

Préparer le terrain: dispositions prises par l'Indonésie pour les projets forestiers dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre

N. Masripatin

L'Indonésie reconnaît les opportunités offertes par le MDP pour la foresterie et s'efforce d'aplanir les obstacles.

En Indonésie, les forêts couvrent environ 105 millions d'hectares (FAO, 2001) soit près de 60 pour cent de la superficie des terres. Dans le passé, beaucoup d'Indonésiens dépendaient des forêts pour leur subsistance et pour leurs activités traditionnelles. Les forêts créent aussi des emplois et des opportunités commerciales. Sur une population d'environ 207 millions d'habitants (FAO, 2005), on estime que 36 millions de personnes sont tributaires du secteur forestier, formel et informel (Ministère des forêts, 2002).

Entre 1990 et 2000, L'Indonésie a perdu approximativement 1,3 million d'hectares de forêts par an (FAO, 2001). Le Ministère des forêts (2003a) a estimé la superficie de terres dégradées du pays à 96,3 millions d'hectares, dont 54,6 millions d'hectares de forêts à remettre en état (figure 1).

Des financements considérables sont nécessaires pour remettre en état les vastes étendues de forêts dégradées. Les fonds actuellement disponibles dans le pays permettront tout juste de restaurer environ trois millions d'hectares entre 2003 et 2007, d'où la nécessité de trouver d'autres sources de financement pour la réhabilitation des forêts. Le Mécanisme pour un développement propre (MDP)

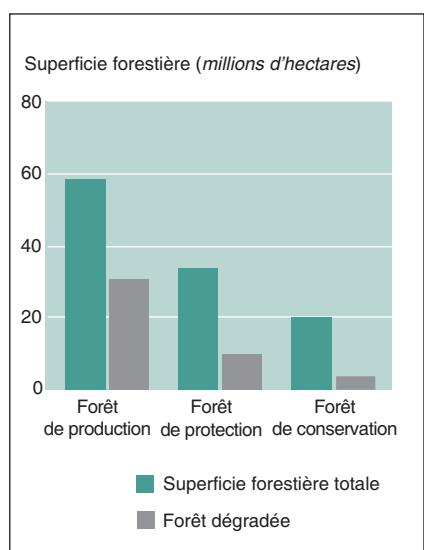
du Protocole de Kyoto, qui offre aux pays en développement des possibilités de collaborer avec les pays développés dans la lutte contre les effets négatifs du changement climatique dans le monde en mettant en œuvre des «projets de puits de carbone», peut fournir un appui pour restaurer le couvert forestier.

L'Indonésie, qui a ratifié le Protocole de Kyoto en 2004, a appliqué quelques mesures réglementaires en vue de se conformer aux critères internationaux d'éligibilité au MDP et a nommé une Autorité nationale désignée (voir encadré).

Aucun projet forestier n'a cependant à ce jour été proposé au titre du MDP en Indonésie, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les règles et les procédures applicables aux projets forestiers complets dans le cadre du MDP sont restées ambiguës jusqu'à la neuvième Conférence des parties (COP-9) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et celles relatives aux petits projets forestiers n'ont été définies qu'à

Nur Masripatin est Directrice du Centre de recherche-développement sur la sylviculture de plantation, à Yogyakarta (Indonésie). Elle est membre du Groupe de travail sur la foresterie et le MDP, du Ministère des forêts, à Jakarta et fait partie de l'équipe technique de l'Autorité nationale désignée.

1
Comparaison de la superficie de forêts permanentes et dégradées, par catégorie



la COP-10. (En revanche, les règles et les procédures concernant des activités autres que l'affectation des terres, les changements d'affectation des terres et la foresterie [LULUCF] sont claires depuis la COP 7 de 2001, et quelques projets de ce type ont été soumis à l'Autorité nationale désignée, pour approbation.) En outre, l'application des règles et des procédures décidées par la COP a posé des problèmes en raison d'incohérences avec les réglementations nationales en vigueur. Deuxièmement, il a été difficile de trouver des terres éligibles répondant aux définitions des forêts, des boisements et des reboisements retenues pour le MDP. Troisièmement, la complexité des règles et procédures a incité les promoteurs à se détourner des projets forestiers MDP. Les acheteurs et les investisseurs potentiels ont tendu à privilégier le secteur de l'énergie par rapport à celui de la sylviculture pour ce type de projet, et ceux qui misent sur la foresterie peuvent trouver plus rentable d'investir dans des projets non liés au MDP.

Étant donné les avantages potentiels qu'offre le MDP pour promouvoir des pratiques de gestion forestière durable, l'Indonésie a cependant voulu contribuer à sa mise en œuvre, par un certain nombre d'initiatives visant à surmonter les problèmes institutionnels et réglementaires et à renforcer les capacités techniques. Le présent article décrit certaines opportunités et certains problèmes, ainsi que l'approche adoptée par l'Indonésie pour les concilier.

CE QU'ATTEND L'INDONÉSIE DES PROJETS FORESTIERS MDP

Les investissements forestiers se caractérisent par une longue période d'amor-

tissement et des risques élevés. En outre, les principes de la gestion durable des forêts doivent être au centre de l'attention lorsque l'on utilise les ressources forestières. Plusieurs décisions de la Conférence des parties de la CCNUCC faciliteront l'utilisation du MDP pour promouvoir des pratiques forestières durables en Indonésie.

Comme ce pays a des industries forestières très diversifiées (industrie des pâtes et papiers, sciages, meubles et autres industries d'aval), il doit choisir des essences appropriées pour produire la gamme de matières premières dont il a besoin. Les industries des pâtes et papiers par exemple choisissent des essences à croissance rapide et à rendement élevé, qui peuvent être exploitées sur des rotations courtes. Ces essences sont généralement exotiques et potentiellement envahissantes. Grâce à la longue période de comptabilisation des crédits d'émission arrêtée par la neuvième Conférence des Parties (COP-9) (20 ans, renouvelable deux fois, soit un maximum de 60 ans), le Gouvernement indonésien peut utiliser le MDP pour encourager le secteur privé à planter des essences locales bénéfiques pour l'environnement, à croissance relativement lente, qui seraient moins rentables sur le plan financier sans le Mécanisme.

La décision de la COP-10 concernant les petits projets MDP, autorise des formalités et des procédures simplifiées pour les projets forestiers permettant de piéger au maximum 8 kilotonnes d'équivalent CO₂ par an. Ce type de projet incitera aussi bien les propriétaires de terres privés que les titulaires de petites concessions exploitant des forêts publiques à participer au MDP. En Indonésie, les petits exploitants pratiquent

couramment l'agroforesterie (cultures intercalaires). Ce type de programme de boisement peut contribuer non seulement à la lutte contre la pauvreté, mais aussi à la conservation de la biodiversité, et faciliter la réalisation d'objectifs sociaux, conformément à la recommandation de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de la CCNUCC.

Les projets MDP doivent s'ajouter aux activités «normales». Si l'«additionnalité» est démontrée du point de vue environnemental, elle peut être définie d'une manière plus précise et plus adaptée aux circonstances du pays. En Indonésie, l'exigence d'additionnalité peut être utile pour accélérer la remise en état des terres dégradées en orientant les fonds du MDP vers des zones non ciblées pour des programmes de réhabilitation entre 2003 et 2007 ou vers des forêts fortement dégradées où des fonds supplémentaires sont requis.

En outre, comme les projets MDP sont soumis à des règles strictes, les enseignements tirés de leur exécution pourront être mis à profit pour appliquer la gestion durable des forêts.

ENJEUX ET RISQUES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS FORESTIERS MDP

Depuis la fin des années 90, l'Indonésie a participé à divers processus et études intéressant le MDP tant au niveau national qu'international. L'institut indonésien de recherche-développement en matière de foresterie (FORDA) a notamment effectué des recherches en collaboration avec l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), le Centre japonais pour la promotion et la coopération internationales en matière de foresterie (JIFPRO) et le Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR). Toutefois, les travaux liés au MDP ont généralement porté uniquement sur un ou deux aspects (principalement techniques et socioéconomiques) des projets forestiers (Gintings *et al.*, 2003), et de nombreux acteurs sont encore mal informés sur le Mécanisme. Le plus gros problème est de promouvoir de petits projets forestiers MDP qui ne peuvent intéresser que des communautés à faible revenu et des individus qui n'ont généralement pas les moyens de les mettre en œuvre.

Autorité nationale désignée pour le MDP en Indonésie

L'Autorité nationale désignée pour l'Indonésie a trois composantes:

- une Commission nationale de neuf membres représentant neuf ministères: Environnement, Énergie et ressources minérales, Forêts, Industrie, Affaires étrangères, Intérieur, Transports, Agriculture, Planification du développement national;
- une Équipe technique de 10 membres (neuf membres des ministères représentés à la Commission nationale, plus le Fonds mondial pour la nature-Indonésie [WWF], représentant les ONG);
- le Secrétariat de l'AND, basé au Ministère de l'environnement.

L'Étude stratégique nationale sur le Mécanisme pour un développement propre dans le secteur forestier (Ministère de l'environnement, 2003), réalisée en 2002 par la Banque mondiale avec un financement du Gouvernement australien, a identifié les obstacles qui entravent la mise en place du MDP en Indonésie et qui doivent être aplatis au niveau national.

- Obstacles institutionnels et réglementaires résultant d'incompatibilités entre les exigences nationales et les réglementations forestières pertinentes dans le pays. Les incohérences entre les deux instruments juridiques n'ont rien de surprenant dans la mesure où le MDP est un mécanisme gouverné par des règles internationales, mais dont la mise en œuvre doit être conforme à la politique nationale. Ces problèmes ont été résolus au moyen de réglementations spécifiques pour le MDP (voir ci-après).
- Les principaux obstacles socioéconomiques sont l'accès au capital et la concurrence pour l'utilisation des terres.
- Les obstacles techniques sont la rareté des terres, l'accès aux technologies, les disponibilités limitées d'experts et les risques liés aux feux de forêt et à l'exploitation forestière illicite. Dans le choix des terres à affecter aux projets MDP, ces risques méritent une attention particulière.

Le problème des définitions

L'une des règles internationales qui pose un problème technique en Indonésie est la définition des forêts, des boisements et des reboisements, retenue par la COP-9.

Définition d'une forêt. Les pays non Annexe I candidats au MDP doivent fixer une valeur minimale comprise entre 0,05 et 1 ha pour la superficie des terres, entre 10 et 30 pour cent pour le couvert arboré, et entre 2 et 5 m pour la hauteur des arbres. Ces valeurs s'appliqueront à toutes les activités de projets de boisement et de reboisement enregistrées au titre du MDP, avant la fin de la première période d'engagement. L'Indonésie a retenu les valeurs suivantes: au moins 0,25 ha pour la superficie des terres, 30 pour cent pour le couvert arboré et 5 m pour la hauteur des arbres (Ministère des forêts, 2004).

Cependant, l'exigence d'une définition unique des forêts pour l'ensemble du pays détermine dans une très large mesure la superficie des terres et les types de projets forestiers éligibles au MDP.

L'Indonésie possède sept types de forêts, correspondant à chaque zone écologique du pays, à savoir: les forêts littorales, les forêts de tourbière, les forêts de mangrove, les forêts tropicales humides de plaine, la savane, les forêts de montagne et les forêts alpines. Chacun de ces types de forêt se caractérise par des formations végétales différentes et par une rapidité plus ou moins grande de la régénération naturelle après une perturbation. En basant la définition des forêts sur le choix de valeurs minimales uniformes au niveau national pour le couvert arboré, la hauteur des arbres et la superficie des terres, on réduit donc la superficie des terres éligible pour des projets MDP. Par exemple, la plupart des zones de forêt tropicale de plaine entièrement exploitées avant 1990, répondent déjà à la définition de forêt, à l'exception des zones envahies par la graminée *Imperata cylindrica* et des zones fortement dégradées nécessitant une grande quantité d'intrants pour être remises en état. Avec la définition de la forêt qui a été retenue, la savane pourrait prétendre à des activités de boisement ou de reboisement au titre du MDP, mais la conversion d'une savane en terres considérées comme forestières selon la définition retenue pour le MDP serait coûteuse et n'aurait guère de chances d'attirer les promoteurs de projets.

La définition unique des forêts limite aussi les types d'activité potentiellement éligibles à des projets MDP. L'Indonésie est un pays extrêmement diversifié par les conditions de ses sites (avec aussi bien des terres fortement dégradées que des terres hautement productives), les essences à planter, le statut des terres (terres privées, terres forestières et non forestières publiques), leur vocation (production, protection et conservation), les conditions socioéconomiques et culturelles et l'échelle des projets. C'est pourquoi, des pratiques de boisement très diverses sont utilisées depuis longtemps. Les systèmes agroforestiers par exemple peuvent avoir une composition spécifique très simple ou complexe, et les plantations peuvent être grandes, moyennes ou petites, et monospécifiques ou constituées d'un mélange de deux ou plusieurs espèces. De nombreuses pratiques pourraient contribuer à renforcer la capacité de piégeage du carbone dans le pays, mais les pratiques de boisement existantes qui peuvent tirer profit du MDP sont peu nombreuses.

Définition des termes boisement et reboisement. Étant donné que les projets ne peuvent être dits de boisement que si les terres n'ont pas porté de forêts pendant 50 ans avant le lancement du projet, seules les terres privées peuvent

Une superficie entièrement exploitée en Indonésie, qui pourrait ne pas répondre à la définition de forêt et ne pas être éligible au MDP



CENTRE POUR LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT SUR LA SILVICULTURE DE PLANTATION

*Système agroforestier simple avec teck (*Tectona grandis*) à Java central (en haut) et système agroforestier plus complexe avec cajeput (*Melaleuca cajuputi*) (en bas): la définition étroite de la forêt peut limiter le nombre de pratiques de boisement éligibles au MDP*

être considérées comme éligibles pour des boisements au titre du MDP. En effet, dans les zones de plaine des principales îles périphériques comme Sumatra, Kalimantan, Sulawesi et Maluku, les forêts ont commencé à être exploitées au début des années 70. Il sera plus facile d'obtenir des informations sur l'utilisation des terres (forestières ou non forestières) de propriété privée que sur celle des terres de propriété publique, pour les 50 dernières années.

La définition du terme reboisement, qui s'applique aux terres qui ne portaient pas de forêts à la date du 31 décembre 1989, réduira la superficie de terres éligibles pour le MDP, car les superficies existantes répondant à la définition de forêt ont le plus souvent été déboisées après 1990. Avec la crise économique, sociale et politique du milieu des années 90 et la prolifération des activités nationales et internationales illicites d'exploitation et de commerce des produits forestiers, le rythme de déboisement annuel a augmenté, passant de moins de 1 million d'hectares dans les années 80 à plus de 2 millions d'hectares au début des années 2000. Le problème de la non-éligibilité des terres ne portant pas de forêts et dégradées après 1990 est aggravé par le fait que la plupart des zones de forêts tropicales de plaine entièrement exploitées avant 1990 répondent déjà à la définition des forêts.

FAIRE FACE AUX PROBLÈMES ET GÉRER LES RISQUES

L'Indonésie reconnaît que le MDP offre des avantages malgré la complexité de ses règles et procédures. Il peut soutenir le programme national de réhabilitation des forêts dégradées et aider à renforcer l'économie des communautés à faible revenu, tout en contribuant aux efforts déployés par la communauté internationale pour réduire l'impact négatif du changement climatique. Il peut être utilisé pour inciter les petits et gros exploitants forestiers à



CENTRE POUR LA RECHERCHE-DEVELOPPEMENT SUR LA SYLVICULTURE DE PLANTATION

CENTRE POUR LA RECHERCHE-DEVELOPPEMENT SUR LA SYLVICULTURE DE PLANTATION

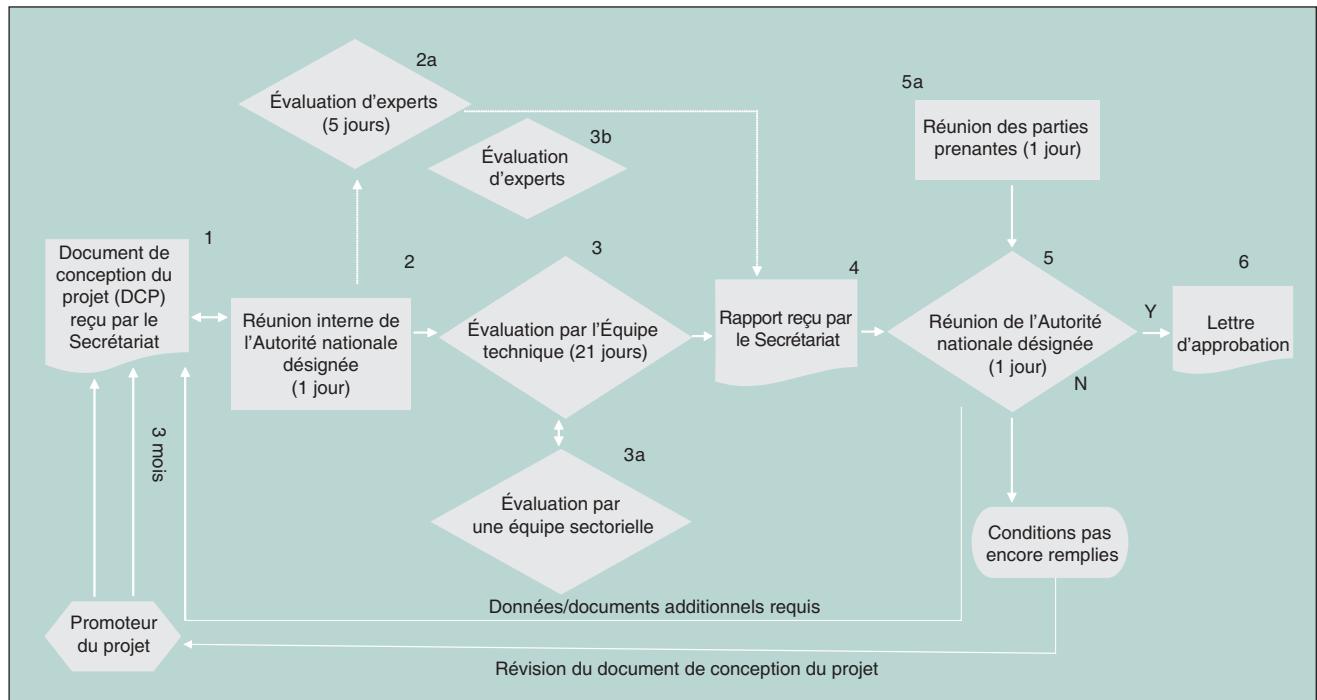
adopter volontairement des pratiques de gestion durable. Sur cette base, les mesures qui suivent ont été prises pour créer des conditions propices à la mise en œuvre de projets forestiers MDP en Indonésie.

Suppression des obstacles institutionnels et réglementaires

On a déjà vu que, selon l'Étude stratégique nationale sur le Mécanisme pour un développement propre dans le secteur forestier (Ministère de l'environnement, 2003), les obstacles institutionnels et réglementaires résultent d'une incompatibilité entre les exigences internationales et les réglementations forestières pertinentes en vigueur dans le pays. Certaines réglementations du secteur forestier ont été identifiées comme des obstacles à la mise en œuvre de projets

forestiers MDP. L'Indonésie a tenté de les surmonter en introduisant plusieurs réglementations spécifiques.

Le Ministère des forêts (2004) a appliqué le Règlement ministériel P.14/2004 relatif aux règles et procédures de mise en œuvre du MDP en Indonésie. Ce règlement prévoit qu'un projet forestier MDP peut être mis en œuvre dans les zones de forêt de production et de protection, dans les forêts *adat* (forêts d'État situées dans des zones régies par le droit coutumier) et sur les terres non forestières privées ou appartenant à l'État. Les projets forestiers MDP peuvent être exécutés dans des zones auxquelles ont été accordés des permis au titre de contrats de concessions pour planter des forêts ou pour fournir des services environnementaux pour des



échanges de carbone, ou dans des zones de forêts *adat*. Pour les projets relatifs à des terres non forestières, il est demandé de fournir un permis pour la plantation de cultures si le projet proposé doit être exécuté sur une terre de l’État, ou une preuve de la propriété de la terre s’il concerne une terre privée.

Selon un décret du Ministère de l’environnement (2005), le délai d’obtention d’une approbation nationale pour les projets MDP est de 30 jours, si toutes les conditions requises sont réunies (figure 2). Toutefois, la procédure de candidature au MDP n’est pas tout à fait la même pour les projets de boisement ou de reboisement que pour les autres projets MDP. Alors que les promoteurs d’autres types de projets MDP peuvent soumettre le document de conception du projet et les autres documents requis directement à l’Autorité nationale désignée, le Règlement P.14/2004 du Ministère des forêts stipule que les promoteurs de projets de boisement ou de reboisement doivent être munis d’une approbation ou d’une recommandation du Ministère des forêts pour pouvoir soumettre le document de conception du projet à l’Autorité nationale désignée. Le promoteur doit remettre au Ministère des forêts trois documents avant de pouvoir postuler:

- preuve valide de la propriété (pour les forêts n’appartenant pas à l’État);
- approbation ou recommandation du

Chef de district, de la municipalité ou du sous-district (suivant le type de forêt), certifiant que la terre est éligible pour des activités de boisement ou de reboisement au titre du MDP.

- une note de conception du projet.

Le Ministre des forêts peut fournir une lettre d’approbation ou de recommandation à l’Autorité nationale désignée, expliquant que le projet MDP proposé contribuera au développement durable de la foresterie. Cependant, le transit par le Ministère des forêts n’allongera pas le temps nécessaire pour obtenir l’approbation de l’Autorité nationale désignée, car l’évaluation du projet aura déjà en partie été faite au Ministère (figure 3). En outre, comme la note de conception du projet doit contenir de nombreux aspects qui seront décrits dans le document de conception du projet, cette procédure réduira même le travail nécessaire pour la préparation de ce document.

Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités est un enjeu de taille. Bien que divers types d’activités de renforcement des capacités aient été menées (notamment sous forme de participation à des stages ou à des ateliers), le plus souvent avec un appui financier extérieur, depuis la fin des années 90, très peu de personnes sont suffisamment informées des exigences et des problèmes du MDP. Sur

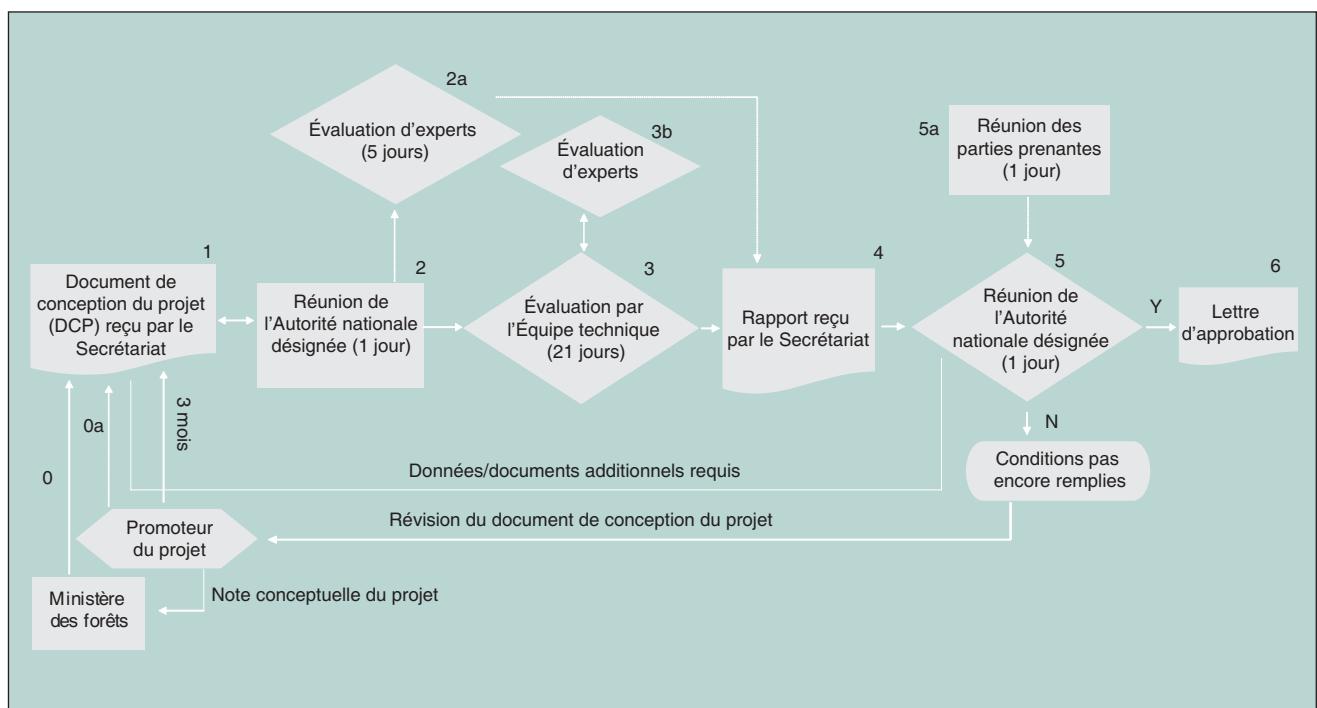
Processus d’approbation pour des projets MDP en l’Indonésie

le plan positif, un Groupe de travail sur le MDP relevant du Ministère des forêts a été établi en 2000. Ce groupe aide à transmettre aux parties prenantes concernées des informations sur les activités forestières dans le cadre du MDP, fournit des apports d’ordre technique et politique aux décideurs et gère les processus MDP au ministère.

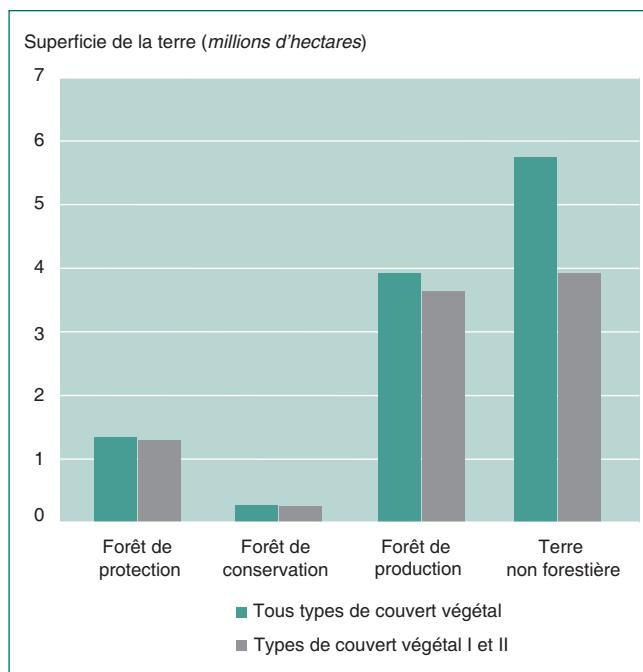
Identification des terres éligibles

Les terres pouvant prétendre au MDP ont été identifiées en plusieurs étapes, sur la base des données du Ministère des forêts.

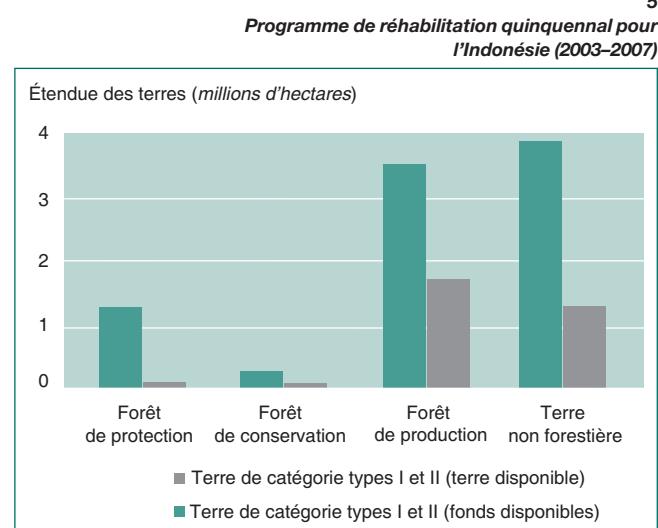
- Actuellement, 54,6 millions d’hectares de terres forestières et 41,7 millions d’hectares de terres non forestières ont été identifiées pour des activités de réhabilitation.
- Sur un total de 96,3 millions d’hectares devant être remis en état, 11,3 millions d’hectares ont été classés comme bassins versants prioritaires pour la réhabilitation, sur la base de l’état des terres, de l’hydrologie, de facteurs socioéconomiques, des investissements et de la politique en



3
Processus d'approbation pour des projets MDP en l'Indonésie



4
Superficie indicative des zones prioritaires pour la réhabilitation



5
Programme de réhabilitation quinquennal pour l'Indonésie (2003–2007)

faveur de la région (Ministère des forêts, 2003b).

- Sur ces 11,3 millions d'hectares de terres forestières et non forestières dégradées (figure 4), seuls 3,16 millions d'hectares peuvent prétendre à un financement national dans le cadre du programme de réhabilitation quinquennal (2003 à 2007) (figure 5).

Des données plus détaillées sur les caractéristiques physiques, socioéconomiques et autres nécessaires pour

déterminer l'éligibilité de la terre aux projets MDP, peuvent être obtenues auprès du district. Aux termes du règlement P.14/2004 du Ministère des forêts, le gouvernement local doit approuver l'éligibilité de la terre avant qu'un projet MDP ne puisse être élaboré. Le gouvernement local doit donc étayer sa décision sur des données et des informations connexes suffisantes. Les régions exposées aux incendies ou aux conflits sociaux sont à éviter.

PLANIFICATION DES PROJETS MDP

Un guide général à l'intention de ceux qui souhaitent investir dans le MDP est en cours de préparation avec un appui financier de l'Institut pour les stratégies environnementales mondiales (IGES), par l'intermédiaire du Ministère de l'environnement. Un guide d'investissement spécifique pour la foresterie MDP est également préparé conjointement par le FORDA-JICA.

En 2004-2005, dans le cadre d'un projet

commun du Gouvernement indonésien et de la Banque asiatique de développement, des documents de conception de projets ont été préparés pour quatre sites, sélectionnés selon une approche participative. Les gouvernements de district ont été consultés dans plusieurs étapes de la sélection des sites. Les sites sélectionnés pour la préparation des documents de conception de projets répondaient aux critères d'éligibilité des terres et aux conditions en matière de distribution biogéographique. La détermination du gouvernement local à soutenir la préparation et la mise en œuvre des projets, y compris la création de conditions propices au niveau local et pour la gestion des risques, a également été un élément clé dans le choix des sites. Grâce à ce projet, des activités forestières devraient pouvoir être réalisées dans le cadre du MDP en 2006, en Indonésie.

CONCLUSION

Il ne faut certes pas s'attendre à ce que le MDP résolve les problèmes des pays en matière de dégradation des forêts, mais, en dépit de la complexité de ses règles et procédures, il offre au secteur forestier dans les pays en développement, une possibilité d'obtenir des fonds additionnels pour la remise en état des terres dégradées, lorsque les financements disponibles dans le pays sont insuffisants. Le MDP devrait être reconnu dans le secteur forestier pour ses plus grands mérites qui sont de donner aux parties prenantes la possibilité de participer à des projets forestiers de grande et de faible ampleur, et de fournir des incitations et des enseignements qui encouragent les exploitants privés à adopter volontairement des pratiques sylvicoles durables. ♦



Bibliographie

- FAO.** 2001. *Évaluation des ressources forestières mondiales 2000 – rapport principal*. Études FAO Forêts n° 140. Rome.
- FAO.** 2005. *Situation des forêts du monde 2005*. Rome.
- Gintings, N., Masripatin, N., Ginoga, K., Daryanto, H., Siregar, C.A., Sarsito, A. et Rosalina, U.** 2003. *Status Penelitian dan kajian tentang CDM Kehutanan dan Proyek Karbon Berbasiskan Kehutanan Lainnya di Indonesia*. Jakarta, Indonésie, Forest Research and Development Agency (FORDA)/Ministère des forêts.
- Ministère de l'environnement.** 2003. *National strategy study on CDM in forestry sector – technical report*. Jakarta, Indonésie.
- Ministère des forêts.** 2002. *Country report on the progress and achievement toward sustainable forest management in Indonesia*. Jakarta, Indonésie.
- Ministère des forêts.** 2003a. *Master Plan Rehabilitasi Hutan dan Lahan*. Jakarta, Indonésie.
- Ministère des forêts.** 2003b. *National Plan on Forest and Land Rehabilitation, 2003–2007*. Jakarta, Indonésie.
- Ministère des forêts.** 2004. *Peraturan Menteri Kehutanan No. P.14 Tahun 2004 tentang Tata Cara Aforestasi dan Reforestasi Dalam Kerangka Mekanisme Pembangunan Bersih*. Jakarta, Indonésie. ♦