cette méthode peut également servir à distinguer les composantes prioritaires qu'il importe de renforcer au plus tôt, et à identifier les facteurs à employer pour encourager les améliorations.

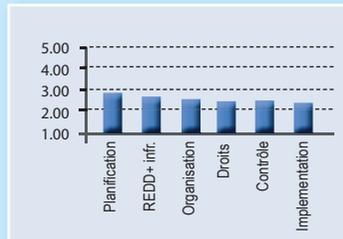
La méthode du tableau de bord a été appliquée à l'analyse des conclusions. Aucun des sites où l'EPG a été menée n'a atteint la barre des 3,50 nécessaire pour passer dans la

Acteur — Sujet PGA

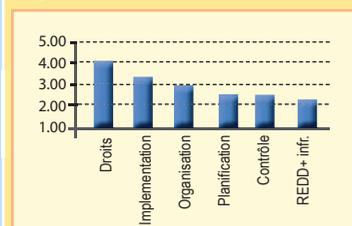
Loi & politique



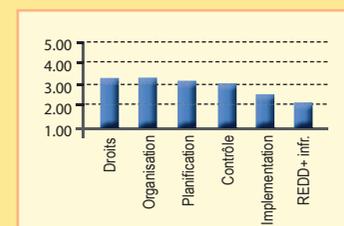
Performance



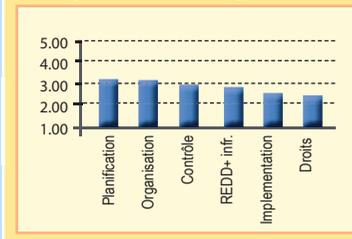
Organisations de la société civile



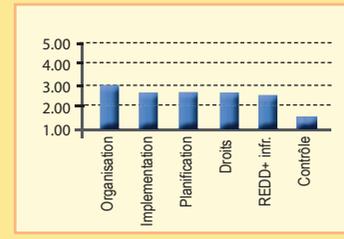
Communauté



Entreprises/Secteur privé



Gouvernement



- La matière des lois et politiques relatives aux droits forestiers et aux droits à la terre ainsi que la gestion sont satisfaisants, mais cela ne se reflète pas dans la performance.
- Les organisations de la société civile et de la communauté ont des compétences liés à la forêt et à la terre, alors que les entreprises/le secteur privé ont des compétences dans la planification organisationnelle tandis que le gouvernement a des compétences dans l'organisation ainsi que la gestion.
- L'application de la loi est effectuée par les organisations de la société civile, pas par le gouvernement.

tranche verte. Quatre-vingt dix pour cent des zones évaluées se situent dans la tranche jaune (entre 2,00 et 3,50), et 10 pour cent dans la tranche rouge (moins de 2,00). Il faut en déduire que l'ensemble ou presque des acteurs au niveau national, provincial et des districts doit renforcer davantage sa capacité à appliquer les lois et politiques, à administrer les dossiers forestiers, fonciers et de la REDD+, et plus généralement à remplir ses fonctions essentielles. Aceh, qui cumule actuellement trois notes rouges, doit faire l'objet d'une attention toute particulière afin de renforcer ses capacités et d'améliorer sa performance. Le tableau 1 ci-dessous présente les notes détaillées :

- **Aspects juridiques et politiques.** Aucune des zones étudiées, que ce soit à l'échelon central ou provincial, n'obtient une note supérieure à 2,78 dans cette catégorie essentielle de l'indice. Les dispositions réglementaires existantes ont eu des incidences positives : elles ont permis d'accroître la transparence du processus de planification spatiale et forestière, de consolider l'aménagement forestier, de régir les droits de différents protagonistes de la forêt, de renforcer la responsabilité des unités d'aménagement forestier et d'harmoniser les aspects juridiques et politiques. Cependant, le cadre stratégique devrait également inclure la participation de la population au processus de prise de décision et le renforcement des capacités à cet effet, tout comme il devrait prévoir un mécanisme de dépôt de plainte, protéger les

Tableau 1

Indice de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ en 2012 au
niveau central et dans les provinces

| Lieu | Note générale | Lois et politiques | Capacités des acteurs | | | | Résultat |
|--------------------|---------------|--------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------|----------|
| | | | Capacités des autorités | Capacités des OSC | Capacités des communautés | Capacités des entreprises | |
| Central Level | 2.78 | 2.80 | 2.49 | 3.00 | 2.95 | 2.97 | 2.46 |
| Aceh | 2.07 | 2.47 | 1.82 | 2.75 | 2.26 | 1.24 | 1.90 |
| Riau | 2.28 | 1.89 | 2.11 | 2.72 | 2.05 | 2.68 | 2.23 |
| Jambi | 2.38 | 2.26 | 2.23 | 2.78 | 2.04 | 2.63 | 2.34 |
| South Sumatra | 2.19 | 2.05 | 2.64 | 2.30 | 1.37 | 2.36 | 2.45 |
| West Kalimantan | 2.73 | 2.28 | 2.24 | 3.32 | 3.39 | 2.97 | 2.20 |
| Central Kalimantan | 2.64 | 2.29 | 2.47 | 3.21 | 2.56 | 2.72 | 2.59 |
| East Kalimantan | 2.42 | 1.98 | 2.36 | 2.60 | 2.47 | 2.76 | 2.34 |
| Central Sulawesi | 2.52 | 2.03 | 2.66 | 2.71 | 2.86 | 2.15 | 2.71 |
| West Papua | 2.29 | 1.99 | 2.37 | 2.40 | 2.11 | 2.47 | 2.40 |
| Papua | 2.41 | 2.32 | 2.12 | 2.63 | 2.51 | 2.32 | 2.56 |

Légende des codes couleurs : **rouge** - moins de 2 ; **jaune** - entre 2 et 3,5 ; **vert** - valeur supérieure à 3,5

droits des communautés de la forêt et mettre en place un processus rationnel de délivrance des autorisations et permis d'exploitation forestière.

- **Capacités des pouvoirs publics.** Dans chaque zone étudiée, les capacités des pouvoirs publics demeurent en deçà de la barre fatidique de 3,50 points, celles du Sulawesi central obtenant la note la plus élevée avec 2,66 points. C'est le signe que les pouvoirs publics ont besoin d'améliorer encore leur aptitude générale à prendre en charge les problématiques de gouvernance forestière, foncière et de REDD+. Si les administrations publiques compétentes disposent d'un personnel formé à la planification spatiale et forestière ainsi qu'à la gestion des droits forestiers, avec un budget alloué aux unités d'aménagement forestier (UAF), les capacités des pouvoirs publics ont besoin d'être encore consolidées afin de garantir un processus de planification spatiale et forestière participatif, associant les principales parties prenantes. Les pouvoirs publics doivent également renforcer leurs capacités dans les domaines prioritaires suivants : la résolution des conflits, la gestion des droits communautaires ainsi que le respect des lois et la poursuite des infractions forestières. À ce jour, il n'existe ainsi ni administration permanente ni système de garanties de la REDD+ susceptibles de contrôler, notifier et donner suite aux violations des lois forestières, ni même de mettre en œuvre les garanties requises.
- **Capacités de la société civile.** Les capacités de la société civile dans les zones

respectivement étudiées se voient attribuer une note jaune. Les capacités globales de la société civile dans les divers domaines de la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ sont relativement bonnes, en particulier à l'échelon central où la société civile totalise 3,00 points – le plus haut score obtenu parmi l'ensemble des acteurs de l'échelon central. Les protagonistes de la société civile sont capables d'appliquer les principes de gouvernance au sein de leurs organisations tout en apportant leurs contributions aux processus de planification spatiale et forestière. Des programmes généraux de renforcement des capacités, destinés aux communautés locales, sont également mis en œuvre ainsi que des actions de plaidoyer au traitement des plaintes. Malgré cela, la société civile devra encore se perfectionner afin de maîtriser les aspects techniques des processus de planification spatiale et forestière. Si les acteurs de la société civile veulent réellement jouer leurs rôles de contre-pouvoir et de sensibilisation, ils doivent consolider leur aptitude à évaluer et à mettre en évidence les inconvénients que présente l'absence de transparence des processus de planification spatiale et forestière, les frais élevés de transaction liés à la délivrance des permis et les coûts engendrés par la corruption dans le secteur forestier.

- **Capacités des communautés** (communautés autochtones/locales et femmes) : Les capacités des communautés autochtones et locales tombent dans la tranche jaune, avec une note globale de 2,95 à l'échelon central (un score comparable, dans une large mesure, à celui obtenu par la société civile au même échelon). Avec 3,39 points, les communautés locales et autochtones du Kalimantan occidental ne se contentent pas d'enregistrer le meilleur résultat de l'ensemble des protagonistes envisagés, mais se rapprochent aussi du vert. Les groupes autochtones et les communautés dépendant de la forêt se révèlent le plus souvent aptes à appliquer les principes de gouvernance afin d'apporter leurs contributions au processus de planification spatiale et forestière. Cependant, s'ils veulent que les militants des droits communautaires défendent leur cause, ils doivent accroître leur nombre et leurs capacités. Le développement de leurs propres facultés à contrôler la délivrance des permis forestiers s'avère également nécessaire. En outre, les communautés autochtones et locales devraient renforcer leurs dispositions à s'associer aux entreprises afin de rendre plus aisé l'octroi des labels de gestion durable des forêts aux produits des secteurs économiques concernés et favoriser leur contrôle, et s'impliquer plus fortement dans le renforcement institutionnel de la REDD+.
- **Capacité des acteurs privés.** Les capacités des entreprises sont bien notées, en particulier à l'échelon central et dans la région du Kalimantan occidental où elles obtiennent 2,97 points. Aucun des acteurs commerciaux, quelle que soit la zone envisagée, n'atteint cependant les 3,5 points nécessaires pour se hisser dans le vert. Le secteur commercial a le plus souvent les capacités requises pour s'impliquer dans le processus de planification forestière. Il dispose également de mécanismes de contrôle internes, certains acteurs ayant imaginé un code de conduite de la gouvernance forestière auquel ils se conforment. Les entreprises ont néanmoins besoin d'améliorer leur aptitude à appliquer les principes du consentement libre, informé et préalable (CLIP) dans leurs activités de plantation et de gestion des forêts. En outre, les sociétés

privées réclament une augmentation des ressources allouées, notamment afin de couvrir les frais de publication, de certification et de labellisation. Seuls 20 pour cent des 520 entreprises déclarées du secteur forestier répondent actuellement aux critères d'un label de gestion durable des forêts, quel qu'il soit (obligatoire ou facultatif).

- **Composante de desempeño.** S'agissant de la performance des différents acteurs des zones étudiées, les problématiques sont du même ordre que celles exposées plus haut : le code couleur jaune domine partout et une amélioration s'impose.

Les principales conclusions de l'évaluation de la performance mettent en lumière un pourcentage toujours faible de régions indonésiennes dotées de plans d'aménagement des espaces juridiquement défini. C'est précisément le cas de 13 provinces (39 pour cent), 121 districts (32 pour cent) et 37 villes (43 pour cent). Parallèlement, le pourcentage d'étendues forestières ayant fait l'objet d'une classification officielle est de 11 pour cent, soit 15 millions d'hectares sur une superficie totale de 136 millions d'hectares. En outre, sur un total de 103 litiges relatifs aux forêts répertoriés jusqu'en février 2012 (affaires traitées par la Direction du développement des plantations forestières, ministère de la Foresterie), seule une affaire a été pleinement résolue. Sur 128 infractions traitées en 2012, seuls six ont été portées devant le tribunal. L'attention médiatique portée aux droits communautaires est insuffisante, que ce soit à l'échelon central ou provincial : en moyenne, sur la période 2010-2012, seul un sujet d'information leur a été consacré toutes les trois semaines. À cela s'ajoute le coût élevé des démarches pour l'obtention des permis forestiers (officiels ou non) : il faut ainsi déboursier 50 000 IDR par hectare pour se voir délivrer un permis par les autorités locales de Kalimantan. Les pouvoirs publics ont accordé des permis forestiers aux communautés pour une superficie totale inférieure à 450 000 ha, contre plus de 30 millions d'hectares aux acteurs du secteur privé.

RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Comme l'ont montré le processus d'EPG et les résultats calculés pour l'indice global sur la gouvernance forestière, foncière et de REDD+, ainsi que pour les sous-indices, la gouvernance forestière a besoin d'être renforcée dans son ensemble en Indonésie. Les points suivants requièrent d'être dûment examinés et améliorés pour une mise en œuvre réussie de la REDD+ en Indonésie :

- Le désintérêt pour quatre problématiques clés : l'aménagement forestier et foncier, la création d'une agence d'aménagement sur le terrain chargée de contrôler le libre accès aux forêts ou aux zones forestières, le respect des lois et le coût élevé des transactions pour la délivrance des permis.
- De nouvelles lois et de nouvelles règles politiques ont été élaborées mais leur mise en œuvre reste difficile par manque de connaissance, conséquence de l'absence de participation de la population aux processus législatifs et du peu d'information communiquée.

- Les capacités des autorités à l'échelon central, provincial et du district nécessitent d'être renforcées pour soutenir les opérations d'aménagement forestier et foncier sur le terrain.

Les pouvoirs publics jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de politiques adaptées dans le secteur forestier. La consolidation de leurs capacités à appliquer des principes réglementaires et des mesures coercitives à différents niveaux revêt donc une importance particulière. Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'établir une feuille de route pour une meilleure gouvernance forestière, foncière et de REDD+, conçue à partir des analyses et des échanges suscités par le processus d'EPG. Parmi les principaux jalons de cette feuille de route, on peut citer :

- Une plus grande reconnaissance du rôle joué par les communautés locales et les OSC afin de consolider le processus de gouvernance, notamment concernant l'aménagement forestier et foncier, l'accès libre aux forêts et aux zones forestières, l'application des lois et la délivrance des permis forestiers.
- Une plus forte implication des entreprises permettant d'affermir le mécanisme public de délivrance des permis et de faciliter l'adoption d'une bonne gouvernance d'entreprise (BGE) pour les membres des associations professionnelles.

Les objectifs, orientations et ressources d'ensemble fixés pour renforcer les structures et les pratiques de bonne gouvernance forestière, doivent s'accompagner d'un repérage des principaux leviers d'amélioration de l'état de la gouvernance dans les différentes provinces. L'identification des points forts pour chaque composante de la gouvernance peut servir de référence à cet égard.

Les notes attribuées à la gouvernance forestière, foncière et de REDD+ dans cette étude plaident en faveur d'une plus grande attention portée aux difficultés majeures auxquelles se heurte l'aménagement foncier et forestier, notamment concernant la mise en œuvre de la REDD+. Les pouvoirs publics, les acteurs de la société civile, des communautés locales et des entreprises ont besoin de renforcer leurs capacités et il faut répondre de manière adéquate à cet impératif. Un suivi régulier pourrait être mis en place par la nouvelle agence de la REDD+ (qui devrait prochainement voir le jour) afin de s'assurer que les mesures de renforcement des capacités proposées aux parties prenantes tiennent compte de leurs lacunes ainsi que de leurs fonctions et rôles respectifs.

Ce processus d'EPG a abouti à la formulation de cinq recommandations phares visant à soutenir la gouvernance forestière, foncière et de REDD+. Ces recommandations de politique générale portent principalement sur deux aspects, à savoir : l'amélioration des cadres juridiques et stratégiques et le renforcement des capacités et des compétences des principaux acteurs concernés.

La première recommandation porte sur la nécessité de clarifier le statut juridique des forêts domaniales et d'asseoir sa légitimité grâce à une meilleure gouvernance forestière, foncière et de REDD+. Cet objectif peut être atteint par :

- L'instauration par le ministère de la Foresterie d'une réglementation du mécanisme permettant de déterminer de façon transparente et participative les zones forestières

susceptibles de créer des litiges. Cela peut passer par l'implication des parties prenantes et par le renforcement des capacités des intervenants.

- Un décret conjoint des ministres de la Foresterie, de l'Environnement, des Affaires intérieures et de l'Agence nationale foncière concernant les droits des communautés autochtones et locales dans les zones forestières et les autres zones d'utilisation des terres.
- L'instauration par le ministère de la Foresterie d'une réglementation du mécanisme permettant de simplifier la délimitation transparente et participative des zones soumises aux permis d'exploitation forestière, assortie d'un renforcement des capacités des protagonistes concernés.
- L'instauration par le ministère de la Foresterie d'une réglementation du mécanisme permettant d'intégrer la délimitation des zones forestières au processus de classement des forêts. Cela passe par la mise en place d'un groupe de travail associant les organisations des populations autochtones, les ONG, les entreprises et les universités, doublé d'un renforcement des capacités de l'agence d'exécution.

La deuxième recommandation porte sur la clarification des droits d'accès aux ressources forestières et sur la réduction, à terme, du nombre de litiges forestiers. Ce résultat sera atteint grâce à :

- L'extension du décret présidentiel n°10 de 2011 concernant l'ajournement des attributions de nouveaux permis et l'amélioration de la gouvernance des forêts primaires et des tourbières. On peut imaginer qu'au fil du temps, les capacités des institutions publiques chargées de l'application et du suivi des principes de gouvernance forestière se renforçant, le moratoire temporaire sur les concessions d'exploitation et de plantation pourrait être remplacé par un dispositif axé sur la performance qui permettrait au pouvoir central de délivrer des permis de concession, de façon limitée et réglementée, aux provinces et districts dotés des capacités de contrôle et de coercition requises.
- L'instauration par le ministère de la Foresterie d'une réglementation du mécanisme permettant de traiter les plaintes et de favoriser la médiation dans la résolution des litiges concernant les droits fonciers sur les forêts, en s'appuyant sur la participation multipartite et en assurant le renforcement des capacités des protagonistes concernés.

La troisième recommandation consiste à limiter les frais excessifs liés à la délivrance des autorisations et permis et à bannir les dessous-de-table. Ce double objectif sera atteint grâce à :

- L'instauration d'une réglementation par le ministère de la Foresterie mettant en place un mécanisme simple, efficient, transparent et responsable de délivrance des autorisations et permis forestiers, que la population puisse contrôler. Ceci doit s'accompagner d'un renforcement des capacités de l'agence d'exécution.

- La préparation d'une réglementation par le ministère de la Foresterie permettant la délivrance transparente, responsable et rationnelle des permis d'exploitation forestière aux groupes communautaires et la mise en place d'un mécanisme de contrôle par la population de leur utilisation concrète. Cela doit s'accompagner d'un renforcement des capacités des agents concernés du ministère de la Foresterie et des administrations provinciales chargées de la forêt.
- Le projet d'une réglementation du ministère de la Foresterie portant sur la délivrance à prix modique de permis d'exploitation des forêts traditionnelles, communales et communautaires et des petites plantations. Cette démarche doit également s'accompagner de mesures de renforcement des capacités des agents concernés du ministère de la Foresterie et des administrations provinciales chargées de la forêt.

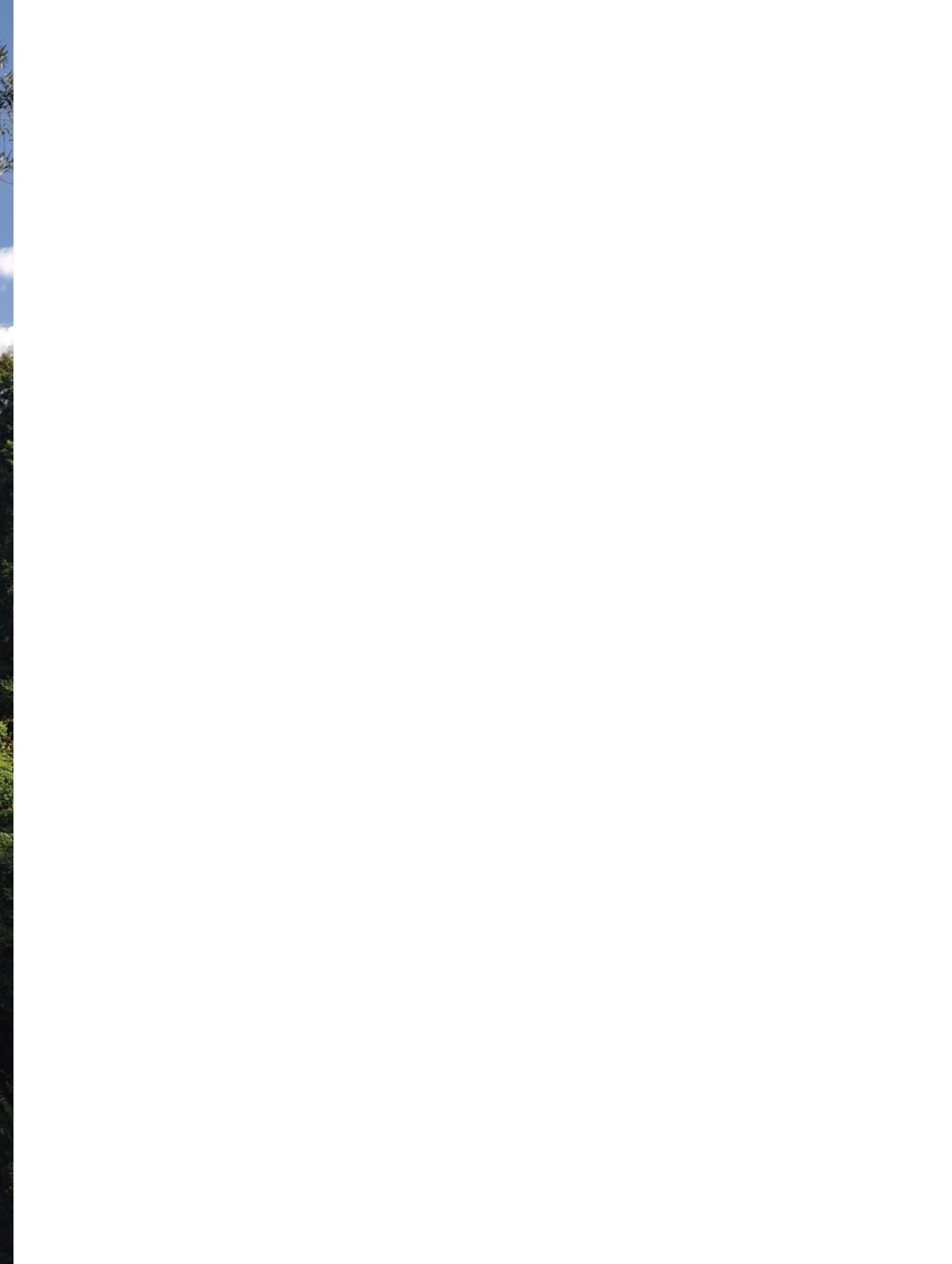
La quatrième recommandation porte sur le renforcement des mesures coercitives dans le secteur forestier, qui se concrétisera par :

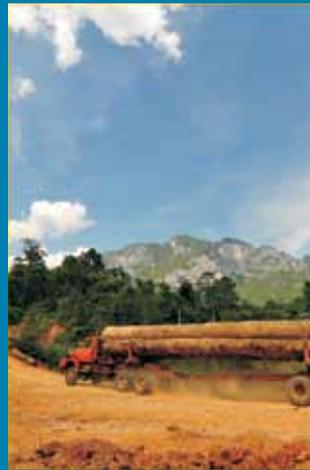
- L'instauration d'une réglementation par le ministère de la Foresterie pour la mise en place d'un mécanisme de traitement des réclamations issues du secteur forestier et de protection des lanceurs d'alerte, s'inspirant des principes déjà imaginés par la commission du médiateur. Cela implique le renforcement des capacités de l'ensemble des protagonistes.
- L'instauration d'une réglementation par le ministère de la Foresterie en faveur d'un mécanisme de double contrôle, par la population et par les autorités publiques, du système de délivrance des autorisations, en vertu de l'application des principes de bonne gouvernance. Cela s'accompagne d'un renforcement des capacités des parties.
- L'instauration d'une réglementation par le ministère de la Foresterie définissant les principes d'un audit des permis forestiers. Là encore, il faudra prévoir le renforcement des capacités de l'agence d'exécution.

La cinquième et dernière recommandation porte sur la mise en place d'une infrastructure de REDD+ qui applique les principes de bonne gouvernance et à laquelle on parviendra grâce à :

- Un mécanisme associant plusieurs parties prenantes (société civile, universitaires, groupes autochtones, femmes et journalistes) à la préparation de la REDD+ et à sa mise en œuvre, à tous les niveaux.
- Une réglementation-cadre favorisant la protection sociale, l'environnement et la gouvernance dans la mise en œuvre de la REDD+ en Indonésie.
- Un mécanisme transparent et responsable de préparation et de mise en œuvre de la REDD+, comprenant les modalités précises d'application des principes du CLIP.
- La mise en place accélérée d'une nouvelle administration de la REDD+ qui soit solide, transparente, inclusive et responsable.







UN-REDD PROGRAMME



ISBN 978-602-96539-6-0



9 78 602 9653960