

CONVENTIONS INTERNATIONALES SUR LA FORÊT Sur quelles bases techniques négocier ?

par Christian BARTHOD, Bernard CHEVALIER et Jean-Paul DEVOS

Chef du Département de la Santé des Forêts, Chargé de la sous-Direction des Forêts, Chargé de mission,
au Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.

Arthur RIEDACKER et Jean-Jacques FAURE

Chargé de mission à la sous-Direction de la Recherche Scientifique, Chargé de mission Forêts, au Ministère de la Coopération.

Francis CAILLIEZ et Jean CLÉMENT

Directeur du Centre Technique Forestier Tropical, Chargé de mission pour les Affaires Internationales à l'Office National des Forêts.

RÉSUMÉ

CONVENTIONS INTERNATIONALES SUR LA FORÊT : SUR QUELLES BASES TECHNIQUES NÉGOCIER ?

Au-delà des spécificités écologiques, économiques et sociales qui caractérisent le contexte forestier de chaque grande région du monde, un accord international peut vraisemblablement se dégager autour des points suivants :

- *Reconnaissance du rôle de la forêt dans la constitution du cadre de vie des sociétés humaines.*
- *Nécessité de situer la conservation et la mise en valeur des forêts (et des produits forestiers) dans une approche globale d'aménagement du territoire, intégrant les aspects écologiques, sociaux et économiques.*
- *Concept de gestion durable des ressources naturelles renouvelables, valable pour l'ensemble des forêts du monde.*

Le succès de telles négociations internationales dépendra grandement de la capacité à aborder ensemble certains sujets sensibles, dont la complexité est parfois masquée par de fausses évidences, la passion ou la polémique. Sur chacune de ces questions il est indispensable de promouvoir une approche raisonnée et raisonnable. Certains exemples sont donnés. Enfin, huit domaines d'action possibles sont énumérés.

SUMMARY

INTERNATIONAL CONVENTION OF THE FOREST : ON WHAT TECHNICAL BASES TO NEGOTIATE ?

Beyond the specific ecological, economic and social aspects which characterize the forest environment of each vast region of the world, an international agreement may probably be found on the following points :

- *The acknowledgement of the role of the forest which constitutes the everyday surroundings of human societies.*
- *The need to consider conservation and the development of forests — and forest products — in an overall strategy for the management of the territory, comprising ecological, social and economic aspects.*
- *The concept of sustainable management of renewable natural resources, valid for all the forests throughout the world.*

The success of such international negotiations will greatly depend on the capability to deal together with some delicate subjects, whose complexity is sometimes hidden by misleading evidence, emotion or controversy. For each of these questions, a well-thought-out, sensible approach will have to be promoted. Some examples are given. Finally, eight fields of possible actions are listed.

RESUMEN

CONVENCIÓN INTERNACIONAL ACERCA DE LOS BOSQUES Y MONTES : ¿ SEGÚN QUÉ BASES TÉCNICAS SE HABRÁ DE NEGOCIAR ?

Más allá de las especificidades ecológicas, económicas y sociales que caracterizan el contexto forestal de cada gran región del mundo, sería posible llegar a un acuerdo internacional, válido para el conjunto de los bosques del mundo, que considere :

- *El reconocimiento del papel que desempeña el bosque en la constitución del marco de vida de las sociedades humanas.*
- *La necesidad de situar la conservación y la valorización de los bosques (y los productos forestales) dentro de un enfoque global de la ordenación del territorio, integrando los aspectos ecológicos, sociales y económicos.*
- *El concepto de gestión duradera de los recursos naturales renovables.*

El éxito de tales negociaciones internacionales dependerá, en gran parte, de la capacidad para tratar conjuntamente ciertos temas delicados, cuya complejidad es a veces ocultada por falsas evidencias, la pasión o la polémica. Acerca de cada una de dichas cuestiones, resulta indispensable promover un enfoque racional y razonable. Se presentan algunos ejemplos y por último, se enumeran ocho ámbitos de acción posibles.

A Stockholm, en 1972, à l'occasion de la première conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, avait émergé une prise de conscience internationale de la richesse et de la fragilité du patrimoine forestier mondial.

Vingt ans après, diverses enceintes de négociation s'efforcent de promouvoir une action internationale concertée dans des domaines particuliers touchant à la forêt, tels que la réduction des émissions polluantes qui menacent beaucoup de forêts de l'hémisphère Nord, la prévention de possibles changements climatiques liés à l'augmentation de l'effet de serre et la protection de la bio-diversité.

En 1990, la première conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe a rassemblé 31 pays, la Communauté Economique Européenne et 4 organisations internationales autour de quelques mesures concrètes.

De nombreux pays considèrent, par ailleurs, comme souhaitable l'élaboration d'un instrument juridique international portant sur la protection et la mise en valeur des forêts.

Face à ce foisonnement d'initiatives, certains pays ont fait connaître leurs interrogations, voire leur scepticisme, quant à la possibilité de négocier des accords qui soient à la fois concrets et respectueux des spécificités écologiques, économiques et sociales qui caractérisent le contexte forestier de chaque grande région du monde. Néanmoins, un accord international peut vraisemblablement se dégager autour des trois principes suivants :

□ **Reconnaissance du rôle de la forêt dans la satisfaction des besoins des sociétés humaines et la constitution du cadre de vie**, notamment en ce qui concerne le maintien des sols, l'économie de l'eau, l'impact sur le climat, l'harmonie des paysages et, d'une façon générale, la production pérenne de biens et de services.

□ **Nécessité impérieuse de situer la conservation et la mise en valeur des forêts (et des produits forestiers) dans une approche d'aménagement du territoire et de développement global, intégrant les aspects écologiques, sociaux et économiques.**

□ **Reconnaissance de l'opportunité d'une approche qui soit pertinente à la fois pour les forêts tempérées, boréales et tropicales, reposant sur le concept de gestion durable des ressources naturelles renouvelables (« sustainable management »), décliné suivant les grandes zones écológico-socio-économiques.**

QUELQUES SUJETS SENSIBLES

Le succès de telles négociations internationales dépendra grandement de la capacité à aborder ensemble certains sujets sensibles, dont la complexité est parfois masquée par de fausses évidences, la passion ou la polémique. Sur chacune de ces questions il est indispensable de promouvoir une approche raisonnée et raisonnable.

□ **L'importance et la répartition des surfaces forestières, ainsi que les modes de gestion de ces surfaces sont avant tout la résultante d'équilibres socio-économiques qui se jouent, pour une part importante, en dehors du territoire forestier.**

Le niveau général de satisfaction des besoins alimentaires et énergétiques (pour le chauffage et la cuisson des aliments) est en effet l'élément déterminant dans la fixation de ces équilibres de surface entre la forêt et l'agriculture, toujours remis en cause par l'évolution démographique, les progrès des rendements agricoles, le développement des agglomérations situées à proximité, les successions d'années sèches, etc.

Il est donc illusoire de prétendre traiter de façon pertinente les problèmes forestiers dès lors qu'ils ne sont pas intégrés dans une approche d'aménagement du territoire et de développement global.

□ **Dans ce contexte, il est logique que les territoires forestiers puissent fluctuer dans des proportions impor-**

tantes en quelques siècles, à la condition que le potentiel de production biologique des sols et la biodiversité locale soient préservés, garantissant ainsi la réversibilité du processus.

Au cours des vingt derniers siècles, la surface de la forêt française a connu plusieurs cycles de contractions et d'extension. Le doublement de surface au cours des deux derniers siècles, après une phase de contraction de trois siècles aboutissant à 7 millions d'hectares à la fin du XVIII^e siècle, est largement dû aux effets bénéfiques de la révolution agricole et industrielle qui s'est amorcée au XIX^e siècle. Les temples mayas et cambodgiens, en pleine forêt tropicale, sont les témoins d'une époque où le dynamisme social et économique des sociétés correspondantes avait largement reculé les limites de la forêt. Il est néanmoins probable que l'évolution démographique et économique actuelle augmente fortement le risque de voir les évolutions constatées dans certaines régions du globe se faire toujours dans le même sens et ne pas être facilement réversibles pour cause d'érosion.

Refuser d'appréhender cette dynamique spatiale et temporelle dans les discussions internationales conduit à vouloir figer la situation existante qui n'a probablement rien d'optimale.

□ **L'histoire forestière est souvent faite d'une longue succession de conflits entre les forestiers et les communautés rurales sur l'usage des territoires boisés.**

En Europe, berceau de la foresterie, elle a néanmoins abouti, à force de patience, à un certain équilibre

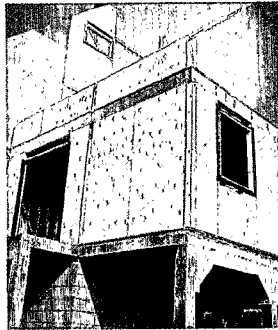
DE LA FAUNE SAUVAGE A L'INDUSTRIE PAPETIÈRE
QUELQUES-UNES DES MULTIPLES UTILISATIONS QUI JUSTIFIENT
UNE ACTION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA FORÊT



Cèdre au Maroc.



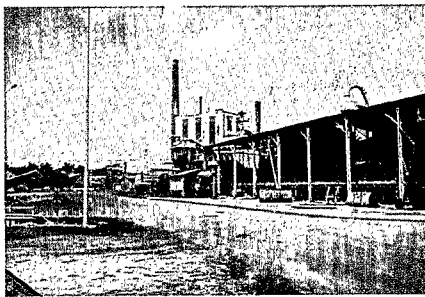
Arbres fourragers en Mauritanie.



Maison bois en construction.



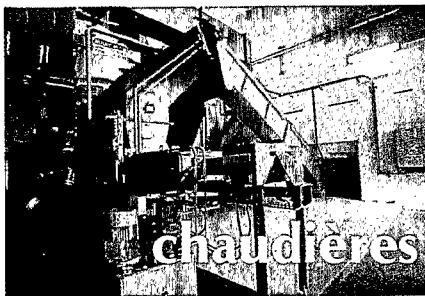
Forêts en Norvège.



Usine de pâte à papier.



Vie sauvage au Kenya.



Chauffière à bois.



Protection des sols
(ici stabilisation des dunes au Sénégal).



Charbon de bois au Maroc.



Arbre nourricier en Mauritanie.

dans l'aménagement du territoire, permettant la protection des sols et des bassins versants, la production forestière, l'exercice de la chasse, la conservation des biotopes intéressants, la fréquentation touristique, ... Les équilibres trouvés ont su évoluer en fonction du contexte socio-économique général de l'espace rural, et notamment de l'agriculture. Cette histoire tumultueuse permet de mieux comprendre la nécessité d'une approche globale des problèmes que connaissent les communautés rurales.

Les actions forestières doivent prendre en compte les impératifs agronomiques et socio-économiques des sociétés au sein desquelles elles s'inscrivent.

□ **Les écosystèmes forestiers présentent un niveau de complexité élevé dans l'organisation spatiale et temporelle de l'occupation d'un territoire. Ils sont souvent fragiles et exigent une politique de gestion respectueuse de leurs modes de fonctionnement et de régénération.**

Face à un nouveau problème écologique ou à une incertitude sur les grands problèmes qui agitent l'opinion publique internationale, la tendance générale actuelle est de privilégier la recherche et, dans l'attente de résultats longs à venir, de proscrire les actions de gestion, en prônant une politique strictement conservatrice. Ceci est tout particulièrement vrai pour les forêts tropicales, alors qu'on admet généralement la légitimité d'une action de gestion parallèle à un effort de recherche dans le domaine des forêts tempérées. C'est oublier que, dans la plupart des cas, les grandes lois écologiques sont d'ores et déjà suffisamment connues pour pouvoir apprécier qualitativement l'impact des grandes orientations possibles, même s'il est incontestablement nécessaire de renforcer l'effort parallèle de recherche.

Il est plus que jamais nécessaire de ne pas réduire les problèmes de gestion des forêts au domaine de la recherche ou à une politique de mise en réserve intégrale et de préconiser, dès maintenant, la mise en œuvre simultanée d'actions de gestion, de conservation et de recherche.

□ **Après avoir donné de façon probablement excessive la priorité au rôle économique de la forêt dans l'élaboration des projets de coopération internationale, il serait tout aussi excessif de vouloir désormais ne considérer que le seul rôle écologique des écosystèmes forestiers.**

Cette crainte n'est pas dénuée de fondements pour ce qui concerne les débats qui mobilisent l'opinion publique internationale et sollicitent une implication des gouvernements. Les pays en voie de développement sont en droit de redouter de faire les frais des préoccupations écologistes des sociétés prospères. Tout particulièrement dans le domaine forestier, l'expérience européenne montre néanmoins qu'économie et environnement ne sont pas nécessairement antagonistes. La foresterie européenne a fait les preuves de sa capacité à assumer toutes les contraintes d'une gestion patrimoniale sans négliger les préoccupations économiques.

Il est donc nécessaire de préconiser une démarche globale associant développement économique et actions de protection de l'environnement. Très vraisemblablement, dans un premier temps, ceci conduit à zoner très clairement la plupart des territoires forestiers selon leur vocation principale à moyen terme (2050 ?).

□ **Une des conditions préalables à l'efficacité de politiques forestières consiste à clarifier la situation foncière pour identifier et responsabiliser les acteurs impliqués dans la gestion des territoires (boisés, agricoles et urbains) et les changements d'affectation du sol.**

Le long terme inhérent aux opérations forestières est incompatible avec l'incertitude dans l'affectation du sol aux différents usages possibles. Tant que cette incertitude n'est pas levée dans le cadre de la définition du droit de propriété et/ou d'usage local, l'essentiel de l'énergie des administrations forestières et des communautés rurales est absorbé par des conflits sur les lisères, empêchant les investissements à long terme dans la gestion des massifs forestiers.

Aider les pays qui le souhaitent à avancer dans la clarification de leur situation foncière (dans le respect de leurs caractéristiques nationales en matière de droit de propriété et d'usage), grâce à la technicité des pays européens en matière de cadastre ou de livres fonciers, pourrait représenter un chantier prioritaire.

□ **Beaucoup des problèmes les plus « choquants » pour les experts et l'opinion publique tiennent à des situations de gaspillage de ressources rares, et non au principe même d'une exploitation raisonnée de ces ressources.**

C'est le cas des modes de combustion du bois énergie, ainsi que d'un certain nombre de pratiques agricoles et forestières grandes consommatrices d'espaces nouveaux ou d'espèces très particulières. Une politique de vulgarisation technique prenant en compte l'ensemble des objectifs et des contraintes des acteurs locaux peut aider à faire évoluer ces situations. En matière d'exploitation forestière, une politique cohérente de protection intégrale de certains massifs doit s'accompagner d'une optimisation des modes d'exploitation sur le reste du territoire forestier, éliminant les gaspillages dans le choix des essences exploitées. L'actuelle polarisation du débat écologique autour des flux internationaux de bois tropicaux illustre de ce point de vue, dans la très grande majorité des cas, une insuffisance d'analyse. La réduction ou l'élimination des gaspillages passe nécessairement par la compréhension et la maîtrise des mécanismes économiques de filières (production, récolte, échanges ou commercialisation, transformations éventuelles, consommation).

Les aménagements forestiers durables doivent donc intégrer les préoccupations de l'ensemble des acteurs (propriétaires, entreprises forestières et communautés locales), responsabiliser les exploitants forestiers avec l'octroi de concessions longues et mettre en œuvre des dispositions permettant de reconstituer la ressource après exploitation.

□ **Le système économique actuel ne permet généralement pas de couvrir, à long terme, les coûts et les**

risques financiers inhérents à la gestion écologiquement responsable des écosystèmes forestiers et à la production forestière.

Dès lors, les mécanismes qui financent, directement ou indirectement, les opérations forestières sont très souvent largement inadaptés à la longueur des cycles de production, principalement quand les opérations de plantation ou de gestion concernent des bois d'œuvre. En l'absence d'acteurs économiques trouvant leur intérêt particulier dans la gestion forestière, et compte tenu d'une incapacité d'autofinancement local pour des opérations à rentabilité très différée, les financements publics, nationaux ou internationaux, sont tout au plus, dans leurs modalités actuelles, capables d'accompagner les dix ou vingt premières années d'investissement, ce qui limite leur champ d'application à la production de bois de trituration ou de bois énergie. D'une façon plus générale, les modes de financement des actions forestières sont souvent inadaptés à une gestion écologiquement responsable des écosystèmes forestiers, notamment des plus fragiles d'entre eux.

L'adaptation des mécanismes de financement des projets à la durée des cycles biologiques forestiers est indis-

pensable afin d'accroître l'efficacité des actions internationales concertées.

HUIT DOMAINES D'ACTION

Parmi l'ensemble des préoccupations ou projets qui mobilisent l'attention des responsables forestiers et des opinions publiques, huit correspondent à des enjeux majeurs, aussi bien dans la zone tempérée que tropicale ou subtropicale. A ce titre, ces domaines d'action possible méritent plus particulièrement une réflexion et une action concertées, valorisant la richesse et la diversité des savoir-faire et des expériences, et associant des opérations de recherche, de formation et de gestion.

1/ les politiques d'affectation des terres entre l'agriculture et la forêt, passant par une bonne gestion du potentiel de production des sols et l'entretien de leur fertilité ;

2/ la protection des biotopes les plus intéressants et la conservation des ressources génétiques, passant par une politique de mise en réserve de certains territoires ou par des modalités particulières de gestion ;

3/ la réduction des incendies de

forêts et de végétations subforestières, et la limitation de la dégradation des formations végétales ainsi que des processus d'érosion des sols ;

4/ la gestion durable des peuplements forestiers, impliquant des modes d'exploitation et de régénération adaptés, prenant en compte les modalités de fonctionnement et les risques de dysfonctionnement des écosystèmes forestiers, tout spécialement pour les plus fragiles d'entre eux ;

5/ les programmes de boisement et de reboisement, permettant la fourniture de biens et de services adaptés aux besoins des populations locales et du marché, tout en s'efforçant de créer des peuplements écologiquement en équilibre ;

6/ l'amélioration des rendements et la réduction des gaspillages dans les opérations d'exploitation et de transformation du bois ;

7/ la promotion de l'utilisation du matériau bois dans la construction et l'ameublement ;

8/ la valorisation énergétique de la biomasse, selon des procédés techniquement performants, dans le cadre d'une gestion rationnelle de la ressource, permettant d'économiser des énergies fossiles.