



Institut du développement durable et des relations internationales – Adresse postale : 27, rue Saint-Guillaume – 75337 Paris Cedex 07 – France – Tél. 01 45 49 76 60 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 07/2008 | RESSOURCES NATURELLES

Régime international, déforestation évitée et évolution des politiques publiques et privées affectant les forêts dans les pays du Sud

Alain Karsenty (Cirad), Stéphane Guéneau (Iddri), Doris Capistrano (Cifor), Benjamin Singer (Cifor/ Sciences Po) et Jean-Luc Peyron (GIP Écofor)

Cet article constitue le compte-rendu d'un atelier international, organisé conjointement par le Cirad, l'Iddri, le Cifor et le GIP Écofor, à Paris du 21 au 23 novembre 2007. Une version anglaise de ce compte-rendu sera publiée dans la revue *International*

Forestry Review, à paraître en juin 2008. Pour plus d'informations (programme et présentations), merci de consulter les sites www.iddri.org ou www.cirad.fr
Ce texte n'engage que ses auteurs.
En mettant ce document en ligne sur

son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter : stephane.gueneau@iddri.org.

Tous droits réservés.

L'atelier *Régime international, déforestation évitée, et évolution des politiques publiques et privées affectant les forêts dans les pays du Sud*, a réuni 140 participants, venant du monde entier, quelques jours avant la 13^e Conférence des Parties (CdP 13) de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui s'est déroulée à Bali en décembre 2007.

La raison d'être de cet atelier découlait d'un ensemble de constats. Les politiques forestières mises en œuvre dans les pays tropicaux disposant de vastes surfaces boisées semblent converger dans leurs objectifs et dans les modalités de gestion. Cette convergence découlerait de l'utilisation d'un certain nombre d'instruments :

- la concession forestière pour l'organisation de la production dans le cadre d'objectifs affichés de gestion durable de la ressource,
- des dispositifs normatifs privés transnationaux comme la certification forestière qui s'impose progressivement par le biais des marchés,
- la perspective d'un mécanisme de la déforestation évitée portée par des négociations qui ont été ouvertes dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques.

Couplé avec l'existence d'institutions (Forum des Nations unies sur les forêts, Organisation internationale des bois tropicaux – OIBT, etc.) et d'accords internationaux (Accord international sur les bois tropicaux, Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts adopté en 2007...) qui véhiculent des principes de gestion forestière (conservation, participation, aménagement durable), l'ensemble de ces éléments peut s'analyser sous l'angle de l'émergence ou de la consolidation d'un régime international des forêts. M.-C. Smouts propose de retenir, pour définir un régime international, la synthèse de Le Prestre¹ : « Un régime est généralement considéré comme un ensemble de normes en relation les unes avec les autres, de règles et de procédures qui structurent les comportements et les relations des acteurs internationaux de manière à réduire l'incertitude qu'ils encourent et de faciliter la poursuite d'un intérêt commun dans le champ d'un problème donné »². Les régimes sont des institutions sociales internationales dans la mesure où ils constituent « un ensemble constant et interconnecté de règles et pratiques qui prescrit des comportements, encadre le déploiement des activités et fait converger les attentes » (idem). L'atelier visait à analyser l'efficacité de ce régime dans un contexte où le rôle des forêts dans la problématique des changements environnementaux globaux est souligné avec force.

Les participants se sont attachés à répondre à ces principales questions :

- Quels sont les éléments qui permettent d'identifier l'émergence d'un régime international des forêts ?
- Y a-t-il une convergence des politiques publiques des grands pays forestiers du Sud (Brésil, Bolivie, Pays d'Afrique centrale, Indonésie, Malaisie...) ? Si oui, sur quels points ? Quelle est la place et l'impact de l'éventuel régime international et tout particulièrement des dispositifs privés (comme la certification ou les engagements volontaires) dans la construction et l'évolution des politiques publiques en matière d'environnement et de forêt, et comment doit-on les interpréter ?

¹ Le Prestre P. G. (2002) "Studying the effectiveness of the CBD", in: Le Prestre (ed.), *Governing Global Biodiversity*, Aldershot, Ashgate Publishing Company, p. 88.

² Traduction des auteurs

- Quels sont les éléments de divergence des politiques nationales et les raisons des différences de situation constatées ? Comment les représentations collectives et autres variables nationales influent-elles sur ces choix ?
- Est-ce que la place grandissante que prennent les forêts dans le débat international sur l'environnement, et en particulier les projets de versements financiers aux pays en fonction de la réduction de la déforestation (« déforestation évitée »), va accélérer la constitution ou la consolidation d'un régime international ? Quelles sont les marges de manœuvre réelles, notamment en termes politiques et sociaux, des gouvernements en matière de modification des politiques publiques pour infléchir le taux de déforestation ? Comment évaluer les coûts d'une réduction de la déforestation obtenue par le biais de « paiements pour services environnementaux » ?

Les réponses des participants ont convergé sur plusieurs points. Des interventions et des débats, peuvent être retirés ces éléments d'analyse :

- La notion de régime est floue, et s'il existe incontestablement des éléments de régime, ceux-ci sont dispersés, hétérogènes (régime de la biodiversité, régime de l'aménagement, régime climat-forêts, régime des peuples autochtones...). Mais il n'y a pas de hiérarchie entre ces régimes, et les protagonistes de chacun d'eux se préoccupent assez peu de ce qui se passe dans des domaines connexes. Or les activités des mêmes acteurs se déroulent dans des régimes multiples, avec des acteurs déconnectés les uns des autres ou aux intérêts parfois contradictoires. La notion de régime ne permet pas de rendre compte de la complexité des interdépendances. Malgré ces inconvénients, le concept de « régime » reste le seul à pouvoir désigner les réseaux d'acteurs et leurs échanges à l'échelle internationale relatifs au problème de la déforestation tropicale et dont la complexité ne fait que croître avec le temps.
- Pour juger de l'efficacité d'un régime, il faut des critères partagés d'évaluation. Or il y a des désaccords sur la hiérarchie des critères, comme on peut le voir sur la question de l'exploitation industrielle du bois, de l'aménagement forestier, des droits des populations ou de la lutte contre la pauvreté. En tout état de cause, le régime international « en pointillé » que l'on peut discerner en analysant les différents domaines, n'est pas très efficace en ce qui concerne un certain nombre de grandes questions comme la déforestation.

Vers un régime fondé sur la convergence des politiques publiques ?

Les politiques nationales de nombreux pays forestiers présentent des éléments de convergence à travers l'adoption d'instruments, comme les concessions forestières, l'aménagement forestier, les instruments de vérification de la légalité, la décentralisation ou la foresterie communautaire ou encore certains dispositifs internationaux privés comme la certification forestière.

Mais la convergence ne s'étend pas au-delà de certains segments. Par exemple, malgré l'adoption quasi-générale du discours de la « participation », la mise en œuvre effective de celle-ci a été très inégale selon les pays. Les politiques publiques restent profondément marquées par des choix collectifs nationaux et des manières locales de « faire de la politique » qui elles-mêmes varient notamment en fonction de la conjoncture politique nationale.

- En Asie du Sud-Est, depuis les années 1960 les choix concernant la forêt restent soumis à la demande industrielle, aujourd'hui tournée vers le développement de la pâte à papier et les cultures industrielles. En Indonésie, les tentatives de décentralisation de la gestion des forêts ont entraîné une grande confusion, sans qu'un système local viable de gestion des forêts naturelles n'émerge sur les décombres de l'ancien système

d'exploitation industrielle des forêts qui avait conduit l'Indonésie à devenir le champion mondial du contreplaqué, avant le quasi-effondrement actuel de cette industrie.

- Au Brésil, la question des forêts n'a pas constitué, par le passé, une problématique sectorielle donnant lieu à une véritable « politique forestière » mais plutôt une double problématique dominée par l'accès à la terre et la promotion des intérêts nationaux. Celle-ci s'est récemment renforcée par le renouveau d'un nationalisme affirmé face aux tentatives ressenties d'internationalisation de l'Amazonie à travers le concept des Biens publics mondiaux – dont certains analystes voudraient que les forêts tropicales fassent partie, du fait des services environnementaux transfrontaliers qu'elles rendent en termes de carbone et de biodiversité. La création annoncée de concessions d'exploitations forestières sur les forêts publiques d'Amazonie peut être perçue comme l'émergence d'une politique sectorielle pouvant conduire à une représentation modifiée de la forêt autour du problème de sa gestion en tant que ressource boisée.
- C'est en Afrique, essentiellement dans le bassin du Congo et certains pays d'Afrique de l'Ouest, que ces choix collectifs ont été les plus stables d'un point de vue historique. Depuis l'époque coloniale, la problématique forestière reste sectorielle et dominée par le rôle de l'exploitation forestière avec ses corollaires : la gestion durable des concessions, la fiscalité (comment capter la rente économique), et l'industrie du bois. Depuis quelques années, la contestation de ce système sectoriel se précise à travers le thème de la foresterie communautaire, et tout récemment par l'émergence de la problématique de l'autochtonie en République Démocratique du Congo. La plainte, largement couronnée de succès, d'associations « Pygmées » contre la Banque Mondiale auprès du Panel d'Inspection de cet organisme a été puissamment relayée par des grandes ONG internationales et la question des « peuples indigènes », presque ignorée en Afrique jusqu'alors, a tendance à remplacer la conservation comme principal vecteur de contestation de l'exploitation industrielle.
- Ces représentations sont cependant loin d'être gravées dans le marbre. Le changement de régime politique ou la simple arrivée d'acteurs économiques peut suffire à modifier profondément la trajectoire des politiques nationales, comme l'importance croissante des entreprises agro-industrielles asiatiques en Afrique centrale pourrait un jour mettre fin à la prépondérance du modèle d'exploitation très sélective de bois d'œuvre qui caractérise les politiques de la sous-région depuis plusieurs décennies. Face à ces puissants facteurs de changement, la convergence des politiques encouragées par certains acteurs internationaux est difficile et reste en grande partie superficielle.

Vers des régimes privés basés sur des instruments de marché volontaires tels que la certification ?

Les Organisations Non Gouvernementales prennent une importance croissante dans le débat forestier international et contribuent sans aucun doute à façonner les contours disparates d'un régime émergent. Leur influence s'exerce d'une part par le truchement du lobbying et des pressions auprès des grands organismes de coopération et de développement comme la Banque Mondiale, et d'autre part à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments volontaires tels que la certification. Leur influence directe sur les États du Sud est parfois limitée, comme c'est le cas en Afrique, mais peut également avoir un impact plus important notamment par le biais de la mobilisation internationale qu'elles induisent, ou via leur implication directe dans des dispositifs participatifs d'élaboration de politiques forestières, tel que c'est le cas au Brésil. En Afrique comme au Brésil, le front des ONG n'est pas homogène : schématiquement, certains courants veulent favoriser la foresterie communautaire et les droits des peuples

« autochtones », alors que d'autres ONG travaillent de concert avec le secteur privé pour améliorer les pratiques de gestion forestière ; d'autres, enfin, souhaitent une préservation plus stricte des forêts, peu compatible avec le développement d'un secteur très actif d'exploitation artisanale du bois peu régulé qu'implique, dans les faits, la foresterie communautaire.

Le rôle des ONG a été particulièrement souligné dans la mise en œuvre de la certification forestière. Leur rôle dans la constitution d'un référentiel global de la gestion durable est incontestable, malgré la relative modestie des surfaces de forêts naturelles tropicales aujourd'hui certifiées.

Après une période de réticence, le secteur privé semble aujourd'hui adhérer plus massivement à cette dynamique de certification impulsée à l'origine par les ONG. Dans le bassin du Congo, le secteur privé s'est tout d'abord engagé timidement dans une stratégie unilatérale de responsabilité sociétale à travers la mise en place d'un code de conduite. Mais rapidement, des procédures d'évaluation externes des pratiques des entreprises sont apparues nécessaires pour crédibiliser les efforts des entreprises. Plusieurs dispositifs sont à l'étude ou mis en œuvre : Forcoms, PAFC (Pan African Forest Certification) à partir des normes OIBT/Organisation Africaine du Bois, FSC (Forest Stewardship Council). Le secteur privé affiche désormais des objectifs ambitieux de 10 millions d'hectares de forêts (sur 53 millions d'ha) certifiées selon les normes PAFC ou, surtout, FSC en 2012.

Paradoxalement, c'est au moment même où la certification forestière commence à s'installer dans les régions tropicales que cet instrument subit des critiques assez appuyées, y compris de la part d'ONG qui à l'origine soutenaient officiellement cet outil. En Afrique centrale et en Indonésie, les normes permettant d'obtenir les certificats sont développées par des organismes privés de certification, sans participation locale significative, ce qui pose des problèmes d'appropriation locale, voire de crédibilité de la certification. En même temps, tout se passe comme si certaines ONG redoutaient que la certification, que nombre d'entre elles soutiennent sur le principe, ne légitime un modèle d'exploitation industrielle pour lequel elles ont les plus grandes réticences.

Le rôle croissant des entités non étatiques (ONG et secteur privé) dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques forestières n'est pas forcément révélateur de l'émergence de régimes privés des forêts au détriment d'une régulation publique. La distinction entre instrument volontaire de marché et instruments des politiques publiques semble en effet moins nette qu'il n'y paraît en raison de l'utilisation envisagée de la certification de la gestion forestière pour garantir la légalité des bois exportés (comme au Cameroun) ou l'utilisation possible du référentiel FSC pour faire évoluer les législations. Une étape future pourrait être la baisse de la fiscalité pour les permis ou concessions certifiées, comme cela est déjà pratiqué dans un pays d'Europe centrale.

L'instrument de la certification forestière a eu un rôle structurant qui ne peut être évalué uniquement à l'aune de l'étendue du couvert forestier certifié. Il a induit des changements de représentation des forêts et a influencé les politiques publiques. La certification reste une construction fragile, dont les limites ont été soulignées, et qui lui confère un rôle complémentaire dans un éventail de mesures de politiques publiques. Elle permet toutefois d'améliorer la valeur économique du bois sur pied afin d'une part de lutter contre les pressions de plus en plus fortes des marchés peu sensibles aux questions de gestions durables des ressources, et d'autre part de limiter la conversion croissante des forêts en pâturages ou en cultures agricoles de rente (soja, palmier à huile, etc.).

Vers un régime basé sur la rémunération des services environnementaux dans le cadre des mesures visant la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation (REDD) ?

La lutte contre les changements climatiques a eu pour conséquence de placer la question des forêts tropicales à un rang très élevé dans l'agenda des négociations internationales sur l'environnement. On peut se demander si, de la même manière qu'un régime de lutte contre les changements climatiques se constitue autour d'accords internationaux (Kyoto et accords de la convention climat) et d'instruments de marché (marché international des permis d'émissions comprenant le mécanisme de développement propre), un régime international des forêts ne va pas se formaliser comme sous-ensemble du régime « climat ». La mention dans la déclaration finale de la conférence de Bali d'un mécanisme international nommé REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation) visant à rémunérer la « déforestation et la dégradation évitées », donne du crédit à une telle perspective.

Il existe un débat sur la capacité d'un tel mécanisme à enrayer la déforestation, tant la complexité des facteurs qui sous-tendent les rythmes de déforestation est grande. Les politiques économiques, et avec elles de nombreux facteurs extra-sectoriels (taux d'intérêts, parités monétaires, politiques agricoles, prix relatifs, demande mondiale d'agrocarburants et de viande...) ont des effets incertains, et très dépendants du contexte, sur l'évolution du couvert forestier. La question de l'économie politique et donc de la manière dont les États allaient réagir à des incitations et des pressions contradictoires a été soulevée : incitations financières à moyen terme à réduire la déforestation mais coûts politiques et sociaux immédiats à combattre les pratiques conduisant à la déforestation. Les « questions méthodologiques » à résoudre, comme le choix et la construction du scénario de référence (référence calée sur la déforestation passée ou construction d'un scénario prédisant la déforestation future), la manière de prendre en compte la « dégradation », n'impliquent pas tant des solutions techniques que des choix et arbitrages politiques, dans la mesure où les règles adoptées engendreront des gagnants et des perdants dans ce qui apparaît devoir constituer une nouvelle rente dont aucun grand pays forestier n'entend être exclu.

Le risque d'un effet en retour sur le marché des permis d'émission a été évoqué, avec la possibilité d'un déferlement massif de crédits carbone issus de REDD sur un marché du carbone qui a déjà bien du mal à tenir suffisamment élevé le « signal-prix » de la tonne de CO₂ évitée. La réponse apportée par plusieurs participants est qu'un durcissement des objectifs de réduction des émissions dans les pays industrialisés permettra d'absorber ces nouveaux crédits. Mais d'autres expriment des doutes quant à cet ajustement possible qui n'est qu'un pari sur les engagements futurs et n'aura rien d'automatique. D'autant qu'une bonne partie des crédits issus de ce mécanisme pourraient bien être non additionnels (c'est-à-dire découlant simplement de scénarios de référence inappropriés ou manipulés) et constituer de « l'air chaud » (*hot air*) dont l'effet sur le marché du carbone serait comparable à l'injection en grande quantité de fausse monnaie dans un circuit monétaire ; d'où les propositions visant à séparer le mécanisme REDD du marché du carbone issu de Kyoto, en recourant à de l'argent et non à des crédits carbone.

Certaines architectures et conséquences possibles du mécanisme REDD suscitent des critiques de la part des ONG défendant les populations locales et les peuples autochtones, qui craignent une mainmise étatique accrue sur les forêts contre la foresterie communautaire, une conservation durcie se traduisant par l'exclusion des populations de l'enceinte de forêts érigées en forteresse et réservoirs de carbone rémunérateurs. La question du coût de réduction de la déforestation a fait l'objet de débats sur la pertinence de calculer le manque à gagner induit par un renoncement à déboiser et de mettre en pratique le résultat d'une telle évaluation sous forme de compensation financière (par exemple le coût des compensations financières à verser à un paysan pour qu'il renonce à étendre ses champs en défrichant des forêts). Le coût réel

pour parvenir à une réduction durable du déboisement est sans doute bien supérieur à la valeur annuelle de la production à laquelle un agent économique doit renoncer, dans la mesure où la mise en œuvre d'un programme capable d'intégrer un grand nombre de ces agents, de leur fournir des alternatives productives et de s'assurer du respect des contrats n'est pas sans impliquer d'autres coûts, que les économistes nomment coûts de transaction. Sans oublier quelques problèmes éthiques potentiels : compte tenu du faible manque à gagner, les compensations financières envisagées ne risquent-elles pas de laisser les paysans dans leur condition présente de très grande pauvreté, voire d'accroître leur vulnérabilité aux aléas des marchés agricoles ?

Néanmoins, le mécanisme REDD peut jouer un rôle clé dans le régime international de lutte contre les changements climatiques, dans la mesure où il représenterait un des premiers pas de l'intégration des pays en développement dans le processus d'adoption d'objectifs quantifiés de réduction de leurs émissions futures, confortant ainsi la démarche entamée avec le protocole de Kyoto, et remise en cause notamment par l'administration américaine. De plus, par ce biais il peut également contribuer à renforcer et formaliser le régime international sur les forêts.

L'architecture et les règles du mécanisme REDD sont encore ouvertes et vont faire l'objet de débats entre scientifiques, de négociations techniques et politiques dont pourront résulter des régimes de lutte contre la déforestation aux contours très différents. La rémunération inconditionnelle des gouvernements, avec des crédits carbone « Kyoto », au regard d'un niveau de référence de déforestation (passé ou anticipé) n'est pas la seule option possible. L'idée d'un fonds mondial contre la déforestation a été évoquée. Un tel fonds permettrait de financer des politiques et des mesures dont tout le monde s'accorde à dire qu'elles sont nécessaires et potentiellement efficaces pour réduire le déboisement, comme la modification des pratiques agricoles et une intensification écologique de l'agriculture, la réforme du fonctionnement des institutions de contrôle (lutte contre la corruption) et l'évolution des systèmes fonciers en zone forestière. L'autre avantage d'un fonds serait de pouvoir rémunérer les acteurs locaux, et non les seuls gouvernements, à travers des programmes de paiements pour services environnementaux à grande échelle et à destination des paysans, des entreprises et des communautés locales, c'est-à-dire en intéressant directement à la préservation des forêts ceux qui ont pour l'instant intérêt à défricher.

Mais le financement d'un tel fonds pose le problème, récurrent avec ce type d'instruments, d'un financement durable et à la hauteur des besoins. La Norvège a annoncé peu avant la conférence de Bali qu'elle consacrerait environ 500 millions de dollars chaque année pendant 5 ans à la lutte contre la déforestation, rien ne dit que beaucoup d'autres pays ont la volonté et les moyens de lui emboîter le pas. Seule la perspective d'une taxe internationale destinée à alimenter ce fonds pourrait changer la donne. La proposition faite à Bali par le Ministre français en charge du développement durable, d'une taxation des transactions financières internationales pour dégager des ressources pour lutter contre les changements climatiques ouvre de telles perspectives. Mais un tel système n'a pas encore été, lui non plus, mis en place.

Enfin, les changements de modèles de consommation collectifs et individuels sont indispensables : les forêts sont converties pour répondre à la demande croissante de consommation de bœuf, le soja sert à nourrir le bétail, la demande d'huile de palme ou de canne à sucre est stimulée par la demande d'agrocarburants, la consommation croissante de papier conduit à déboiser les forêts dégradées d'Indonésie pour planter des essences à croissance rapide, etc. Les labels et instruments économiques ne peuvent, à eux seuls, venir à la rescousse des forêts tropicales.