

La foresterie mondiale à la croisée des chemins: agir seule ou en collaboration?

H. Savenije et K. van Dijk

Quelques réflexions sur les tendances du secteur forestier, à la lumière du XIII^e Congrès forestier mondial.

Le XIII^e Congrès forestier mondial a été hébergé par l'Argentine du 18 au 23 octobre 2009. Son thème, «Développement forestier: un équilibre vital», portait sur l'importance d'établir un équilibre durable, non seulement entre les fonctions écologiques, sociales et économiques des forêts, mais aussi entre le secteur forestier et les autres secteurs. Des thèmes d'une extrême variété – pratiquement toutes les questions forestières actuelles – ont été abordés pendant les diverses sessions plénières, les sessions thématiques, les événements parallèles, les forums spécialisés et les sessions d'affiches.

Plus de 7 000 experts forestiers venant de plus de 160 pays ont participé au Congrès; ils représentaient une large gamme de disciplines (techniques, sociales, économiques, écologiques) et de fonctions (responsables des politiques, scientifiques, représentants du commerce et de l'industrie, organisations non gouvernementales [ONG] et étudiants). Le Congrès forestier mondial est la réunion sur les forêts la plus importante au monde; ses conclusions cumulées reflètent donc les vues et tendances du secteur forestier. Le présent article identifie certaines des tendances perçues par les auteurs, en utilisant comme point de repère leurs observations relatives au XII^e Congrès forestier mondial, tenu il y a six ans au Canada (voir encadré). L'article se termine par les recommandations des auteurs pour un changement visant à assurer la pertinence et l'efficacité du secteur dans le développement durable

THÈMES ET TENDANCES

La mondialisation et l'intégration sociale des forêts se poursuivent sans répit, manifestant un dynamisme et une diversité marqués

Bien que la Déclaration finale du Congrès dénonce le détachement croissant des

individus à l'égard des forêts (en raison de l'urbanisation, par exemple), il est indéniable que davantage de personnes (citadins, ONG, etc.) deviennent parties prenantes de ces mêmes forêts. Les forêts sont de plus en plus considérées comme partie intégrante d'un tout. De nombreux problèmes relatifs aux forêts transcendent les frontières géographiques, et la plupart d'entre eux sont étroitement liés à d'autres questions étrangères au secteur forestier.

Le nombre croissant des demandes qui pèsent sur les forêts – économiques, sociales et environnementales – et la pluralité des parties prenantes à tous les niveaux (mondial, national et local), avec des intérêts, valeurs et vocabulaires différents et parfois conflictuels, compliquent le jeu des forces et les prises de décisions relatives aux forêts, ce qui appelle une approche intégrée, coordonnée et concertée.

Dans de nombreux pays, on observe une évolution des pratiques de gouvernance et de formulation des politiques, ainsi que du rôle et de la position du gouvernement central, c'est-à-dire du gouvernement vers la gouvernance. Deux tendances prédominent en matière de gouvernance: une expansion verticale ascendante vers le niveau mondial et descendante vers le niveau local (gouvernance à multiples niveaux), et une expansion horizontale, qui comprend les marchés et la société (gouvernance à acteurs multiples). Les forêts deviennent de façon croissante une préoccupation sociale intéressant des personnes autres que les forestiers.

Les connexions verticales et horizontales ont du mal à se développer

La connexion entre le dialogue international et la mise en œuvre locale de la gestion durable des forêts ne s'est guère améliorée depuis 2003. Le seul changement réside dans le fait que les processus forestiers

Herman Savenije travaille au Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments, La Haye (Pays-Bas).
Kees van Dijk travaille avec Tropenbos International, Wageningen (Pays-Bas).

Une version plus détaillée de cet article a été publiée en ligne précédemment.

Quelques tendances observées au XII^e Congrès forestier mondial de 2003

En 2003, les auteurs ont enregistré les impressions suivantes après avoir pris part au XII^e Congrès forestier mondial à Québec (Canada).

Mondialisation croissante des questions forestières. Les traités paraissaient forger de façon croissante le contexte environnemental pour les politiques et la gestion forestières au niveau national, mais les liens avec les progrès mondiaux n'étaient pas automatiques en ce qui concerne l'utilisation des terres, le commerce, les techniques de l'information et de la communication, les rapports urbains-ruraux et les faits nouveaux en matière institutionnelle et administrative.

Intégration sociale de la gestion des forêts. La multifonctionnalité des forêts, le caractère multidimensionnel des influences, la pluralité des parties prenantes et l'importance de bâtir des ponts entre les partenariats, la participation et les nouvelles alliances ont été reconnus. Les forêts ne pouvaient plus être vues comme la responsabilité et le domaine exclusifs du secteur forestier.

Mondial et local: deux processus parallèles séparés. La formulation des politiques au niveau mondial s'était accrue, alors que les liens avec le niveau local allaient en décroissant. Les expériences acquises localement ne parvenaient pas toujours à influencer les débats internationaux.

Les forêts font partie intégrante du paysage. L'intérêt croissant pour une approche des forêts axée sur le paysage stimulait la prise en compte des relations intersectorielles et des causes profondes de la déforestation.

La séparation stricte des fonctions n'est plus viable. Il devenait manifeste que la séparation stricte entre les aires protégées et les zones d'utilisation n'était ni souhaitable ni réalisable, et que les objectifs de l'utilisation et de la protection devaient se réaliser dans le cadre de la durabilité, afin de soutenir les moyens d'existence et de combattre la pauvreté.

Importance de la bonne gouvernance et d'institutions efficaces. La bonne gouvernance fondée sur la démocratisation, la responsabilité, l'habilitation, la transparence et l'équité bénéficiait d'une place plus importante dans les débats sur les forêts à tous les niveaux.

Passage de l'évaluation des forêts au financement croissant de la gestion durable des forêts. L'intérêt portait fortement sur le paiement ou la compensation des fonctions environnementales des forêts par les bénéficiaires, si bien que les débats sur le financement de la gestion des forêts s'éloignaient de plus en plus de la coopération pour le développement, pour se rapprocher de la coopération internationale.

Mettre davantage l'accent sur les partenariats. L'impression croissante que le secteur ne peut pas agir «seul» déterminait la constitution de nombreux nouveaux types de partenariat, appelant par exemple la participation des communautés et des entreprises locales, ou des ONG et des entreprises. Les parties prenantes semblaient trouver davantage de domaines communs et d'opportunités de coopération que dans le passé.

régionaux sont encouragés aujourd'hui à pallier l'absence de communication entre les niveaux local et international, et à faciliter la mise en œuvre nationale et locale de principes convenus au plan international.

Les effets des autres secteurs économiques sur les forêts s'amplifient, notamment ceux qui sont exercés par l'agriculture à grande échelle et la bioénergie. Mais alors que l'accent continue à porter sur

l'importance des relations et de la planification intersectorielles, dans la plupart des pays elles ne se sont guère, voire pas du tout, améliorées. On parle beaucoup de l'intégration des forêts dans les paysages et dans la politique nationale, et du renforcement des liens avec d'autres approches qui influencent les forêts ou sont influencées par elles. Pourtant ni les responsables du secteur forestier ni ceux des autres secteurs

ont su forger concrètement cette intégration. Le manque de connexions intersectorielles s'applique aussi aux débats internationaux sur le climat, où la communauté des forestiers observe souvent du dehors et se sent dans une certaine mesure exclue des décisions.

Le vrai défi pour le secteur forestier consiste à nouer des liens avec d'autres secteurs et à différents niveaux.

La prise de conscience croissante de la multifonctionnalité et de l'importance des forêts est encourageante, mais leur gestion et leur protection s'améliorent encore trop lentement

Les menaces les plus graves pour les forêts transcendent le domaine forestier, et naissent de la demande rapidement croissante d'aliments, de fourrage et de combustibles. Compte tenu des fléaux qui assaillent l'humanité – pauvreté, famine, pénuries d'énergie et d'eau, changement climatique, crise financière, urgences, conflits – et de la nécessité politique et sociale impérieuse de les affronter, les forêts, prises hors de ce contexte, deviennent facilement une priorité politique secondaire, malgré la rhétorique qui leur est consacrée.

En dépit de la reconnaissance croissante de l'importance de protéger les forêts pour leurs fonctions de régularisation et leur biodiversité, les demandes croissantes de terre et de bois comme matière première (pour la construction et la production d'énergie) exercent sur les forêts un surcroît de pression. Il faut se demander si un équilibre peut être atteint entre ces exigences concurrentielles, sous la forme d'une gestion durable et intégrée des forêts, du fait notamment que les fonctions de production des forêts sont une source immédiate d'argent (obtenu légalement ou non), alors que des biens collectifs comme les fonctions de régularisation sont rarement tarifés et compensés.

Les forêts et le climat: des attentes justifiables ou la dernière chimère?

Le thème des forêts et du climat ne bénéficiait guère de visibilité en 2003 et n'avait pratiquement aucun rôle dans les débats du XII^e Congrès forestier mondial, mais en 2009 il a suscité un énorme intérêt, attirant un auditoire sans précédent.

Un message formulé par le Congrès à remettre à la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, tenue

à Copenhague (Danemark) en décembre 2009, «note avec préoccupation les impacts du changement climatique sur les forêts et souligne avec force le rôle important que les forêts jouent dans le changement climatique et l'adaptation à ses effets, ainsi que l'urgence pour les populations tributaires des forêts et des écosystèmes forestiers de relever ce défi». D'après ce message, les forêts fournissent bien plus que le simple piégeage du carbone.

Le Programme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD), en particulier, a été présenté comme une opportunité d'affecter davantage de crédits à la protection des forêts, à leur récupération et à d'autres aspects de leur gestion durable. Il est manifeste que dans le secteur forestier «l'atout du climat» a rapidement amélioré l'humeur générale, et déclenché en un temps relativement bref une nouvelle ferveur, des attentes ambitieuses et de nombreuses initiatives nouvelles concernant les forêts et le carbone.

Cependant, des doutes et des inquiétudes ont aussi été suscités quant à la mesure dans laquelle ces attentes ne seront pas déçues. De grands problèmes techniques, méthodologiques et de mise en œuvre existent encore, par exemple en ce qui concerne les définitions ainsi que la surveillance et la vérification des changements. En outre, on craint que le mécanisme REDD soit tout aussi complexe et impraticable pour les forêts que l'a été dans le passé le Mécanisme pour un développement propre (MDP), comme le démontre le nombre exigü de projets de boisement/reboisement au titre du MDP. La plupart des pays qui seront bénéficiaires des financements du mécanisme REDD n'ont pas à l'heure actuelle la capacité institutionnelle de les utiliser efficacement. La déforestation et la dégradation des forêts restent profondément ancrées dans l'environnement macro-économique, politique et institutionnel, les relations de pouvoir, le régime foncier et la pauvreté; il n'existe de solution rapide pour aucun de ces problèmes.

Les forêts et l'énergie: un dilemme qui prête à controverse

Il n'y avait guère de convergence dans les opinions exprimées au Congrès pour savoir si la demande industrielle rapidement croissante de sources d'énergie

renouvelables est bonne ou mauvaise pour les forêts et la foresterie.

Certains prédisent que les progrès futurs en matière de biotechnologies de raffinage et de transformation augmenteront la production de bioénergie forestière, y compris les possibilités d'expansion des plantations forestières gérées intensivement pour la production de biomasse.

D'autres s'inquiètent de voir que la demande croissante de bioénergie, en particulier de biocombustibles de première génération, détermine déjà d'importants changements d'affectation des terres, qui menacent directement ou indirectement les forêts, par exemple la transformation de la forêt naturelle en plantations de soja, palmiers à huile et autres cultures dont la biomasse se développe rapidement. Les risques sociaux et environnementaux potentiels de ce type de changement d'affectation ont été soulignés, notamment l'incidence éventuelle sur les sols, l'eau et la biodiversité, ainsi que sur le revenu, les droits de propriété et les moyens d'existence des populations locales.

La question de savoir si le développement de la bioénergie aura des effets positifs ou négatifs sur les forêts et les populations qui en sont tributaires dépend dans une large mesure des règlements, normes et incitations institués pour la production de biomasse et l'efficacité de leur application.

Ce qui était frappant (et pourrait être un avertissement), c'est que le Congrès a abordé les questions des forêts et de l'énergie surtout sur le plan environnemental (à savoir, comme solution de substitution à l'énergie produite par les combustibles fossiles), négligeant presque totalement les questions socio-économiques, en particulier les liens entre l'utilisation du bois de feu et la pauvreté. C'est là un très grave problème qui persiste encore dans de nombreux pays, mais il a pratiquement disparu des programmes internationaux de coopération pour le développement.

Il ne faut pas négliger la récupération du paysage forestier et la gestion des forêts secondaires

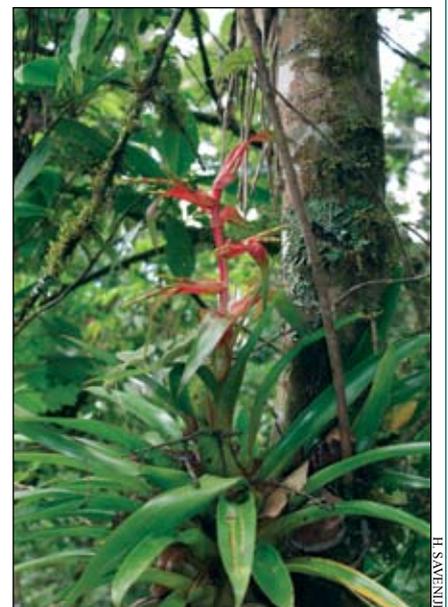
Le débat sur le climat et l'énergie a ravivé l'intérêt pour la conservation des forêts naturelles et l'établissement de plantations forestières. Cependant, la récupération de paysages forestiers dégradés et

la gestion efficace des forêts secondaires revêtent aussi de l'importance, car les forêts sont souvent des éléments essentiels du paysage, dont les populations locales pauvres dépendent pour leurs moyens d'existence et leur culture, et elles sont également vitales pour la biodiversité (et la récupération de la biodiversité) et la régularisation écologique. Les sessions sur la récupération des paysages forestiers et la gestion des forêts secondaires ont conclu qu'il s'agissait de deux des principaux enjeux pour la foresterie et qu'ils exigeaient davantage d'attention.

Qu'en est-il de l'intérêt pour la foresterie communautaire et la foresterie sociale?

Pendant de nombreuses années, la participation des populations locales à la gestion des forêts, sous forme de foresterie communautaire et de foresterie sociale, était fortement encouragée et perçue comme un moyen de réaliser la gestion forestière durable. Bien que l'intérêt pour ce thème ne se soit pas entièrement dissipé, il n'occupe plus une place importante dans les débats. Par exemple, les projets et programmes concernant les relations entre les populations et les forêts en zone aride ont favorisé dans le passé l'acquisition d'une grande expérience, mais la question a été mise de côté à mesure que d'autres – en particulier le changement climatique – attiraient plus d'attention.

L'importance de protéger les forêts pour leur biodiversité et d'autres services environnementaux jouit d'une reconnaissance croissante





La récupération du paysage forestier est un défi clé, car de nombreuses populations locales pauvres dépendent des forêts pour leurs moyens d'existence et leur culture

L'évaluation des forêts ne suffit pas; ce qu'il faut en définitive, c'est une base financière viable pour leur gestion et leur protection

Le financement est de plus en plus considéré comme un facteur indispensable de gestion et de protection des forêts, et beaucoup d'initiatives novatrices et d'expérimentations voient le jour dans ce domaine. L'accent porte sur la multifonctionnalité des forêts comme élément de stimulation des investissements et source de nouveaux revenus pour la foresterie. On met au point de nouvelles idées pour la création de comptes verts nationaux (qui incorporent la valeur des services environnementaux dans la comptabilité économique), au sein desquels est quantifiée la contribution réelle des forêts à l'économie et à la société.

Beaucoup d'intérêt est témoigné pour le paiement des services écosystémiques, un concept qui était encore tout neuf et non élaboré au congrès de 2003, mais qui fait désormais partie de la façon courante de penser. Une expérience notable a été acquise, mais les nombreuses publications sur ce thème indiquent clairement que le concept est encore en voie de développement. Les problèmes qui restent à résoudre comprennent, par exemple, la façon de quantifier la valeur d'un service écosystémique donné, comment en déterminer le prix, qui en seront les utilisateurs, et de quelle manière ils devront payer pour bénéficier de ce service. Cependant, il n'est pas forcément nécessaire de payer pour les services écosystémiques par le biais des marchés, comme on le suppose souvent; dans certains cas, il pourrait s'agir d'un paiement obligatoire sous forme de tarif ou de taxe.

L'attention se focalise aussi sur de

nouvelles sources de financement, y compris les investisseurs institutionnels. Toutefois, de nombreux pays viennent à peine de commencer à exploiter ces sources. L'un des grands enjeux consiste à établir comment un surcroît d'argent peut être mobilisé à travers les marchés financiers (qui sont déjà la source la plus importante) et utilisé de façon socialement responsable et durable pour la récupération, la gestion et la protection des forêts. Plus que dans le passé, le secteur forestier doit établir un lien effectif avec le secteur financier; cela comporte l'obligation pour les deux secteurs d'apprendre à « parler le langage de l'autre », afin de collaborer, notamment en ce qui concerne l'octroi officiel de crédits aux petits producteurs.

La certification est-elle efficace, ou conduit-elle simplement à la prolifération des normes?

La certification forestière continue de jouer son rôle d'instrument commercial visant à promouvoir la gestion et la production durables, mais elle n'a pas encore pris pied concrètement dans les forêts tropicales (pour lesquelles le concept avait été créé

à l'origine). Les processus de certification sont encore impulsés par le marché international; le concept vient à peine d'avoir été admis dans les marchés nationaux, où se vend la majorité du bois d'œuvre et des autres produits forestiers, et où la certification pourrait le mieux contribuer à la gestion durable. Parmi les raisons de ce maigre succès, figurent les coûts directs et indirects de la certification, qui ne sont pas compensés par les prix; les exigences spécifiques établies; et surtout le manque de conditions politiques et institutionnelles propices à la gestion durable des forêts.

En même temps, les gestionnaires forestiers se heurtent à une panoplie de nouvelles normes et de nouveaux programmes de certification ou de vérification, par exemple pour la biomasse, l'énergie, le piégeage du carbone et de l'anhydride carbonique, le commerce loyal et la légalité. Non seulement cette prolifération peut provoquer des méprises et la hausse des coûts pour les producteurs et les consommateurs, mais elle risque aussi de causer des inégalités dans les exigences des différents systèmes. Pour acquérir la crédibilité, l'efficacité et la portée voulues, le marché de la certification a besoin d'harmonisation et de cohérence.

Sans une bonne gouvernance et des institutions performantes, la gestion durable des forêts restera limitée

La gouvernance était un thème émergent au Congrès de 2003, accompagné de discussions prudentes sur la corruption, l'illégalité et la mauvaise gouvernance. L'attention qui lui est portée s'est accentuée, comme le montrent les processus FLEG (Application des lois forestières et gouvernance) et FLEGT (Plan d'action relatif à l'application des réglementations

Les secteurs forestier et financier doivent mieux se connaître pour œuvrer de concert, notamment en ce qui concerne l'octroi officiel de crédits aux petits producteurs



forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux). La bonne gouvernance et les institutions viables sont considérées comme des facteurs décisifs pour la gestion forestière durable. Une gouvernance forestière bonne (ou assez bonne) est un concept désormais généralement admis dans les débats sur les forêts; on estime qu'il implique non seulement la confiance, la transparence et la responsabilité, mais aussi la participation juste et équitable et l'organisation des rôles, droits, responsabilités et pouvoirs parmi les parties prenantes et les institutions à tous les niveaux, et pas uniquement dans le secteur forestier. Des progrès marqués ont été réalisés dans les chaînes de production durable, la lutte contre l'illégalité, la modernisation du secteur forestier et la responsabilité des activités commerciales.

QU'ATTENDONS-NOUS DE L'AVENIR?

Les tendances observées ci-dessus laissent entendre que le secteur forestier doit se concentrer, plus que dans le passé, sur le monde extérieur et sur les questions et perceptions qui en dérivent. Actuellement, le secteur est concentré sur lui-même dans ses approches des problèmes et solutions, considérant souvent les autres secteurs et la société comme la cause de ces problèmes (ou déplorant le manque de soutien et de reconnaissance), plutôt que comme des partenaires et facilitateurs participant à leur solution.

De nombreuses solutions aux problèmes forestiers doivent venir d'autres secteurs, de l'ensemble de la société et des milieux politiques. Par ailleurs, ni les principales fonctions que des forêts gérées correctement peuvent fournir à la société, ni le coût de la perte de forêts sont suffisamment pris en compte. Le secteur forestier doit adopter une position plus active, stratégique et politique dans les débats publics, et contribuer aux programmes politiques et intersectoriels actuels, indiquant ce qu'il peut offrir. Sa capacité de persuasion à l'égard du secteur agricole, du secteur financier et des milieux politiques en général sera décisive. De nouveaux programmes, comme ceux pour le climat mondial, peuvent offrir de nouvelles opportunités au secteur forestier.

Toutefois, les compétences nécessaires pour opérer et communiquer de façon stratégique ne sont pas encore bien développées dans le secteur forestier. Il faut des inves-

tissements pour renforcer les aptitudes à communiquer, à gérer les conflits, à obtenir un consensus et à collaborer avec les autres. Cela signifie renoncer à un certain niveau d'autonomie (ou d'autonomie supposée) et apprendre à accepter de n'être qu'une petite partie d'une réalité plus vaste.

Les institutions forestières devront regarder au dehors, devenir des fournisseurs de services pouvant apporter des concepts et méthodes, des compétences forestières fondamentales axées sur les politiques et des capacités de mise en œuvre, afin que les forêts puissent offrir la meilleure contribution possible au développement durable.

Dans ce contexte, il appartient au secteur forestier de préciser la vraie valeur des forêts, à savoir celle de tous les biens et services qu'elles procurent, y compris leur rôle dans la lutte contre la pauvreté.

En 2009, le monde n'est pas le même vis-à-vis des forêts qu'en 2003, et il est difficile de prédire quelle sera la situation en 2015, lorsque se tiendra le prochain Congrès forestier mondial. Ce qui est certain, toutefois, c'est que les progrès et tendances esquissés ici – mondialisation et décentralisation permanentes, intégration sociale, interconnexion, complexité, changements de gouvernance et demandes concurrentielles croissantes de produits forestiers – constituent des défis de taille pour le secteur et pour les spécialistes forestiers. La question est de savoir comment relever ces défis.

La foresterie ne peut pas progresser seule, en ignorant les autres secteurs. Outre le maintien et la garantie d'une expertise confirmée, les intervenants dans le secteur devront faire preuve de souplesse dans leurs idées, attitudes et méthodes, s'ils veulent

demeurer des partenaires intéressants, pertinents et efficaces de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes forestiers mondiaux et locaux.

À Buenos Aires, le Directeur général du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), Francis Seymour, s'est demandé: «Pouvons-nous orchestrer les bonnes vibrations?», à propos des politiques et institutions qui sont nécessaires pour que la gestion durable des forêts puisse avoir un impact positif sur les ménages locaux et la société dans son ensemble.

D'après les auteurs, cela n'est réalisable que si le secteur forestier parvient à sortir de sa coquille et à entrer en contact et coopérer avec d'autres secteurs en tant que partie prenante pleinement reconnue et égale. ♦

Agir seule ou se joindre à d'autres?



H. S. VENTURE