



ATELIER INTERNATIONAL



Chaire de Développement Durable



« RÉGIME INTERNATIONAL, DEFORESTATION EVITÉE ET ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET PRIVÉES AFFECTANT LES FORÊTS DANS LES PAYS DU SUD »

CIRAD – IDDR – CIFOR – ECOFOR

Paris, 21-22-23 novembre 2007

Problématique

I. Vers un régime international des forêts à travers la convergence des politiques publiques et l'essor des initiatives privées ?

Dans les difficiles avancées vers la constitution d'un éventuel *régime international* des forêts, la question des forêts tropicales représente un point de friction Nord-Sud où convergent pratiquement tous les problèmes de mise en œuvre du développement durable : tensions entre la croissance économique et la préservation de la biodiversité, tension entre le temps long de la régénération des écosystèmes et les horizons financiers, imprécisions en matière de droits de propriété, existence d'externalités nombreuses, incertitudes et polémiques sur le contenu même de la notion de durabilité... On adopte dans cette proposition la définition des régimes internationaux retenue par les spécialistes des relations internationales (Krassner, 1983), soit le partage de mêmes normes, principes, règles et procédures visant à guider les relations entre les acteurs concernés par un enjeu transnational. On peut aussi, en suivant M.-C. Smouts, mettre en parallèle les couples gouvernement / gouvernance et convention / régime et poser ainsi la question d'une gouvernance mondiale des forêts.

Les forêts tropicales sont concernées essentiellement par deux grandes conventions internationales (diversité biologique et changements climatiques), par un accord international sur les bois tropicaux (AIBT 2006, seul accord contraignant liant les parties et portant sur les forêts tropicales) et par une organisation intergouvernementale regroupant pays producteurs et consommateurs de bois d'œuvre tropicaux (l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux). La question de l'utilité d'une *convention spécifique sur les forêts continue à faire débat*. Alors que ces conventions et accords internationaux sont souvent considérés comme des piliers des régimes, d'autres accords ou conventions non spécifiques aux forêts (comme celles relatives au commerce, aux droits de propriété intellectuels ou matériels, à l'accès à

l'information, à la lutte contre la corruption, contre le terrorisme) constituent, pris ensemble, la base d'un régime *de facto* pour la foresterie internationale.

Avec la montée des difficultés macro-économiques de nombreux pays en développement (endettement, ajustement structurel...), les grands bailleurs ont assorti leurs aides et crédits de « conditionnalités environnementales » qui se traduisent souvent dans les dispositifs juridiques et institutionnels nationaux. Un ensemble d'initiatives (publiques et privées), d'institutions et de programmes concernent la gestion des forêts, et posent les jalons de la constitution d'un régime international des forêts. La certification forestière, est une initiative non gouvernementale s'appuyant sur un processus de type « privé » à l'origine, mais qui s'articule en fait avec des politiques publiques (normes nationales exigeantes d'aménagement forestier, politiques d'achat publics des bois, processus internationaux...) ; elle constitue un des éléments catalyseurs de l'émergence d'un tel régime, tout comme d'autres initiatives privées telles que la « Table ronde sur le soja responsable » au Brésil, et son pendant en Asie, la « *Roundtable on sustainable Palm Oil* ». Ces facteurs conjugués sont-ils susceptibles de conduire à l'émergence d'un régime international pour les forêts matérialisé, sinon par une convention spécifique, au moins par une convergence des politiques publiques et privées affectant les forêts, dans les grands pays forestiers tropicaux ? Ces politiques se sont modifiées sous l'effet de réformes spécifiques depuis une quinzaine d'années. Une *tendance à l'homogénéisation* des politiques publiques se manifeste, au moins en apparence, et pourrait être considérée comme un signe de l'émergence d'un régime international, au sens où les pays souverains acceptent progressivement et de manière volontaire de se soumettre à un mécanisme d'autorégulation (le régime) créé par eux-mêmes et qui réduit leurs marges de manœuvre.

On constate cependant que les tendances à l'homogénéisation décelables dans la formulation des politiques publiques *ne permettent pas de peser autant qu'il serait souhaitable sur l'évolution des forêts exploitées ou censées être conservées*. Il faut peut-être aller au-delà des points de convergences formels des politiques publiques pour analyser précisément la manière dont ces politiques émergent (degré d'imposition externe, notamment), sont mises en œuvre, avec quels instruments (économiques, réglementaires...) et comment elles sont appropriées, ignorées et/ou réinterprétées par ceux qu'elles affectent. L'hypothèse est que malgré des changements importants dans les politiques publiques mises en œuvre (place accrue des instruments économiques, décentralisation, ouverture à la « société civile », thématique de la durabilité, etc.) qui donnent l'impression d'une homogénéisation produite par la globalisation, les représentations fondatrices spécifiques qui ont façonné les relations environnement-sociétés dans ces 3 grandes régions restent déterminantes dans les choix collectifs nationaux effectivement à l'œuvre. Cela pose les questions suivantes :

- Quelle est l'influence (et quelles sont les limites) des régimes internationaux en voie d'émergence dans le domaine de l'environnement sur la construction des politiques publiques en matière de forêt et d'environnement des grands pays forestiers en développement (Brésil, Bolivie, Pays d'Afrique centrale, Indonésie, Malaisie) ?
- Comment le régime international s'articule-t-il avec les autres sources de changement, notamment les dynamiques économiques, l'évolution des marchés internationaux et les événements politiques nationaux ?
- Comment les initiatives des grands pays forestiers les plus actifs, qu'elles soient individuelles ou collectives, modèlent-elles les discussions sur les forêts et déterminent-elles l'orientation d'un régime international ?
- Est-ce que les initiatives d'origine privées, comme la certification ou les actions volontaires de grands groupes agro-industriels sont de nature à suppléer les politiques publiques pour la constitution d'un régime ?

II. L'influence des débats sur les changements climatiques sur la constitution d'un régime international des forêts : le mécanisme de « déforestation évitée » va-t-il transformer les politiques publiques ?

Le mécanisme RED (Réduction des émissions dues à la déforestation dans les pays en développement) s'avère être une proposition majeure susceptible d'accélérer la constitution d'un régime international des forêts, et constitue un exemple concret pour envisager *l'articulation entre un régime international et des politiques nationales*.

Les appels se sont multipliés avant et pendant la 12^{ème} Conférence des Parties de Nairobi en 2006 pour la mise en place d'un *mécanisme multilatéral* dans lequel les pays qui réduisent leur taux de déforestation sur une période donnée seraient rémunérés avec des crédits carbone, qui pourraient venir soit du protocole de Kyoto soit de fonds spéciaux, et qui seraient échangeables ou non selon les cas. Ce mécanisme serait mis en œuvre au niveau de chaque pays et non au niveau de chaque parcelle forestière, en comparant le taux de déforestation réel sur la « période d'engagement » avec un taux correspondant à un scénario de référence « sans action » (« *business as usual* ») pour la même période. Le mécanisme est présenté comme un processus gagnant-gagnant puisque les pays du Sud bénéficieraient de crédits carbone (fongibles ou non avec les crédits Kyoto, selon les propositions en concurrence) et donc d'incitations financières s'ils réduisaient leur taux de déforestation, sans rien y perdre s'ils ne parvenaient pas à remplir leurs objectifs. L'adoption d'un tel mécanisme pourrait ouvrir la voie à des mécanismes complémentaires de type « droits de développement transférables » à l'échelle internationale, équivalent conceptuel des permis d'émission attribués aux pays (« *cap and trade* »). Trois questions semblent émerger et sont proposées à la discussion :

- Quels moyens permettraient d'imputer à telle ou telle politique publique un effet direct sur le taux de déforestation et d'être en mesure le quantifier indépendamment de facteurs non maîtrisables comme les changements des prix des commodités agricoles, voire les aléas climatiques ?
- Comment gérer le fait que l'évolution de la déforestation ne dépend pas que des politiques gouvernementales mais aussi de facteurs qui sont souvent hors du champ de la capacité d'action directe à court terme des pouvoirs publics, surtout dans les pays du Sud ?
- Une autre interrogation porte sur la possibilité ou non de lier les incitations financières qui seraient associées à ce mécanisme à des politiques et mesures radicalement différentes de celles que les pays concernés ont suivies dans le passé, en termes par exemple de changement des lois foncières, de rupture avec des modèles agro-industriels empiétant sur la forêt ou, simplement, de lutte contre la corruption.

Les débats actuels sur la « déforestation évitée » semblent davantage tournés vers des questions de mesure du déboisement et de mise en place des composants financiers du mécanisme (crédits Kyoto, crédits temporaires, fongibilité...). Mais des questions-clés qui déterminent l'impact des politiques publiques méritent aussi d'être prises en compte. Parmi elles, il y a celles des intérêts géopolitiques, des alliances et des pouvoirs relatifs des différentes parties en négociation. Doivent également être considérées les questions relatives aux droits, aux institutions et à la puissance inégale des différents groupes d'acteurs qui influent sur la mise en œuvre dans chaque pays des engagements internationaux – contraignants ou non. Par conséquent, les débats des négociateurs ne sont pas reliés à ceux conduits dans d'autres cercles d'analystes à propos de l'analyse de l'évolution des politiques publiques ayant des impacts sur la forêt. L'un des objectifs de cet atelier est d'attirer l'attention sur le fait que la question de *la mesure de l'impact des politiques publiques sur la forêt* est au moins aussi importante que la question de l'estimation des stocks de carbone en forêt.

L'atelier :

Pour faire avancer la connaissance et la discussion sur ces problématiques, et fournir des éclairages aux *décideurs politiques* deux thèmes de discussion sont proposés aux participants.

Thème 1 : La place des nouvelles orientations des politiques publiques et privées dans les grands pays forestiers tropicaux ?

- Les modèles de tenure : concessions (production ou conservation), privatisation, forêts communautaires ou communales
- La gestion du territoire : modalités d'arbitrages agriculture/foresterie/conservation, la question du zonage
- Les modalités d'allocation des permis forestiers (critères, transparence, compétition) et la fiscalité (forestière et foncière)
- Les politiques d'industrialisation appuyées sur la réglementation
- Articulations entre initiatives privées et politiques publiques (e.g. certification)
- Gouvernance, décentralisation et légalité
- Articulation avec les autres secteurs

Thème 2 : Perspectives de la constitution d'un régime international des forêts à travers des instruments multilatéraux et des dispositifs privés

- Le positionnement des pays vis-à-vis d'une éventuelle convention sur les forêts
- L'influence des dynamiques privées sur la constitution d'un régime international
- Le rôle catalyseur possible d'un mécanisme multilatéral de « déforestation évitée » sur la constitution d'un régime international
- Les instruments multilatéraux envisageables pour intégrer la forêt dans la lutte contre les changements climatiques et la protection de la biodiversité

L'atelier se tiendra à Paris les 21, 22 et 23 novembre 2007. Il est organisé conjointement par le CIRAD, l'IDDRRI, le CIFOR et le Groupement d'Intérêt Public ECOFOR, avec le soutien de la Chaire de développement durable de Sciences Po. Il bénéficie du support financier de l'Action Concertée Incitative « Sociétés et Cultures dans le développement durable » du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (France).

L'atelier se tiendra également sous les auspices du sous-groupe 6.12.05 de l'IUFRO « *Forest policies in developing countries* » animé par Doris Capistrano (Cifor), et du réseau européen de recherche forestière tropicale (ETFRN).

Les actes de l'atelier seront publiés et les principales contributions proposées à cette occasion seront soumises à publication dans une revue scientifique internationale. Un document de synthèse et d'autres supports de communication à destination des décideurs et des praticiens seront également confectionnés.