Pour une gestion durable des forêts mondiales : comment agir concrètement ?

Denys Gauer, Alain Chaudron

► To cite this version:

Denys Gauer, Alain Chaudron. Pour une gestion durable des forêts mondiales : comment agir concrètement ?. Revue forestière française, 2005, 57 (1), pp.7-14. 10.4267/2042/5025 . hal-03449377

HAL Id: hal-03449377

<https://hal.science/hal-03449377>

Submitted on 25 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

POUR UNE GESTION DURABLE DES FORÊTS MONDIALES : COMMENT AGIR CONCRÈTEMENT ?

DENYS GAUER - ALAIN CHAUDRON

La gestion forestière durable, notamment en zone tropicale, fait l'objet d'une intense réflexion internationale : sommet des chefs d'État d'Afrique centrale à Brazzaville en février dernier, réunion du Forum des Nations Unies sur les Forêts à New York en mai (FNUF5), renégociation de l'accord international sur les bois tropicaux (AIBT) à Genève en juin, processus européen FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) pour promouvoir la lutte contre le commerce illicite et l'écocertification des bois...

La France est très impliquée dans ces efforts, du fait de son propre patrimoine forestier (15 millions d'hectares de forêts tempérées en métropole et 8 millions d'hectares de forêts tropicales dans les collectivités d'Outre-Mer), de ses liens privilégiés, notamment avec les pays du Bassin du Congo, et aussi d'une véritable volonté politique d'agir.

LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Dans le système économique mondialisé, la forêt est un espace dont la gestion repose sur des bases de plus en plus paradoxales.

Le propriétaire d'un espace boisé ne perçoit comme revenu, pour l'essentiel, que le produit de la ressource ligneuse. Des progrès peuvent et doivent encore être faits pour valoriser au mieux cette ressource. La rémunération n'en demeure pas moins faible, insignifiante même dans le cas de forêts peu productives, en zone méditerranéenne par exemple, ou difficiles d'accès. D'où l'absence d'entretien de nombreux espaces dans les pays développés, et la pression pour la déforestation et la conversion en terres agricoles dans les pays pauvres.

Et pourtant, la forêt rend de multiples autres services, dont on commence à réaliser, surtout à travers ce que seraient les coûts de substitution, à quel point ils dépassent l'apport de la ressource ligneuse.

- Dans le débat international sur la manière d'atteindre l'objectif de réduction de moitié de la population mondiale n'ayant pas un accès satisfaisant à l'eau et à l'assainissement, on raisonne surtout en termes de stockage et de distribution de l'eau, comme si la ressource elle-même était une donnée invariable, ce qu'elle n'est pas puisqu'elle dépend de l'évolution climatique et surtout des écosystèmes, notamment forestiers, qui retiennent l'eau, la filtrent, et la restituent progressivement. La ville de New York rétribue ainsi les propriétaires des forêts des bassins versants en amont de ses captages pour laisser en l'état ces espaces boisés... car filtrer mécaniquement une eau polluée serait beaucoup plus coûteux. Le Costa Rica a mis en place une politique extrêmement volontariste de reboisement, sur fonds publics et redevances sur les usagers,

pour reconstituer ses réserves en eau et stopper la dégradation de ses sols. Ne faudrait-il pas, ailleurs aussi, consacrer autant d'attention et d'investissements à la préservation des écosystèmes producteurs d'eau, en quantité et en qualité, qu'aux seules infrastructures de distribution ?

- La terrible menace d'un dérèglement climatique du fait d'une concentration accrue de gaz carbonique dans l'atmosphère ramène l'attention sur le rôle des forêts dans le cycle du carbone (par la séquestration dans le bois et la matière organique des sols forestiers). Ce service-là commence à être rétribué à travers le mécanisme des "puits de carbone forestiers" prévu dans le Protocole de Kyoto. Et la tonne de carbone a désormais une valeur monétaire sur les marchés de quotas d'émissions. Mais seuls sont comptabilisés à ce stade dans le mécanisme de développement propre les projets de boisement et de reboisement. La contribution globale des forêts, et les effets de la déforestation mondiale dans le bilan du carbone, ne sont pas encore pris en compte.

- S'ajoute à cela le rôle fondamental des forêts en tant que premier réservoir mondial de biodiversité terrestre et de ressources génétiques. Il en va de même de l'ensemble des services récréatifs qu'elles fournissent, en plus de leur apport simplement esthétique (à travers l'harmonie des paysages), culturel et spirituel, en tant qu'archétypes de la nature première. L'émotion et le sentiment diffus de culpabilité des opinions occidentales face, en particulier, à la destruction des forêts tropicales humides sont, à cet égard, révélateurs et salutaires. Chacun sent confusément que la disparition de cette richesse botanique et animale, de surcroît encore si peu connue, de ces derniers espaces où la vie sauvage se déployait en liberté, hors le poids de l'empreinte humaine, serait un désastre pour la biosphère, donc aussi pour l'humanité. Le principe de précaution commande ainsi le sens commun.

Mais ces services rendus par les forêts, que l'on peut qualifier d'environnementaux ou plutôt de globaux, présentent une double caractéristique : leur évaluation en termes monétaires est difficile, et surtout leurs bénéficiaires sont diffus et divers. Le rôle d'une forêt dans la régulation du cycle de l'eau bénéficie aux populations habitant à proximité, mais aussi à celles de l'ensemble du bassin hydrographique et au-delà. Il en va de même pour les services récréatifs. La séquestration de carbone et la préservation des ressources de la biodiversité doivent être considérées comme des services rendus à l'humanité entière.

Non rémunérés, ces services ne sont pas pris en compte dans les choix des propriétaires et gestionnaires de forêts. Et, dans les pays les plus pauvres, l'exploitation directe des ressources naturelles est souvent la seule source d'emplois et de revenus. Avec la croissance démographique, la tendance à la surexploitation et la pression pour modifier l'usage des sols sont alors des réalités incontournables. Ainsi disparaissent les forêts tropicales, au préjudice des populations locales comme des équilibres planétaires.

COMMENT RÉAGIR ? QUELLES SONT LES MARGES POUR L'ACTION ?

Le Président de la République française, qui s'est rendu à Brazzaville le 5 février pour participer à un sommet des chefs d'État du Bassin du Congo spécialement consacré à la gestion forestière, a appelé à franchir un pas conceptuel en affirmant : « *nous devons être prêts à mutualiser une partie du coût* ». Puisque nous sommes en présence du type même d'un "bien public mondial", il est logique en effet que la communauté internationale contribue à sa préservation, aide ceux qui, par leurs actions concrètes, sauvegardent ce patrimoine ou restreignent son exploitation. « *Telle pourrait être* », avait ajouté M. Chirac, « *une des affectations des mécanismes innovants de financement du développement dont la France propose la création* ».

Dans le même temps, il faut mobiliser toutes les autres sources de financement possibles. Les chefs d'État de la région ont démontré leur engagement en instaurant un prélèvement sur les recettes des produits forestiers et en proposant l'affectation du produit des annulations de dettes aux programmes de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers. La France va parallèlement animer un groupe de travail des bailleurs de fonds pour explorer tous les mécanismes innovants susceptibles d'attirer des financements additionnels, en particulier des investisseurs privés.

Nous avons décidé en effet de faire de l'action pour la préservation des forêts du Bassin du Congo une des priorités de notre coopération environnementale. Parce que c'est le second massif forestier tropical mondial. Qu'il est encore bien préservé mais que les menaces s'accroissent : c'est donc le moment d'agir. Et aussi parce que les conditions pour une action effective paraissent aujourd'hui réunies. La stabilité politique se renforce avec le règlement progressif des conflits. La création de la Commission des Forêts du Bassin du Congo (COMIFAC) et la transformation récente de sa charte en un traité témoignent d'une prise de conscience nouvelle et fournissent un cadre régional cohérent. Enfin, les autres acteurs — bailleurs de fonds, organisations non gouvernementales (ONG), entreprises forestières, instituts de recherche — sont en voie de surmonter les débats traditionnels et stériles entre conservationnistes et tenants de la gestion durable des espaces et se sont regroupés en un Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC).

Il faut reconnaître en effet que, dans le passé, les acteurs intervenaient dans des logiques différentes et cloisonnées, entraient parfois en conflit mais le plus souvent s'ignoraient. Les grandes ONG conservationnistes, pour l'essentiel américaines (WCS, CI, WWF...), prenaient en charge la gestion des aires protégées, dans une relation souvent difficile avec les populations et les autorités locales. La coopération française s'attachait à renforcer les compétences des administrations forestières et l'Agence française de développement (AFD) à promouvoir la gestion durable des forêts placées sous concession par l'établissement de plans d'aménagement. Les exploitants forestiers, qui forment un ensemble très divers par leur statut, leur taille, leurs méthodes, étaient ballottés entre les critiques des environnementalistes, les difficultés matérielles d'extraction des bois et des conditions légales et financières toujours changeantes.

Le partenariat reste une structure souple qui ne vise pas à contraindre ces différents acteurs. Chacun reste maître de ses projets, de ses financements, de ses méthodes d'intervention. Mais la concertation et la recherche de synergies devraient permettre une action plus cohérente à l'échelle du Bassin. Les aires protégées — évidemment indispensables — pourront être plus effectives à travers les mesures de protection, établies en réseaux et mieux intégrées dans les espaces environnants, mieux acceptées aussi par les populations locales dont les intérêts seront pris en compte. Les autres espaces devront faire l'objet de plans d'aménagement et de gestion élaborés sur des bases scientifiques sérieuses, en concertation avec les populations locales, rigoureusement appliqués, et pourront aussi intégrer des zones de protection pour certains écosystèmes ou servir de corridors écologiques. Les réglementations forestières devront être à la fois harmonisées, stables et appliquées par des personnels dont on pourra accroître le nombre et améliorer la formation.

Enfin, l'écocertification, dont nous entendons aider la généralisation y compris par notre propre politique d'achats publics, devrait devenir un instrument décisif pour installer la filière commerciale du bois tropical sur des bases à la fois solides, en termes de valorisation pour les pays producteurs, et saines par la garantie du respect de règles d'exploitation cohérentes. La communication en conseil des ministres du 27 avril 2005 sur la politique de la forêt rappelle que la France est attachée à la certification forestière, pour garantir la gestion durable des forêts et souhaite la reconnaissance mutuelle des systèmes de certification existants. L'objectif est d'atteindre 100 % de bois certifiés "gestion durable" ou d'origine légale dans les achats publics d'ici 2010.

L'engagement de la France a conduit nos partenaires africains, comme les États-Unis, premiers "facilitateurs" du partenariat, à nous demander de prendre en charge cette facilitation pendant les deux prochaines années. Nous y avons consenti, avec l'ambition de donner une impulsion nouvelle. Nous avons donc engagé une vaste consultation pour élaborer un "cadre de coopération" et des "termes de référence" pour la facilitation, documents adoptés le 3 février à Brazzaville. Nos priorités seront, outre le travail sur les financements innovants, le renforcement de la concertation régionale et de l'information réciproque, la formation des cadres forestiers africains et l'amélioration de la gouvernance par l'harmonisation et le respect des lois et réglementations forestières dans le cadre d'initiatives déjà existantes comme le processus FLEGT de l'Union européenne. Parallèlement, nous poursuivons nos actions nationales d'appui à la COMIFAC (études régionales, renforcement du secrétariat exécutif à Yaoundé, activités liées à la certification et à la lutte contre le commerce illicite des bois tropicaux). Depuis 2003, la France a affecté au Bassin forestier du Congo une somme globale de 50 millions d'euros pour ses seules actions bilatérales.

LE CADRE INTERNATIONAL

Nous agissons ainsi concrètement, car le sort d'une forêt se joue toujours localement. Mais nous avons besoin aussi d'un cadre de réflexion et de soutien international approprié, ce qui devait être décidé à l'occasion de la 5^e session du Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF) qui s'est tenue à New York du 16 au 27 mai.

La communauté internationale hésite, depuis vingt ans, sur le dispositif international adéquat. Au sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992, la question d'une convention internationale sur les forêts a été longuement débattue, sans qu'émerge un accord. Seuls des "principes forestiers" ont pu être adoptés. Trois sensibilités s'étaient opposées, et continuent à marquer les débats internationaux :

- Les "environnementalistes", préoccupés par la régression des forêts tropicales et la perte de biodiversité associée, qui privilégient le rôle de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et l'élaboration d'un protocole "forêts" dans ce cadre.
- Les "forestiers", qui mettent l'accent sur la fragilité de tous les types de forêts et la diversité des facteurs qui les menacent. Ils plaident pour la mise en place d'une convention spécifique sur les forêts, outil global et plus opérationnel car permettant la prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt. C'est aujourd'hui la position d'une majorité numérique de pays (Union européenne et la plupart des pays développés, mais aussi de nombreux pays du Sud comme le Mexique ou l'Argentine).
- Enfin les "souverainistes", essentiellement les pays en développement dotés d'importantes étendues de forêts tropicales, dans les trois grands bassins (Amazonie, Congo et Asie du Sud-Est), qui rejettent toute approche juridiquement contraignante pour préserver à la fois leur souveraineté et la possibilité de continuer à convertir une partie des espaces forestiers en terres agricoles. Les grands pays forestiers des zones tempérée et boréale adoptent une position intermédiaire : le Canada est le plus ouvert, les États-Unis et la Russie acceptent des engagements globaux, mais pas sur une base contraignante.

Depuis Rio, diverses structures institutionnelles ont été expérimentées. Mais il ne s'agissait toujours que de forums politiques — en dernier lieu le FNUF — dans lesquels les ministres et experts précisaient la définition d'une gestion durable des forêts et formulaient des orientations. La mise en œuvre en était laissée aux États et aux différentes organisations internationales impliquées dans des actions touchant aux forêts. Ces organisations [FAO, PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement), CDB (Convention sur la diversité biologique), mais aussi la Banque mondiale ou des institutions comme l'UICN (Union internationale pour la Conservation de

la Nature)] se sont regroupées, sur une base volontaire, dans le cadre du “Partenariat de Collaboration sur les Forêts” (PCF).

Ce dispositif n’a toutefois pas permis des changements suffisants sur le terrain pour enrayer la déforestation. D’où l’insatisfaction de l’Union européenne et de nombreux autres pays et leur souhait renouvelé d’une convention ou de tout autre « *instrument juridiquement contraignant* », seul moyen, selon eux, de rehausser le niveau d’engagement des États en leur créant des obligations légales, de mettre en place un dispositif plus effectif de suivi et aussi de drainer des financements accrus.

Il faut toutefois préciser que les espoirs mis dans une convention peuvent aussi s’avérer en partie illusoire. Nombre de conventions environnementales, théoriquement “obligatoires” pour les pays qui y ont souscrit, ne sont pas mises en œuvre pour autant par défaut de volonté politique ou de moyens dans le cas des pays du Sud. C’est pourquoi la France, avec d’autres, et tout en soutenant la position de principe européenne en faveur d’une convention, a plaidé pour une approche plus ouverte. Des progrès peuvent être obtenus à travers une amélioration du dispositif existant. Nous considérons en effet que les forums successifs ont effectué un travail appréciable de définition d’objectifs et de critères de gestion durable. Mais c’est la mise en œuvre, l’action concrète, qui est restée insuffisante, du fait de l’absence d’instrument approprié. C’est donc sur ce point que l’effort devrait porter, et en particulier sur les moyens de renforcer le mandat et les moyens du “Partenariat de Collaboration sur les Forêts” qui regroupe les instances qui devraient être à même d’agir aux niveaux national et local.

La 5^e réunion du FNUF devait donc décider de l’avenir, du « *cadre juridique futur concernant tous les types de forêts* ». Mais les blocages sont restés les mêmes que par le passé et aucun accord d’ensemble n’a pu être trouvé.

La négociation a permis d’avancer sur un point essentiel : les objectifs. Partis avec des positions très restrictives, les Brésiliens ont finalement accepté l’établissement d’objectifs globaux (dont « *renverser la tendance à la perte de couvert forestier* ») ainsi que l’appel à adopter, sur une base volontaire, des mesures nationales appropriées, et à rendre compte des progrès effectués.

Un accord ne semblait pas non plus hors d’atteinte sur plusieurs autres éléments susceptibles de renforcer le dispositif actuel : une réforme du fonctionnement du forum avec des réunions, une année sur deux, dans un cadre régional, un renforcement des financements par une meilleure utilisation des fonds fiduciaires dédiés, un recours accru, pour la mise en œuvre, au Partenariat de Collaboration sur les Forêts et à ses membres.

Le blocage est demeuré en revanche sur l’évolution vers un instrument juridiquement contraignant. Devant le refus d’une convention par les principaux pays forestiers, le débat s’est déplacé vers un projet de “code” pour renforcer les engagements actuels. Mais les conceptions en sont très divergentes. Les pays aux positions les plus ambitieuses (Allemagne, Suisse, Mexique...) entendent y inscrire nombre des éléments refusés par les pays forestiers tropicaux et, à travers l’instauration d’une procédure d’adhésion, les contraindre à franchir le pas ou à s’isoler. Et ils ont signifié que leur acceptation de l’ensemble de la réforme serait conditionnée à un mandat adéquat pour l’élaboration du code, le Brésil adoptant évidemment la conditionnalité inverse.

Il apparaît donc aujourd’hui qu’un accord sur une réforme certes limitée, mais substantielle, cohérente et conforme à la position proposée par la France pour la 5^e réunion du FNUF, est possible en février prochain quand la négociation reprendra dans le cadre de la 6^e réunion. Mais il risque à nouveau d’être bloqué par des positions inflexibles sur le code. Les débats à New York ont en effet confirmé que le choix, pour l’Union européenne en particulier, est désormais entre l’acceptation d’une optimisation du dispositif existant avec un renforcement de ses méca-

nismes de mise en œuvre ou le blocage de toute décision à travers le maintien d'un objectif institutionnel plus ambitieux.

Notre souci d'action concrète nous conduit parallèlement à attacher une grande importance au succès de la Conférence des Nations Unies pour la négociation d'un accord successeur à l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux (AIBT). Bien qu'il s'agisse au départ d'un accord sur les produits de base, à vocation essentiellement commerciale, négocié sous l'égide de la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), celui-ci offre un cadre dans lequel sont menés de nombreux projets très utiles pour promouvoir une gestion durable des forêts.

Nous entendons insister de même, en prévision du sommet de revue de la Déclaration du Millénaire en septembre 2005, en marge de l'assemblée générale des Nations Unies, sur une prise en compte adéquate de la contribution des forêts à la réduction de la pauvreté à travers les ressources directes qu'elles offrent aux populations les plus démunies comme par la préservation d'écosystèmes viables dont celles-ci sont les plus dépendantes.

EN GUISE EN CONCLUSION

La gestion des forêts mondiales devient de plus en plus complexe. Les attentes vis-à-vis de ces espaces, les divers services rendus et la rémunération effective ne sont plus en adéquation. Il nous faut donc tout à la fois disposer des concepts clairs de conservation et de gestion durable, optimiser et valoriser la ressource ligneuse, rechercher sans complexe des financements nouveaux, former des cadres et des techniciens pour les pays les plus démunis et, surtout, agir sur le terrain, de manière résolue et pragmatique, en partenariat avec tous les autres acteurs, dans les zones les plus sensibles qui sont un nouveau front pionnier.

C'est une responsabilité collective. La France, qui s'inscrit dans une démarche d'action et d'ambition, entend en assumer toute sa part, à New York comme à Brazzaville.

Denys GAUER
Ambassadeur délégué à l'Environnement*
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
20, rue Monsieur
F-75700 PARIS 07 SP
(denys.gauer@diplomatie.gouv.fr)

Alain CHAUDRON
Chargé de mission
pour les Affaires internationales forestières
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
19, avenue du Maine
F-75732 PARIS CEDEX 15
(alain.chaudron@agriculture.gouv.fr)

* L'Ambassadeur délégué à l'Environnement, muni d'une lettre de mission cosignée par les Ministres des Affaires étrangères et de l'Écologie et du Développement durable, est chargé de conduire les délégations françaises dans les négociations internationales relatives à l'environnement. Il contribue aussi à l'élaboration de nos positions en coordonnant les services administratifs impliqués et en entretenant le contact avec la société civile (ONG, secteur privé...).

Denys Gauer était vice-président du bureau de FNUF5, où il représentait le groupe WEOG (pays développés).

Il est le "facilitateur" du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC).

POUR UNE GESTION DURABLE DES FORÊTS MONDIALES : COMMENT AGIR CONCRÈTEMENT ? (Résumé)

La prise de conscience croissante des services environnementaux rendus par les forêts, en plus de leur apport économique direct, amène la Communauté internationale à rechercher les moyens d'une gestion durable susceptible de préserver les espaces forestiers, en particulier dans les zones tropicales où ils continuent à régresser rapidement.

La France s'implique activement dans cet effort collectif :

- sur le terrain, en faisant de la préservation des forêts du Bassin du Congo, second massif forestier tropical mondial et à ce jour le mieux conservé, l'une des priorités de sa coopération. Nous assumons ainsi, pour deux ans, le rôle de "facilitateur" du partenariat qui réunit tous les principaux acteurs (pays de la région, pays donateurs, agences onusiennes, ONG et secteur privé) ;

- au plan multilatéral, en contribuant à la mise en place d'un mécanisme international permettant à la fois de fixer les objectifs politiques et d'aider les pays à mettre en œuvre leurs politiques forestières. À défaut d'une convention spécifique, dont les grands pays forestiers ne veulent pas, il faut rendre plus efficace l'actuel Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF).

FOSTERING SUSTAINABLE MANAGEMENT OF FORESTS WORLDWIDE – PRACTICAL MEASURES (Abstract)

Growing awareness of the environmental services rendered by forests in addition to their direct economic contribution has encouraged the international community to look for sustainable management instruments capable of preserving forests, especially those in tropical areas, which are rapidly shrinking.

France is actively involved in these joint efforts :

- in the field, by making the preservation of the Congo Basin forest, the second largest tropical forest worldwide and so far the best protected, one of its priorities in the area of cooperative aid. Under this arrangement, it will take on the position of "facilitator" for the next two years within a partnership that brings together the major stakeholders (countries in the region, donors, UN agencies, NGO and private sector representatives),

- at the multilateral level, by contributing to setting up an international mechanism aimed at defining policy objectives and helping countries to implement forest policies. Failing a special convention, which has been considered undesirable by the leading forest countries, the current UNFF (United Nations Forum on Forests) needs to be made more effective.