

IUCN/WWF DÉFIS ET RECOMMANDATIONS

CONTRIBUTION À L'ÉTUDE STRATÉGIQUE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE DE LA BANQUE MONDIALE (30/03/2000)

INTRODUCTION

Le FPIRS de La Banque mondiale : une opportunité pour un changement effectif.

Le processus d'étude et de stratégie de mise en œuvre de la politique forestière de la Banque mondiale (FPIRS) peut avoir une portée plus significative que les précédentes études du secteur forestier. En effet, cette étude couvre non seulement les aspects politiques mais également la stratégie de mise en œuvre de la Banque, qui de l'avis de nombreux observateurs, posait le plus de problèmes. En plus, cette étude se penche sur toutes les activités de la Banque mondiale qui ont un impact sur les forêts. Le champ de l'étude s'étend donc bien au-delà du secteur forestier dont le portefeuille des prêts est relativement modeste et elle met l'accent sur les principales activités de la Banque telles que l'ajustement structurel et les prêts en matière d'infrastructures qui ont un impact considérable sur les forêts.

La Banque mondiale peut de façon convaincante établir un lien entre la politique macroéconomique et les questions forestières, et elle a les capacités suffisantes pour induire un changement sur le terrain. La Banque mondiale est l'une des rares institutions pouvant influencer sur les politiques macroéconomiques des pays bénéficiaires pour l'intégration des questions environnementales. De ce fait, l'on s'attend non seulement à ce que les conclusions du FPIRS infléchissent les politiques gouvernementales mais également celles des autres institutions multilatérales telles que le Fonds Monétaire international, les banques régionales de développement et les bailleurs de fonds bilatéraux.

Depuis la publication de la politique forestière de la Banque mondiale en 1991, cette institution est devenue au fil des ans un acteur de premier plan dans le financement du développement durable. Dans le cadre de cette politique, les prêts accordés au titre de projets environnementaux sont passés de 26 millions de dollars EU à 10,9 milliard de dollars EU entre 1986 et 1998. De même, le personnel employé dans le cadre des projets environnementaux au cours de la même période a évolué de 20 à plus de 300 personnes. Cependant, malgré les bonnes intentions affichées dans ses politiques, l'expérience a montré que les activités de la Banque mondiale peuvent être assez préjudiciables si elles ne sont pas mises en œuvre de façon judicieuse.

Une décennie perdue ?

Certains observateurs pensent que les années 1991 – 2000 constituent une « décennie perdue » pour la Banque mondiale dans son travail sur les forêts parce que la déforestation et la dégradation des forêts continuent à appauvrir les populations vivant de ressources forestières dans nombre de régions du monde. L'UICN et le WWF affirment pour leur part que les dix années écoulées

ne représenteront une décennie perdue que si l'institution de Bretton Woods ne tire pas les enseignements de ses succès et de ses échecs dans le domaine de la conservation des forêts et ne renforce pas son action dans le cadre de la réduction de la pauvreté. C'est pourquoi, le défi qui nous interpelle consiste à aider la Banque mondiale à renforcer les mesures environnementales et sociales à prendre dans le cadre des activités ayant un impact sur les forêts tout en élaborant un programme plus dynamique visant à permettre que ses interventions dans le secteur forestier contribuent à la réduction de leur pauvreté et à atteindre les objectifs de conservation de l'environnement.

LES DÉFIS ET LES RECOMMANDATIONS DE L' UICN / WWF

La Banque mondiale a commandité un certain nombre d'études analytiques au titre des contributions au FPIRS. Le présent document est la réaction de l'UICN et du WWF à ce qu'ils perçoivent comme les principales conclusions et lacune de ces études. Il s'agit en fait d'une série de « défis à relever » et de recommandations à mettre en œuvre qui s'articulent autour de deux axes : les priorités et les instruments.

Priorités : Réduction de la pauvreté ; priorités en matière de conservation et biodiversité ; rôle des plantations.

Instruments : Ajustement structurel ; marchés des produits forestiers et tendances / Evaluation économique / Motivations économiques ; gestion participative des forêts.

PRIORITÉS

- **Réduction de la pauvreté**
- **Priorités en matière de conservation et biodiversité**
- **Rôle des plantations.**

REDUCTION DE LA PAUVRETE

Veillez retenir que l'annexe 2 donne quelques renseignements/données sur l'expérience de l'UICN / WWF dans ce domaine.

Étude analytique commanditée par la Banque mondiale :

- Shepherd Gill ; Arnold Mike et Bass Steve (Forêts et sources de revenus durables – la perception actuelle, les questions surgissantes et leurs implications sur la politique forestière de la Banque mondiale et ses priorités en matière de financement.

(Cet article peut être consulté sur le site Internet FPIRS de la Banque mondiale sous le titre « Documents de base » ainsi que sous la rubrique « Autres documents pertinents à l'intention des parties prenantes »).

Défis ou questions posées par l'étude analytique

L'article sur la pauvreté fonde son analyse sur les cinq formes de capital social nécessaires pour les sources de revenus durables à savoir, le capital naturel, physique, financier, humain et social. Ce concept a été conçu par le DFID et il constitue un instrument pratique d'analyse des problèmes liés à la pauvreté tant sur un plan général que dans le domaine restreint de la foresterie. Si l'on y ajoute la nécessité de sources de revenus durables dans un contexte de sécurité économique, sociale et environnementale, des analyses efficaces peuvent être faites et des actions pratiques peuvent être prises aux différents niveaux. Cet exposé aborde trois questions importantes : qu'est-ce que les forêts représentent pour les pauvres ? Qu'est-ce que les pauvres font dans ou pour les forêts ? Quelles sont les implications induites par les réponses à ces questions sur l'appui de la Banque mondiale à un éventail de projets forestiers ainsi que pour les projets mis en œuvre dans des régions qui ne sont pas normalement considérées comme des régions forestières ?

Les populations rurales les plus démunies sont plus pauvres que les populations les plus défavorisées vivant en milieu urbain. En outre, l'on observe que dans les pays en voie de développement les plus pauvres, 65 à 80% de la population vit encore en zone rurale. Au moment même où nous entrons dans le troisième millénaire, force est de constater que dans de nombreux pays, une grande partie de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Dans ce contexte, les habitants des zones rurales des pays pauvres en développement dépendent des ressources naturelles pour leur survie. En général, plus le foyer est pauvre, plus ses moyens d'existence sont diversifiés et plus il dépend des ressources naturelles. Parmi les ressources non agricoles, les ressources forestières jouent un rôle fondamental dans la recherche des moyens d'existence et la dépendance des ressources forestières est presque aussi complémentaire à l'agriculture, aux activités pastorales, au commerce ou au travail salarié. Par conséquent, si l'on veut comprendre comment les populations rurales exploitent les forêts, il importe de connaître tous les autres éléments qui leur permettent de constituer leurs moyens d'existence. Dans les sociétés rurales, c'est souvent les plus démunis et dans cette catégorie les femmes qui doivent recourir à l'exploitation des produits naturels pour trouver leurs moyens de subsistance.

Les ressources naturelles proviennent tant des forêts communautaires que des forêts domaniales. À cause de la privatisation croissante des terres communautaires et en raison du contrôle national ou privé qui s'exerce sur les forêts, les droits d'accès à ces forêts ont disparu. Cette perte a pour corollaire une pauvreté accrue. A tous ces facteurs s'ajoutent d'autres facteurs sociaux plus importants dans de nombreux pays, facteurs comme la corruption, des mécanismes incitatifs pervers et les intérêts politiques. Tous ces facteurs ont entraîné la réduction spectaculaire du couvert forestier qui permet la pratique d'activités agricoles, souvent sur des terres à peine arables ou marginales.

Cet exposé identifie un éventail de groupes élargis qui dépendent d'une façon ou d'une autre des forêts. Il s'agit :

- des chasseurs, bien que beaucoup d'entre eux pratiquent une certaine forme d'agriculture ;
- les groupes qui pratiquent les systèmes de jachère durable et d'agriculture itinérante dans les forêts tropicales humides ou les forêts sèches ;
- les éleveurs dans de nombreuses zones sèches d'Afrique. Dont, leurs bêtes broutent sur les arbustes, les pâturages de saison sèche et les herbes de réserve qui sont très importantes pour la gestion des risques et de la résistance ;
- les populations dont la principale activité est l'agriculture hors de la forêt pourraient toujours être très dépendantes de la forêt pour les substances nutritives du sol, leur nourriture, le logement, le bois de chauffe, etc. ;
- les commerçants et les artisans ont une relation différente avec les forêts et sont susceptibles d'acheter des produits forestiers. Ils peuvent du reste être intéressés pour la valeur nutritive qu'ont les forêts ;
- les habitants des villes qui peuvent également acheter des produits forestiers.

La plupart des systèmes traditionnels de gestion des forêts accordaient à ceux qui vivaient dans ces forêts ou aux populations riveraines des droits sur les ressources forestières à travers divers régimes fonciers traditionnels et des dispositions d'accès. La majeure partie de ces dispositions ont été annulées par les régimes fonciers étatiques, bien que de nombreux systèmes fonciers traditionnels soient toujours en place sur une base quotidienne pour l'exploitation et la gestion *de facto* des ressources. La gamme des produits forestiers peut être très variée et le bois ne représente qu'un produit de seconde importance, étant donné le large éventail de produits forestiers non ligneux.

Bien que la GCF repose sur l'implication des populations locales dans la gestion des forêts qui sont en quelque sorte régies par un système national, la gestion indépendante dans le cadre des régimes de propriété communautaire (R.P.C.) pourrait être une option de premier plan à l'avenir. Il est en effet très important de comprendre les conditions dans lesquelles la gestion communautaire de la propriété permet d'assurer le meilleur équilibre entre les ressources et l'environnement économique, social et institutionnel dans lequel ce système est en vigueur. Les forêts sont ainsi susceptibles d'être mieux protégées dans le cadre des régimes de propriété communautaire quand elles sont gérées comme un complément ou une composante d'un plus vaste ensemble de stratégies de subsistance, avec lesquels la forêt est en symbiose. Dans certains cas, quand il faut par exemple gérer les forêts de montagne et les bassins versants afin de protéger l'eau et les basses terres agricoles, les forêts doivent être gérées dans leur intégralité. En d'autres circonstances, une exploitation communautaire de vastes domaines forestiers est judicieuse (dans le cadre par exemple d'activités pastorales).

Malheureusement, bon nombre de systèmes de RPC et de GCF n'ont pas suffisamment tiré parti de l'expertise des spécialistes des RPC et les problèmes éventuellement posés par l'intégration des dispositions coutumières dans le cadre du système national ont été sous-estimés. En réalité, nombre de ces RPC ne sont même pas juridiquement reconnus bien que le contrôle par les services gouvernementaux est insuffisant et faible dans un certain nombre de pays. A l'évidence, de nombreuses

institutions – au rang desquelles se trouve la Banque mondiale – doivent être mieux informées sur les enseignements à tirer pour des GCF et de RPC réussis.

Cet exposé analyse le phénomène de la pauvreté et de l'implication des populations rurales dans le cadre de la gestion participative des forêts, de la gestion des aires protégées, des activités de plantation d'arbres et des terres marginales (ou « invisibles »).

Le document de base de Shepherd et autres contient un certain nombre d'observations pertinentes ainsi que des recommandations pour la politique de la Banque mondiale au double plan national et international. Il y est donc notamment question de :

- choisir des stratégies et des périodes qui conviennent aux pauvres ;
- énoncer clairement les objectifs de gestion afin que les populations soient davantage capables de gérer les forêts et les savanes d'après leurs propres méthodes ;
- les populations rurales ne sont pas des agents « mandaté » de la Direction des Forêts Bien qu'ils aient besoin d'un avis technique, la plupart des documents de travail dont ils doivent prendre connaissance pour maîtriser les droits de gestion communautaire sont pour eux un obstacle ;
- l'objectif de la décentralisation au niveau local et de la dévolution des pouvoirs du gouvernement vers les organismes privés est d'apporter d'une façon ou d'une autre des changements sur le plan local ;
- des décisions qui auraient dû être prises sur le plan local seraient maintenant de la compétence des responsables gouvernementaux ;
- il convient également de garantir les droits et les responsabilités au niveau local afin que les populations locales puissent efficacement protéger la biodiversité et s'assurer des moyens d'existence ;
- ouvrir la politique forestière aux intérêts liés à la protection de la biodiversité et aux intérêts des populations en quête de moyens de subsistance ;
- concevoir des dispositions de gestion participative afin de se rendre compte des incertitudes liées à la biodiversité et de pouvoir atténuer les risques liés aux conditions de vie des populations ; et
- renforcer les capacités des autorités forestières tenant compte des avantages et les inconvénients des responsabilités combinées en matière de biodiversité et de conditions de vie.

Au demeurant, l'on pense que pour les paysans et le secteur privé, les plantations forestières à des fins commerciales deviendra à court et à long terme un créneau porteur et qu'il s'agit d'un domaine dans lequel la Banque mondiale pourrait davantage s'impliquer. Cette activité peut avoir l'avantage supplémentaire de favoriser la substitution de la base des ressources forestières qui est constituée à la fois de produits ligneux et non ligneux. Cependant, dans un contexte marqué par la pauvreté, les besoins de subsistance du pauvre sont différents de ceux des riches et ils seraient moins clairement exprimés. Le fait de mettre beaucoup plus l'accent sur les aspects des secteurs privés et commerciaux peut doublement désavantager les pauvres pour les déposséder des terres pour l'agriculture de subsistance et pour ne pas investir judicieusement dans les espèces d'arbres et les ressources dont les populations défavorisées ont besoin. Beaucoup de pauvres plantent utilisent jusqu'à 25% de leurs terres pour la plantation des arbres. En général, ces plantations d'arbres, les produits de l'agriculture de subsistance ainsi que le commerce informel sont des activités très importantes. Néanmoins, quelles que soient les superficies des plantations d'arbres des pauvres, ces activités ne sont pas souvent « perceptibles » au niveau macroéconomique et leur contribution n'est reconnue ou appréciée qu'au niveau local.

Les auteurs de l'exposé reconnaissent que :

- a) la pauvreté entraîne la déforestation dans la mesure où les exploitants agricoles pauvres et les populations ont en effet besoin d'accroître les surfaces cultivées pour avoir une production alimentaire appropriée ;
- b) L'immigration est également un facteur de déforestation. En outre, les politiques nationales dans de nombreux pays soutiennent encore le défrichement des forêts à des fins agricoles tout en accordant moins d'importance à l'augmentation du rendement à l'hectare à travers l'amélioration des pratiques agricoles, l'agroforesterie, la substitution des ressources, etc. De même, l'exploitation forestière qui profite principalement à ceux qui, au niveau national et/ou dans le secteur privé réduisent l'offre de produits et services forestiers pour une utilisation traditionnelle et locale. À titre d'exemple, la récolte intensive des produits forestiers peut réduire l'offre de produits forestiers non ligneux et entraîner une baisse de la fertilité des sols qui exacerbe le cycle de pauvreté. Les études antérieures de la Banque Mondiale ont érigé la création de plantations d'arbres au rang de préoccupation nationale et mis l'accent sur l'exploitation des forêts par des nationaux et des étrangers sans aucun égard pour les droits locaux aux ressources ou pour les dispositions institutionnelles et juridiques locales en matière de gestion des forêts. Du reste, la réduction de la pauvreté ne repose pas uniquement sur de simples politiques nationales. Ces politiques doivent intégrer les pratiques locales, déboucher sur des avantages tangibles pour les populations locales et sur des responsabilités locales accrues dans le cadre de la gestion des ressources naturelles. Bien plus, ces politiques doivent ainsi déboucher sur une plus grande sécurité non seulement économique mais aussi sociale et environnementale.

Cet exposé permet d'identifier de nombreux facteurs liés à la pauvreté qui n'ont aucun rapport avec les forêts mais sur lesquels des institutions comme la Banque mondiale ont de l'influence.

Il s'agit entre autres de régimes de propriété de la terre et des ressources, de l'accès au crédit rural, de l'accès aux marchés, de la fixation des prix des produits agricoles et des mécanismes incitatifs de production inadéquats. En plus, il existe d'autres questions importantes qui permettent d'informer sur le phénomène ou sont influencées par des questions liées à la pauvreté. D'où la nécessité d'intégrer toutes ces questions sous le thème général de la "participation communautaire" responsable. Parmi ces questions, on peut citer :

- **Marchés des produits forestiers et tendances** – en rapport avec les produits forestiers non ligneux et la mise en place au niveau local de marchés des produits forestiers ;
- **Durabilité des ressources et des services forestiers** – les dispositions en matière de gestion participative des forêts (GPF) et de régime de propriété communautaire (RPC) qui sont des instruments à utiliser dans le cadre de la gestion durable des forêts et la foresterie de développement rural (FDR) permettent d'alléger la pression sur les forêts naturelles ;
- **La gestion participative des forêts / foresterie pour le développement rural** – le rôle de la GPF, du RPC et de la FDR est de contribuer à la sécurisation des moyens de subsistance à la gestion durable des forêts.
- **L'évaluation économique** – dans le cas où l'évaluation est perçue comme permettant de procurer des avantages plus équitables aux utilisateurs des ressources locales et non plus simplement au niveau national ;

- **Les instruments économiques** – quelles mesures doivent être prises afin d'appuyer la GPF, le RPC et la FDR au double plan local et national ?
- **L'ajustement structurel** -peut permettre la mise en place de mesures incitatives à travers la décentralisation, le renforcement des droits des utilisateurs et des responsabilités accrues pour les populations rurales ;
- **Les populations autochtones et les forêts** – de nombreux groupes autochtones vivent à l'intérieur ou à côté de forêts classées ou vivent dans des forêts naturelles qu'elles exploitent. Leur intégration constitue un volet essentiel des régimes de GPF et de RPC,
- **Priorités en matière de conservation et de biodiversité** – à partir de l'analyse de la biodiversité et de la conservation, dans quelle mesure et comment la GPF peut contribuer à la réalisation de ces objectifs ?

RECOMMANDATIONS À LA BANQUE MONDIALE

Il existe beaucoup de questions liées aux moyens de subsistance que la Banque Mondiale doit connaître, intégrer et gérer avec équilibre dans le cadre des politiques forestières et des politiques globales, sinon les pauvres peuvent être marginalisés davantage. De nombreuses personnes vivent dans et autour des forêts dont elles dépendent. Souvent, leurs systèmes de gestion des forêts ne sont pas officiellement reconnus et appréciés à leur juste valeur, ce malgré leur grande importance pour les pauvres des zones rurales. Mieux l'on comprend les qualités des forêts et des savanes boisées qui consistent à minimiser les risques et à renforcer la sécurité, mieux l'on comprendra la nature fondamentale des besoins du pauvre.

Dans cette optique, la Banque Mondiale peut jouer un rôle important en s'assurant que la foresterie contribue de façon concrète et significative au bien-être des populations rurales en général et à celui des pauvres en particulier à l'aide de divers instruments y compris celui de l'influence politique. Pour ce faire, il importe d'intégrer les aspects naturel, physique, financier, humain et social du capital dans la recherche des moyens de subsistance en zone rurale. La foresterie doit ainsi devenir un volet reconnu de l'exploitation économique des terres par les populations rurales et les pauvres.

La Banque mondiale devrait :

- trouver les voies afin de comprendre et appuyer les besoins de subsistance plus efficacement dans le contexte de la gestion des forêts et de la réduction de la pauvreté ;
- imposer des conditionnalités sur les prêts et crédits et assister les pays dans la création et l'adoption de mécanismes de fixation des prix et des incitations tant pour les produits ligneux que pour les produits non ligneux afin de consolider la gestion durable des forêts et l'exploitation durable au niveau local ;
- encourager les gouvernements à intégrer la véritable valeur des forêts et des arbres dans l'exploitation économique des terres et l'aménagement du paysage afin que les forêts et les arbres améliorent les conditions de vie rurale ; et
- tirer parti des opportunités offertes par l'ajustement structurel et les autres changements intervenus au niveau national pour promouvoir un cadre propice à la participation des populations locales dans la gestion des forêts.

LES PRIORITES EN MATIERE DE CONSERVATION ET DE BIODIVERSITE

Les études analytiques commanditées par la Banque mondiale :

- Putz, Francis ; Redford, Kent ; Fimbel, Robert et Robinson, John. Biodiversity Conservation in the Context of Tropical Forest Management. Wildlife Conservation Society, New York, 1999.
- Platais, Gunars. Global overlays : Externalities. Banque mondiale, Washington D.C. (A paraître en 2000).

Les contributions volontaires :

- Lovejoy, Tom et autres. High Extinction – risk Ecoregions Analysis. Rapport du groupe de travail n° 1, Forum ad hoc sur les forêts des directeurs généraux de la Banque Mondiale, Washington DC, 1999.

(Ces articles peuvent être consultés sur le site FPIRS de la Banque mondiale sous le titre "Documents de base" ainsi que sous la rubrique "Autres documents pertinents à l'intention des parties prenantes").

Défis ou questions identifiées par les études analytiques

Ces trois exposés identifient les défis et les questions suivantes :

« En dépit ...des statistiques sur les impacts actuels sur l'homme et les observations sur les impacts à long terme des générations précédentes de notre espèce, de nombreuses personnes dans la communauté du développement durable et de la conservation continuent à affirmer qu'il est possible à la fois d'utiliser et de préserver la biodiversité ...sans coûts pour l'une et l'autre activité ...Ce courant de pensée dont les tenants se situent en marge de l'histoire et prennent leurs désirs pour des réalités est extrêmement dangereux parce que ceux qui le prônent pensent également qu'il existe des solutions faciles et gratuites pour l'exploitation de la planète. » (Putz et autres, 1999).

Dans leur exposé, Putz et autres analysent l'impact des différentes méthodes d'exploitation forestière (faible / haute intensité – petites / grandes superficies) sur les différentes composantes de la biodiversité (paysage, écosystème, communauté, espèces / populations et composantes génétiques). Cette analyse est certes brillante et pertinente mais ne semble pas très utile pour un organisme de développement qui n'est vraisemblablement pas disposé à octroyer des concours financiers importants à des taux concessionnels pour des activités d'exploitation forestière ayant des échéances de remboursement de 18 à 24 mois – ceci sans que l'on sache pour le moment si la clause interdisant à la Banque d'appuyer des activités d'exploitation forestière dans les forêts tropicales humides primaires sera retenue dans la nouvelle politique. Il existe également une analyse plus sommaire de l'effet d'un certain nombre d'utilisations de la forêt sur les composantes et les éléments de la biodiversité qui se termine par un certain nombre de recommandations pertinentes et pratiques.

S'agissant de l'exposé de Lovejoy et autres, d'entrée de jeu, il se propose de répondre aux trois questions suivantes :

- 1) Est-ce que la communauté de la conservation s'accorde sur les priorités en matière de conservation de la biodiversité ?
- 2) Où est-ce que l'exploitation forestière commerciale à large échelle serait le plus préjudiciable à la biodiversité ?
- 3) Où est-ce que ces activités seraient le moins préjudiciables ?

Relativement à la première question, le rapport indique que toute la biodiversité est importante et que les priorités en matière de conservation ne reflètent simplement que les différences qui naissent de l'urgence de la situation. S'agissant des questions 2 et 3, l'exposé y apporte des réponses en mettant en exergue l'exemple de la région Indo-Pacifique. Il recommande ainsi la cessation immédiate de toute activité d'exploitation forestière à large échelle dans les forêts naturelles des écorégions à haut risque de destruction et la cessation progressive de cette activité dans les frontières forestières et dans d'autres portions de forêts encore intactes ou presque intactes dans toutes les écorégions tropicales. Il faut cependant observer qu'il existe des cas exceptionnels où il est scientifiquement démontré à l'avance que l'exploitation forestière peut être gérée sans effets négatifs sur la biodiversité et les fonctions de l'écosystème. L'exposé suggère également avec force l'interdiction immédiate de la chasse pour subvenir aux besoins des campements d'exploitation et des marchés de gibier ainsi que l'option en faveur des plantations forestières dans les régions de forêts dégradées qui ne constituent pas des priorités en matière de réhabilitation. Une fois de plus, si l'on peut dire que cette analyse est utile dans le cadre du Forum ad hoc sur les forêts, elle ne semble par contre pas très utile pour un organisme de développement qui n'est vraisemblablement pas disposé à octroyer des concours financiers importants à des taux concessionnels pour des activités d'exploitation forestière ayant des échéances de remboursement de 18 à 24 mois.

L'exposé de Platais n'étant pas encore disponible, le sujet sur l'économie est presque absent des exposés. Il s'agit là – eu égard au mandat de la Banque mondiale – non seulement d'une surprise mais également d'une erreur. De toute évidence, l'établissement des priorités en matière de conservation, à l'instar de toutes les entreprises humaines, est tout au moins en partie un problème d'ordre économique. Ainsi, par exemple, comment pouvons-nous partager des ressources rares de façon à obtenir un dosage optimal entre les attentes morales et sociales ? (Dans le cas d'espèce, il est question de préserver l'écosystème comme habitat pour les plantes et les animaux mais aussi de sauvegarder la capacité productive des ressources naturelles qui permettent de garantir les moyens d'existence des pauvres des zones rurales). Cette absence du volet économique est symptomatique du travail de la Banque dans le domaine de l'environnement. Ainsi, en règle générale, les plans d'action environnementaux nationaux (à quelques exceptions notables près) ne sont en réalité que la compilation des listes des attentes de tous les ministères sectoriels dans un pays donné, sans qu'un ordre de priorités clair soit établi dans le domaine de l'environnement.

Priorités en matière de conservation de la biodiversité

S'agissant des méthodologies en vue d'établir un ordre de priorité en matière de conservation de la biodiversité, un désaccord fondamental existe actuellement entre les organisations de conservation de la nature sur l'importance à accorder aux différentes composantes et éléments de la biodiversité. Cependant, le problème qui se pose est loin d'être purement scientifique. A titre d'exemple, étant donné que les éléments clés de la biodiversité tels que les espèces à haute diversité, l'endémisme et la gravité de la menace ne sont pas clairement mis en rapport et en les évaluant différemment, on pourrait induire des modifications dans les priorités en matière de conservation. En outre, étant donné que les indicateurs maximums de diversité pour les différents groupes de plantes et d'animaux coïncident rarement, il n'est pas facile de parvenir à des définitions unanimes de ce qu'il est convenu d'appeler « foyers de biodiversité ».

Cependant, il convient de ne pas accorder une importance démesurée à ces différences. Un consensus semble ainsi se dégager au sein de la communauté et des experts de la conservation sur le fait que les méthodes d'établissement des priorités des principales organisations de conservation telles que Birdlife (importance des zones d'habitat d'oiseaux), Conservation International (foyers de biodiversité), l'UICN (liste rouges des espèces menacées) et le Fonds Mondial pour la Nature

(écorégions sujettes à la destruction) donnent des résultats qui se chevauchent à 70-80% dans la plupart des régions.

De nombreux experts pensent du reste qu'il sera possible de parvenir à dégager un consensus plus large en combinant l'approche basée sur l'écosystème et celle basée sur les espèces.

L'UICN – SSC et Birdlife ont compilé des données sur toutes les listes rouges de mammifères et d'oiseaux. Dans deux à trois ans, ces données seront disponibles à travers le système d'information sur les espèces (SIE) sous forme de cartes à distribuer dans un format qui permet de consigner d'autres méthodes d'établissement de priorités géographiques comme les écorégions du WWF et les foyers du CI. En dehors des mammifères et des oiseaux, le SIE intégrera en fin de compte également des amphibiens, des reptiles, des poissons d'eau douce et certains types de plantes et d'invertébrés. Cette démarche vise à permettre l'identification « d'importantes aires de biodiversité », informations qui seront rapidement disponibles et utilisables par les organisations comme la Banque mondiale.

Un des aspects qui n'est pas évoqué dans de nombreuses publications sur l'établissement de priorités en matière de biodiversité, c'est la traduction des recommandations faites à l'échelle planétaire en orientations concrètes pour les réseaux d'aires protégées nationales. A ce propos, un consensus se dégage de plus en plus sur le fait que la voie royale pour passer des recommandations aux orientations consiste à associer les méthodes de sélection des réserves (voir Howard 1996, pour une application concrète en Ouganda) aux données statistiques sur les espèces menacées (Johnson, 1995). L'UICN et le WWF sont également entraînés à développer et tester une méthode d'aménagement pour la conservation des forêts afin de combler le vide entre les méthodes par peuplement par site telles que la certification des forêts d'un côté et les processus de planification écorégionaux ou nationaux. L'objectif de la méthode d'aménagement est de concevoir un instrument de prise de décisions utilisable à la fois au niveau général (par exemple sur le rôle des plantations) et au niveau opérationnel (par exemple sur l'emplacement d'une certaine plantation). Cette méthode sera très utile dans le cas où les politiques générales au niveau national ou écorégional peuvent s'avérer un peu trop simplistes. C'est le cas par exemple de l'autorisation de la création de plantations d'arbres ou de l'exploitation forestière à proximité des forêts naturelles.

Recommandations faites à la Banque mondiale

L'essentiel du débat entre la Banque mondiale et la communauté environnementale s'est orienté sur la nécessité de préserver les forêts les plus riches sur le plan de la biodiversité dans des aires intégralement protégées. Par conséquent, l'établissement des priorités en matière de conservation des forêts est souvent assimilé (ou se confond avec) la sélection des aires forestières à haute biodiversité classées comme réserves. Toutefois, une approche prioritaire basée uniquement sur la richesse des espèces et la distinction biologique n'intègre pas tous les aspects liés à la conservation de la biodiversité pour les raisons suivantes :

- Dans de nombreuses régions où la topographie est difficile et la fertilité du sol faible, le couvert forestier représente la seule forme d'exploitation de la terre productive et durable qu'on puisse imaginer. Dans les terres sèches tropicales où vivent les pauvres des zones rurales dépendant de l'agriculture sur des terres arables arrosées par les pluies et de l'élevage, les forêts claires sont des sources importantes d'approvisionnement surtout en période de sécheresse, de pertes de récoltes et de dégradation des pâturages. La dégradation ou la conversion des forêts dans ces régions bouleverse gravement le mode de vie des populations locales et pourrait même les

pousser à émigrer, parfois avec un impact social et environnemental considérable dans leur zone d'implantation.

- Beaucoup d'écosystèmes forestiers relativement pauvres en espèces assurent des fonctions environnementales importantes. A titre d'exemple, les forêts tropicales de montagne assurent la disponibilité de réserves d'eau potable de surface en retenant l'humidité de l'air. Par ailleurs, une grande partie des réserves d'eau douce du monde sont situées dans les forêts boréales et une quantité considérable du carbone qui se trouve sur la terre est contenue dans les forêts marécageuses boréales et tropicales.
- Beaucoup d'écosystèmes forestiers relativement pauvres en espèces protègent l'intégrité d'autres écosystèmes plus riches en diversité biologique et souvent plus menacés. Ainsi par exemple, les forêts de mangrove protègent les récifs coralliens contre la sédimentation au Mozambique et les forêts claires des plateaux empêchent l'envasement des zones de reproduction des poissons cyprinid du Lac Malawi. (Le rôle des forêts dans la protection de la biodiversité des eaux douces est particulièrement important étant donné que ces dernières sont beaucoup plus menacées que les espèces végétales et animales qui se trouvent dans ces forêts, nous en voulons du reste pour preuve le fait que, d'après les statistiques les plus fiables, la plupart des espèces ayant disparu récemment sont des espèces d'eau douce. La déforestation et la dégradation des forêts sont également l'une des causes principales de la perte d'intégrité des écosystèmes d'eau douce).
- De petites portions de forêt riveraine seraient essentielles pour maintenir la connectivité entre de plus grands massifs forestiers permettant ainsi la migration de grands mammifères comme les éléphants.

La mission de l'UICN est « d'influer, d'encourager et d'assister les sociétés à travers le monde à conserver l'intégrité et la diversité de la nature et à assurer que toute utilisation des ressources naturelles est équitable et écologiquement durable ». Quant au WWF, il vise « à conserver la nature et les processus écologiques en préservant les composantes génétiques, les espèces et la diversité des écosystèmes ; en assurant que l'utilisation des ressources naturelles renouvelables est durable à court et à long terme ; et en promouvant des actions visant à réduire la pollution, l'exploitation et la consommation sauvage des ressources et de l'énergie ». Par conséquent, la conservation des forêts va, aux yeux de l'UICN et du WWF, au-delà de la simple préservation des forêts ayant la plus riche biodiversité dans les aires intégralement protégées. Elle intègre la conservation et l'utilisation durable de tous les écosystèmes forestiers situés dans les aires protégées où une exploitation limitée est autorisée de même qu'en dehors de celles-ci.

La question d'utilisation durable des écosystèmes forestiers permet de faire directement le lien avec la mission principale de la Banque mondiale qui est la réduction de la pauvreté. Cependant, les forêts situées en dehors des aires protégées ne présentent pas seulement d'intérêt sur le plan de la réduction de la pauvreté. Comme l'indiquent Putz et autres, les forêts situées en dehors des aires protégées sont très importantes sur le plan de la conservation. Ainsi, les priorités en matière de conservation dans ces aires ne concernent pas principalement les réserves. Il s'agit plutôt d'identifier et de réduire les principaux impacts environnementaux des diverses formes d'exploitation de la forêt. Dans plusieurs cas, le recours à certaines technologies et approches de « pointe » permettrait de réduire considérablement l'impact environnemental des activités d'exploitation. Ces technologies peuvent s'avérer financièrement rentables et bénéfiques sur le plan environnemental, comme le démontre l'exemple de l'exploitation forestière à faible impact.

Le principal avantage comparatif que présente la Banque mondiale reposerait sur l'assistance qu'elle apporte aux gouvernements des pays bénéficiaires afin qu'ils améliorent l'allocation et les dépenses des ressources publiques pour atteindre les objectifs environnementaux et de durabilité dans la conservation des forêts sur la recherche uniquement des objectifs de conservation. Il ne s'agit pas simplement d'éviter de détruire l'environnement; la Banque mondiale devra recourir aux évaluations environnementales stratégiques pour tous les secteurs ayant un impact sur les forêts dans lesquelles elle est impliquée (agriculture, infrastructure, pétrole et mines, ajustement macroéconomique) afin de définir un programme efficace pour son rôle dans la conservation des forêts.

Recommandations spécifiques

- La Banque mondiale devrait avant tout et en priorité mettre l'accent sur l'assistance à apporter aux gouvernements des pays bénéficiaires afin qu'ils améliorent l'allocation et les dépenses des ressources publiques pour atteindre les objectifs environnementaux et de durabilité dans la conservation des forêts. Elle ne doit poursuivre des objectifs uniques de conservation que dans le cas où cela représente un avantage comparatif.
- En vue de s'assurer que les stratégies d'assistance aux pays et les portefeuilles de prêts intègrent les considérations relatives à la protection des forêts, la Banque mondiale devrait accroître les ressources disponibles pour les activités économiques et sectorielles liées aux forêts et mettre sur pied des comités consultatifs externes composés d'organisations de conservation des forêts et de la nature des principaux pays forestiers.
- Les résultats des évaluations environnementales stratégiques de tous les principaux secteurs ayant un impact sur les forêts (agriculture, infrastructure, pétrole et mines, ajustement macroéconomique) devraient être intégrés dans les stratégies d'assistance aux pays, surtout dans les pays dotés d'un riche potentiel forestier.
- Les priorités en matière de conservation pour la Banque mondiale ne devraient pas simplement se résumer en un certain nombre d'espèces de grande diversité, de domaines « interdits » aux prêts d'investissement. Les stratégies d'assistance aux pays doivent intégrer au rang de leurs priorités de conservation des écosystèmes forestiers qui rendent des services essentiels autres que ceux liés à la conservation de la biodiversité (à l'exemple de la protection des bassins versants et de la séquestration du carbone) ainsi que des « meilleures » technologies et approches afin de réduire l'impact environnemental négatif des diverses formes d'exploitation forestière à travers les secteurs (agriculture, foresterie, infrastructure, mines, etc.).
- Au lieu d'adopter des prescriptions globales en matière de politique forestière pour de grands ensembles géographiques qui sont souvent très simplistes, la Banque devrait s'appuyer sur des instruments de prise de décisions tels que la méthode d'aménagement en matière de conservation forestière qui a été élaborée par l'UICN et le WWF. Ce document permet l'examen rationnel des ajustements nécessaires dans le domaine de la conservation au niveau géographique approprié.
- La Banque mondiale devrait mettre l'accent sur les similitudes plutôt que sur les différences entre les différentes méthodes d'établissement des priorités en matière de conservation de la biodiversité et s'appuyer sur des approches basées sur des associations d'écosystèmes et d'espèces pour conserver toutes les composantes de la biodiversité.

LE ROLE DES PLANTATIONS

N.B *L'Annexe deux donne quelques informations sur l'expérience de l'UICN et du WWF dans ce domaine.*

Etude analytique commanditée par la Banque mondiale :

- Hardcastle, P.D, Plantations : potentiel et limites

(Cet article peut être consulté sur le site FPIRS de la Banque mondiale sous le titre "Documents de base" ainsi que dans la rubrique "autres documents à l'intention des parties prenantes").

DÉFIS OU QUESTIONS POSES PAR L'ETUDE ANALYTIQUE :

Les termes de référence de l'exposé limitent le champ de l'analyse de l'exposant sur le thème des plantations et l'orientent principalement vers l'analyse de l'industrie des rondins avec quelques références à la séquestration du carbone. Cette démarche aurait été compréhensible si la Banque avait procédé à un examen approfondi du thème de la réforestation et du reboisement comme centre d'intérêt clé supplémentaire, ce qui n'est pas encore le cas. Le WWF et l'UICN pensent que la création de plantations pour la production industrielle de rondins et de grumes de sciage devrait être considérée comme un sous-ensemble – certes important – des activités de réforestation / reboisement pour la production de toute une gamme de produits et services forestiers. Dans cette optique, l'incapacité de la Banque à faire la distinction entre les activités de réforestation / reboisement et la création de "plantations industrielles" fait perdre à cette institution l'occasion unique de procéder à une analyse plus globale de la contributions des forêts de plantation au bien-être social et écologique des pays bénéficiaires. Plus grave encore, la Banque dans l'élaboration des termes de référence continue à souscrire à ce qui, d'après l'UICN et le WWF, est une idée erronée, à savoir que les plantations industrielles permettent de relâcher la "pression exercée sur les forêts naturelles par les activités de production de bois et de réparer les pertes de biodiversité dans ces forêts naturelles." Le WWF et l'UICN font observer que le consultant ne semble pas convaincu de la véracité de cette affirmation, en particulier par rapport aux forêts tropicales.

L'article tente de quantifier "l'offre potentielle" et la demande des produits des plantations au cours des cinquante prochaines années d'après des informations recueillies auprès de trois principales sources dignes de foi. Le consultant souligne en outre les différences entre les sources dont les recommandations pour les plantations supplémentaires se situent entre 66 et 101 millions d'hectares en 2050. Il fait également valoir qu'environ 80% de la production des plantations permettra de subvenir aux besoins en bois de feu et 20 % à ceux de rondins industriels. Le WWF et l'UICN pensent que ces statistiques présentent certes un certain intérêt parce qu'elles indiquent l'ampleur probable des besoins à prendre en compte, mais qu'elles devraient être considérées avec prudence. Ainsi, l'expérience au cours des cinquante dernières années a démontré que les gouvernements et les organisations multilatérales ont commis de graves erreurs au double plan des investissements et de l'environnement en adaptant la politique en matière de création des plantations industrielles aux tendances futures. Dans ce contexte, on peut citer ici l'exemple de la plantation de Sao Hills, l'une des plus grandes d'Afrique de l'Est, qui bien qu'elle soit pleine de pins n'a pratiquement apporté aucune contribution au développement économique de la Tanzanie. De même, la FAO a apporté son appui au reboisement de treize mille hectares de forêt tropicale humide écrémée avec des plantations monospécifiques de Gmelina dans la réserve forestière de Subri au Ghana. A deux reprises, ces projets ont été justifiés par des prévisions de croissance de la demande des matières premières pour la production de papier respectivement en Afrique de l'Est et de l'Ouest. Le WWF et l'UICN saluent

l'initiative des recherches que la Banque mène actuellement dans ce domaine (Visions globales pour les forêts en collaboration avec le WWF, WRI et CFR) et suggèrent que la même analyse détaillée soit étendue au niveau national / régional.

Une réflexion plus profonde aurait pu être menée sur l'impact que les changements des modes de consommation pouvaient avoir sur la taille et la nature des plantations industrielles. Cependant, seul le risque de voir la substitution des produits s'avérer contre productive en encourageant un transfert vers des produits alternatifs sans grand apport énergétique a été souligné. La possibilité (et les inconvénients) de l'utilisation d'autres ressources renouvelables telles que le chanvre et le lin tissé pour la fabrication de papier n'a pas été examinée. La capacité des marchés à utiliser du bois recyclé et "réformé" et des produits de papeterie n'a pas du tout été évoquée.

En reconnaissant les difficultés qui se posent à vouloir persuader les consommateurs à réduire volontairement leur consommation, il faudrait s'assurer que l'on fasse la différence avec la capacité de réduction de la consommation mal utilisée et que l'on en tienne compte. L'article souligne remarquablement que la nature exponentielle de l'intérêt composé, des dépenses initiales élevées et de longues rotations rend le financement des plantations industrielles potentiellement moins attractif que d'autres investissements de capitaux éventuels. Ces conditions ne restreignent pas seulement la disponibilité des capitaux, car elles façonnent aussi en grande partie la nature des exploitations sylvicoles. De tels obstacles ont généralisé le recours aux subventions et le consultant remarque que celles-ci sont considérées comme des outils positifs dans nombre de pays (# 231). Le WWF et l'UICN ne sont pas entièrement d'accord avec cette conclusion. Nous pensons que les subventions destinées aux plantations industrielles ont eu une histoire mitigée d'un point de vue du développement économique et ont grandement exercé une influence négative sur le respect de la conservation de la biodiversité. D'importantes sommes d'argent qui auraient pu être investies dans la foresterie ou dans un autre domaine ont été englouties dans des modèles de plantation mal conçus.

Le WWF et l'UICN pensent que partout où c'est possible, les activités de plantation à l'échelle industrielle doivent rester l'apanage du secteur privé. Les décisions d'investissement devraient ressortir au domaine des marchés de capitaux qui ne reçoit qu'un appui public judicieux et minimal. En dehors du cadre législatif qui sauvegarde aussi bien l'investissement que les droits des populations locales et l'environnement, le rôle fondamental du gouvernement est de s'assurer que l'investissement n'est pas préjudiciable à la société civile à travers par exemple l'acidification des ruisseaux, ou la perte des écosystèmes rares.

Le WWF et l'UICN estiment cependant que les gouvernements ont un grand rôle à jouer dans l'appui des activités de reboisement. La restauration du couvert forestier qui approvisionne les populations en produits et services forestiers non ligneux est rarement financée. Lorsque des paiements additionnels sont effectués pour les services non ligneux, comme les plantations récréatives en Allemagne, ils le sont sur une base arbitraire. Des applications plus globales de l'économie environnementale à la foresterie révéleraient les coûts et bénéfices véritables de tels modèles et fourniraient aux gouvernements une base solide à partir de laquelle prendre des décisions avisées. La Banque a déjà contribué de manière remarquable à la résolution des questions brûlantes grâce à l'application de l'économie respectueuse de l'environnement (e.g : réduction de la pollution à Mexico City), le WWF et l'UICN font maintenant appel à elle pour travailler en étroite collaboration et encouragent les pays membres à adopter des méthodologies analytiques similaires, à les adapter à leur contexte et à leur politique de reboisement.

Le consultant souligne un point important que les plantations créées pour fournir des services peuvent fournir des produits non ligneux. De même, les plantations industrielles peuvent fournir

d'autres services à valeur ajoutée : en d'autres termes, les objectifs de gestion sont plus fonction de priorités que des centres d'intérêts exclusifs. Le WWF et l'UICN acceptent cette assertion comme vraie mais émettent une réserve quant à sa mauvaise interprétation. Les paradigmes d'usage dominant et de multiples usages sont souvent décrits comme des stratégies de gestion alternative des massifs forestiers, alors qu'ils sont en réalité largement dépendants de l'échelle. En général, moins l'échelle est importante, plus forte est la probabilité d'exploitation spécialisée à partir du principe selon lequel la difficulté d'exploitation d'une variété de biens et services croît. De manière alternative, plus une surface est grande, plus grand est l'impératif de non exclusion mutuelle. D'usage multiple – une priorité liée au relief – ne devrait pas se confondre avec la multifonctionnalité qui, dans certaines circonstances peut être atteinte au niveau du site, en gestion usage dominant. Cette approche liée au relief reconnaît l'existence de concessions au niveau du massif forestier et elles sont acceptables lorsqu'elles sont bien gérées – écocertifications -. Cependant dans une échelle croissante, les concessions sont de moins en moins acceptables et dans ce cas, il est essentiel de réaliser une stratégie à usage multiple équilibrée.

L'autre raison pour laquelle le WWF et l'UICN mettent en garde contre une interprétation abusive de l'argument multifonctionnel au niveau d'un peuplement forestier est la suivante : pendant les 20 dernières années la sylviculture industrielle au lieu de s'orienter vers le modèle de plantation complexe de KANOWSKI a plutôt tendu vers davantage d'intensification et de simplification. Cela apparaît en particulier avec la ruée vers la mise au point et le développement des arbres transgéniques. Le WWF et l'UICN souscrivent à l'avertissement (# 196) du consultant, en égard au danger de commercialisation imprudente de cette technologie avant sa maîtrise. La Banque devrait encourager l'ensemble des États membres à la stricte application du principe de précaution avant la production à grande échelle des arbres transgéniques. Jusqu'à la quantification de tous les risques et à la mise en place des mesures de sécurité adéquates.

Tout en reconnaissant que "carbon et forêts" constitue pour la Banque un autre thème clé, le WWF et l'UICN pensent qu'on aurait pu accorder une plus grande importance au débat sur la fixation du carbone et les plantations. Que la Banque semble laisser inclure les plantations industrielles dans son PCF nous inquiète. Nous craignons que cette inclusion ne crée des difficultés avec l'additionnalité de tels projets et, considérons que les plantations industrielles produisent des denrées périssables et ne contribuent pas de manière significative à la réduction à long terme de l'impact des GHG.

Puisque le Hadley Center du Royaume Uni estime que le réchauffement de la terre aura un impact négatif sur le tiers des forêts de la planète d'ici 2050, le WWF et l'UICN demandent à la Banque de s'assurer de toute urgence que les investissements liés aux forêts à travers le PCF recherchent en première priorité la résistance des massifs forestiers de grande valeur aux effets des changements climatiques. Une fois de plus nous réitérons qu'au-delà de la création des plantations, il faut examiner la question de la restauration du couvert forestier pour divers usages non industriels.

RECOMMANDATIONS A LA BANQUE MONDIALE

La création des plantations forestières semble être devenue une forme de développement, d'exploitation forestière importante, peut être même dominante au cours de ce nouveau siècle. L'importance sans cesse croissante des plantations par rapport à la demande globale de bois a conduit certains commentateurs à spéculer sur la possibilité d'exploitation du bois dans les forêts naturelles, qui pourraient alors être réservées uniquement à la production d'autres biens et services. Le WWF et l'UICN remettent cette hypothèse en question. À l'exception de quelques exemples toujours cités, notamment ceux des Iles Fidji et de la Nouvelle Zélande, rien ne prouve que la foresterie industrielle peut à elle seule réaliser tous les objectifs de conservation de la forêt. D'un autre

coté, l'UICN et le WWF remettent en cause le postulat qui veut que la foresterie industrielle soit en elle-même mauvaise pour les populations et l'environnement et reconnaissent que dans certaines circonstances les stratégies des plantations compensatoires peuvent jouer un rôle positif. Les deux protagonistes ne réalisent pas la complexité du problème. Le WWF et l'UICN informent la Banque que l'on ne peut déterminer le rôle approprié des plantations que si l'ensemble des coûts, des bénéfices et concessions mutuelles induits par la création et la gestion des plantations sont également considérés au cas par cas.

L'UICN et le WWF encouragent la Banque mondiale à élargir l'horizon du FPIRS en tenant compte des plantations forestières. Nous pensons que les plantations industrielles constituent un des secteurs d'intervention possibles en matière de stratégie de développement et de reboisement. La Banque peut jouer un rôle important en promouvant la régénération du couvert végétal dans les pays membres pour un ensemble d'avantages écologiques et sociaux. Elle ne doit pas consacrer son aide uniquement aux entreprises spécialisées dans l'approvisionnement en rondins industriels. Les volets essentiels nécessitant de l'attention sont les suivants :

- La politique de promotion et d'investissement dans le domaine des projets de restauration forestière basée sur une évaluation économique globale des biens et services forestiers. Le WWF et l'UICN pensent que le rôle fondamental de la Banque par rapport aux plantations forestières devrait consister à corriger les erreurs économiques et politiques afin que l'ensemble des coûts et bénéfices liés aux modèles de plantation soit équitablement distribué.
- Une meilleure compréhension de la politique et de l'environnement législatif est nécessaire car elle favorise les modèles de reforestation qui débouchent sur un développement véritable et un changement de politique de conservation. Le modèle de plantation industriel ne constitue qu'une des options de régénération du couvert végétal qui soit bénéfique aussi bien à la population qu'à l'environnement. La Banque pourrait jouer un rôle clé en appuyant la recherche dans les domaines politique et législatif et en soutenant l'expérimentation des techniques innovantes de reboisement. L'adoption d'une approche paysagère de développement des plantations par des organisations gouvernementales appropriées dans les Etats membres. L'investissement d'après les modèles proposés ne devrait pas être pris en compte s'il est démontré qu'il nuirait éventuellement à la distribution de produits et services forestiers au niveau du relief. Par exemple, le modèle de plantation qui, directement ou indirectement détruit le cycle hydrologique ou affecte la qualité de l'eau au niveau du relief ne devrait pas être soutenu.
- Conseiller les pays membres pour mieux les guider sur l'opportunité d'appuyer ou non la création des plantations industrielles à grande échelle. Le WWF et l'UICN pensent que trop souvent les gouvernements dépensent l'argent du contribuable dans des projets d'expansion forestière industrielle mal conçus, sans aucun avantage social qui ne servent qu'à créer des primes imméritées et à dégrader la biodiversité. Chaque fois que c'est possible, la création des plantations industrielles doit incomber au secteur privé.
- En règle générale, décourager la destruction du couvert végétal primaire ou écologiquement important, soit du couvert végétal secondaire par les effets directs (e. g conversion) ou indirect (mauvaise gestion des feux de brousse de gestion et de création de plantations. Le WWF et l'UICN pensent que les politiques de sécurité de la Banque doivent aussi s'assurer que les populations ne disposant d'aucune ressource ne soient pas négativement affectées par la conversion de terres prétendument arides, dégradées ou abandonnées aux plantations industrielles.

- La promotion de la certification indépendante pour toutes les plantations forestières grâce au F.S.C ou aux modèles équivalents.

L'UICN et le WWF se félicitent que les mesures édictées plus haut reflètent la politique actuelle de la Banque mondiale et soient déjà dans une certaine mesure en application. La politique forestière de 1991 reconnaît que les conditionnalités sociales, environnementales et économiques constituent des préalables à toute assistance de la Banque mondiale à la création des plantations. Cependant, certains projets de plantations industrielles soutenus par la Banque mondiale ne sont pas à l'abri des critiques des groupes de pression comme le W.R.M. Le WWF et l'UICN pensent que la Banque mondiale doit définir plus clairement ce qu'elle entend par "l'ensemble des conditions" et mieux articuler les lignes directrices des activités de sa politique de reboisement afin qu'elle contribue au développement économique national tout en affectant positivement le bien être des populations locales et la conservation de la biodiversité. Ce faisant, l'UICN et le WWF mettent la Banque mondiale en garde contre l'hypothèse des plantations industrielles bien gérées qui jouent le rôle de dépôt adéquat d'autres produits et services forestiers. La foresterie industrielle, souvent par nécessité, a besoin d'une exploitation exclusive de la terre qui occulte les autres fonctions de la forêt, à court ou à long terme. En prenant en compte la nature des activités de la Banque mondiale, deux aspects doivent être considérés :

- i) la prise en compte des besoins locaux et macroéconomiques,
- ii) En composant les coûts et bénéfices totaux des produits et services multiples contre ceux d'un seul produit. La Banque mondiale possède une série de mécanismes et d'instruments destinés à faciliter la création d'exploitations écologiquement et socialement viables, mais ces instruments doivent être utilisés de manière stratégique. A l'exemple des produits agricoles, la production de rondins industriels devrait, autant que faire se peut, être financée par des investissements privés, afin que le financement de la Banque mondiale transite d'abord par la SFI et ensuite par la garantie MIGA. Tous les crédits relatifs aux plantations seront conditionnés par la certification indépendante.

Les autres mécanismes de crédit et de subvention de la Banque peuvent alors être orientés à la "préparation du terrain" conformément à la politique d'extension du couvert forestier pour la production de ces biens et services "non industriels" nécessaires à la sécurisation durable des sources de revenus, du développement économique, à la protection de l'environnement et à la conservation de la biodiversité. En d'autres termes, les fonds de la Banque vont couvrir les déficits financiers créés par les échecs du marché actuel pour illustrer les véritables coûts et bénéfices des modèles de reforestation. Une attention particulière doit être accordée à la restauration du couvert forestier afin de gérer les eaux de ruissellement, l'approvisionnement en combustibles ligneux et énergie, de prévenir l'érosion et protéger les sols, d'accroître la résistance aux flux climatiques locaux et aux changements climatiques locaux et aux changements climatiques mondiaux, et de lutter en premier contre la désertification. Le WWF et l'UICN reconnaissent qu'un modèle de plantation pour petites exploitations peut parfois comporter d'important avantages sociaux et encouragent la Banque à continuer à appuyer de telles initiatives. Cependant, étant donné que ces projets favorisent manifestement le développement local, la Banque ne devrait automatiquement pas suivre un mode de foresterie.

Le WWF et l'UICN approuvent les huit recommandations faites par le consultant sur les "Plantations : potentiel et limites". A celles-là nous ajouterons les suivantes :

- Dans sa FPIRS – et dans tous les programmes d'appui à un pays ou au secteur forestier – la Banque doit élargir son acception du terme "plantation" pour y inclure la restauration du couvert forestier pour un ensemble de produits et services, dont la production de fibres ligneuses et des grumes de sciage.
- La Banque doit intégrer l'économie environnementale dans son étude des projets de reforestation l'accent doit davantage être mis sur la création de primes substantielles à la création et à l'entretien des forêts de plantation pour couvrir les besoins en biens et services négligés par les marchés actuels.
- L'appui aux plantations industrielles doit être étudié dans le contexte du territoire du relief. La démonstration doit être faite avant de tels investissements que la moindre concession en biens et services sera compensée et à une échelle comparable partout ailleurs dans le paysage et que des mécanismes politiques, institutionnels et économiques existent et assurent la gestion de telles concessions.
- Il faut davantage de recherche pour mieux définir les conditions dans lesquelles l'appui à la création des plantations industrielles est justifié. A moyen et à long terme, les modèles de plantations industrielles doivent être économiquement viables et non dépendants de l'appui des fonds publics.
- Il faut davantage de recherche pour mieux définir le rôle des départements des eaux et forêts dans la création des plantations industrielles. Beaucoup trop des départements des eaux et forêts réduisent encore leur rôle principal à la fourniture de rondins à l'industrie forestière. La Banque peut jouer un rôle fondamental en contribuant à la diversification des objectifs des services nationaux de forêts, notamment dans le domaine de la restauration du couvert forestier pour toute une gamme de biens et services, et en formant le personnel à ces services nouveaux.
- La Banque doit soutenir le partenariat avec des institutions telles que le WWF, l'UICN et les ONG à la base afin de développer des stratégies destinées à mieux répartir les gains sociaux et environnementaux tangibles grâce à la reforestation.

OUTILS

- Ajustement structurel
- Marchés et tendances des produits forestiers / Évaluation économique / Motivations économiques
- Gestion participative des forêts

AJUSTEMENT STRUCTUREL

Etudes analytiques commanditées par la Banque mondiale :

- Kaimowitz, David et Angelsen, Arild (1999). The World Bank and non-forest sector policies that affect forests. CIFOR (La Banque Mondiale et les politiques sectorielles non forestières qui affectent les forêts)
- Seymour, Frances et Dubash, Navroz (1999). The Political Economy of Environmental Adjustment : The World Bank as midwife of forest policy reform. WR (La politique économique de l'ajustement écologique : La Banque mondiale initiatrice de la réforme de la politique forestière).

(Ces articles peuvent être consultés sur le site FPIRS de la Banque mondiale sous le titre "Documents de base" ainsi que sous la rubrique «Autres documents pertinents à l'intention des parties prenantes".

Nouveaux défis ou questions soulevées par les études analytiques :

"Certains peuvent prétendre que la Banque mondiale ne devrait pas du tout s'impliquer dans des questions de foresterie, n'ayant pas d'avantage comparatif dans la nature complexe de ces problèmes et dans leur localisation spécifique. A ceux-là nous répondons qu'aussi longtemps que la Banque existera et continuera à exercer une influence majeure sur l'économie et la politique des pays, elle affectera inévitablement d'une manière ou d'une autre l'avenir des forêts et des populations qui en dépendent. Ainsi, la question clé ne devrait pas être le rôle que la Banque joue, mais comment le rendre plus positif" (Kaimowitz et Andersen).

La réforme des politiques forestière dépend de changements institutionnels supplémentaires à long terme et du renforcement des capacités pouvant comporter une décentralisation des rôles de gestionnaire des ressources naturelles allant jusqu'au niveau des régions et des acteurs non gouvernementaux. De tels changements ne se produisent pas au niveau national. Ils ne sont pas initiés par un petit groupe de bureaucrates. Par plus qu'ils ne peuvent trouver une application réaliste à ce niveau." (Seymour et Dubash)

La plupart des observateurs admettent maintenant que les causes de la dégradation continue des forêts sont en grande partie exogènes du secteur forestier – elles sont dans les politiques fiscales, macroéconomiques et sectorielles comme l'agriculture et les infrastructures. Les principales initiatives internationales destinées à lutter contre la déforestation – Le Plan d'Action de la Forêt Tropical (devenu Programme dans les années 1980 et début 1990, et le Panel Intergouvernemental des Nations-Unies (devenu Forum) sur les Forêts plus récemment – n'ont pas pu déplacer les questions forestières vers les ministères des Finances, du Plan et de l'Agriculture où les décisions importants sont prises sur les forêts. L'UICN et le WWF pensent que c'est précisément là que réside l'avantage comparatif de la Banque mondiale : elle est quasiment en négociation permanente avec ces puissants ministères ainsi qu'avec ceux qui ont la charge des eaux et forêts.

Kaimowitz et Angelsen notent que les politiques et l'échec commercial actuels débouchent sur une déforestation anarchique, une destruction de la biodiversité et une paupérisation accentuée.

Inversement, des politiques idoines peuvent déboucher sur une gestion plus rigoureuse et plus durable des forêts et sur la réduction de la pauvreté rurale. C'est donc à raison que la Banque mondiale met l'accent sur la réforme de la politique forestière dans "Structural and Sectoral Adjustment Loans and Credits". Cependant, la conditionnalité liée à la réforme de la politique forestière peut être une arme passablement émoussée. Étant donné la grande variation des contextes biophysiques et socio-économiques entre pays membres de la Banque mondiale, elle n'est pas en fin de compte la panacée escomptée. De plus, les valeurs que les diverses contrées de la communauté mondiale attachent à ces différents biens et services, ont ces dix dernières années, connu un changement rapide et profond sans précédent – et ce processus de changement n'est pas prêt de s'arrêter. Ainsi, une diversité d'approches à la gestion forestière par une grande variété d'intervenants semble être la meilleure option qui garantisse un flot continu d'avantages multiples pour les générations actuelles et futures. Les propositions de réformes politiques doivent être élaborées à la lumière de cette flexibilité.

D'après Kaimowitz et Angelsen, toute une gamme de stratégies généralement intégrées dans les "Programmes" d'ajustement structurel de la Banque (et du FMI) ont souvent – mais pas toujours – un impact négatif sur la forêt ; ainsi par exemple :

- La dépréciation du taux de change réel (dévaluation de la monnaie) favorise les produits commercialisables au détriment de leurs homologues non commercialisables, avec pour conséquence l'expansion des activités agricoles, forestières et minières – même si l'un de ses effets secondaires possibles est le ralentissement de la déforestation.
- La réduction des tarifs et des limites commerciales en ce qui concerne les importations de produits manufacturés fait pencher les termes de l'échange en faveur de l'agriculture et de l'exploitation forestière, ce qui pourrait entraîner une surexploitation et une reconversion des forêts, tandis qu'une réduction des tarifs pour les importations agricoles et forestières aurait un effet contraire.
- La réduction des taxes à l'exportation pour les produits agricoles entraîne une expansion de l'agriculture, généralement au détriment de la forêt.
- Les politiques déflationnistes (réduction des dépenses publiques et des subventions) qui passent par le ralentissement de l'économie entraînent souvent une migration vers le secteur agricole, tout en réduisant la capacité du gouvernement à gérer et protéger les forêts.

Le défi à relever par les analystes et gestionnaires de crédits de la Banque mondiale est d'éviter ces effets pervers, ou à défaut, en limiter l'ampleur. On recourt généralement aux prêts à l'ajustement structurel en période de crise. Il est nécessaire pour la Banque d'engager une étude de fond sur les aspects économiques du secteur forestier ainsi qu'un dialogue avec les pays afin de se doter d'une base qui lui permette de mieux cerner les impacts inter-sectoriels des prêts à l'ajustement structurel sur la forêt et de mieux définir la conditionnalité sur la politique forestière. En l'absence de ce travail analytique et de ce dialogue, les ajustements macroéconomiques peuvent sérieusement mettre en danger la forêt. La dévaluation précipitée du Franc CFA en Afrique francophone au début des années 90 en est une parfaite illustration. Elle a entraîné une accélération vertigineuse de l'exploitation forestière en Côte d'Ivoire et au Cameroun, avec les dégâts écologiques que l'on connaît, et qui auraient pu être considérablement limités si des mesures avaient été prises à la fois sur le plan fiscal et dans l'octroi de concessions.

Seymour et Dubash concluent, sur la base d'études de cas de conditionnalités en matière forestière menées, dans le cas de prêts à l'ajustement structurel, au Cameroun, en Indonésie et en Papouasie Nouvelle Guinée, que c'est dans les cas où **la Banque mondiale a établi un partenariat avec les collectivités locales en matière de conservation, qu'elle a mené avec le plus d'efficacité des réformes dans le secteur forestier**. Cela s'explique par le fait que les réformes introduites "d'un coup de plume" dans les conditionnalités d'ajustement – bien qu'elles permettent de gagner du temps à court terme – resteront sans effet à plus longue échéance à moins que les collectivités locales des pays emprunteurs ne soient impliquées de manière active dans les opérations de suivi. Il revient aux hauts responsables de la Banque mondiale de veiller à ce que le personnel de terrain dispose de suffisamment de ressources et de temps pour le faire – étant donné que les responsables et les économistes nationaux considèrent les prêts à l'ajustement structurel comme un moyen rapide et économique (en termes de personnel) de déboursier d'énormes sommes d'argent.

L'un des groupes impliqués avec lequel la Banque a rarement réussi à collaborer efficacement est celui des forestiers indépendants. Ce manque de collaboration est d'autant plus surprenant que la plupart des plus grands forestiers privés ont approuvé dans une large mesure le programme de réforme de la Banque ; au Cameroun par exemple, la majorité des forestiers ont approuvé trois propositions de réformes sur les quatre principales que la Banque avait formulées :

- Abolition du monopole de l'État sur la réalisation des inventaires forestiers et des plans d'aménagement (l'État se contentant simplement de la normalisation)
- Augmentation de l'étendue et de la durée des concessions forestières.
- Introduction de taxes et de quotas pour l'exportation des grumes au détriment de l'interdiction d'exporter (qui favorise plutôt une floraison rapide d'unités de transformation peu performantes qui accélèrent plutôt la déforestation, ex : l'Indonésie).

L'une des explications plausibles est que la conditionnalité liée à l'ajustement envisage généralement une augmentation des frais et taxes forestiers et sur le bois (quatrième mesure également valable au Cameroun), sans tenir compte en même temps des paiements parallèles que les responsables publics corrompus extorquent impunément aux entreprises privées. L'introduction de ces mesures fiscales dans un "vide de gouvernance" tend à pénaliser les entreprises opérant dans la légalité et qui s'acquittent de leurs obligations fiscales, laissant les mains libres aux délinquants fiscaux. La conséquence en est l'instauration de deux poids, deux mesures dans le secteur, le contraire de ce qui devrait être mis en place pour attirer des investisseurs privés sérieux.

Les responsables de la Banque mondiale doivent trouver le moyen de s'attaquer publiquement et efficacement à ces difficiles questions de gouvernance et de corruption.

Les Représentants et Économistes nationaux de la Banque Mondiale considèrent souvent la conditionnalité forestière liée aux prêts à l'ajustement structurel comme une question difficile et comme une entrave au déblocage à temps des fonds. C'est ainsi que très souvent, seule une part infime du montant global des crédits est rattachée aux conditions forestières, ce qui réduit le rôle de l'ajustement à un outil de conservation des forêts. Cette manière de "menacer et être peu armé" n'est pas susceptible de produire les fruits escomptés. **Le défi des responsables de la Banque Mondiale est de mettre en place un mécanisme pour veiller à ce que la conditionnalité forestière ne soit marginalisée par une attitude anti-risque des cadres et des agents subalternes.**

Jusqu'ici, les réformes menées dans le secteur public dans le cadre des programmes d'ajustement se sont longuement attardées sur la réduction des coûts, généralement sans discrimination, c'est-à-dire avec un pourcentage de réduction précis applicable à tous les services publics. Cela est d'autant plus regrettable que les services forestiers publics devraient continuer de sauvegarder l'intérêt public dans le secteur. La Banque mondiale a pour objectif de mettre en place un nouveau système de gestion de la réforme de la fonction publique dans le cadre des opérations d'ajustement.

Les décisions prises à la hâte, l'escamotage des chiffres, toutes les pratiques égoïstes qui ne servent qu'à perpétuer l'inefficacité due au sous-financement" devront faire place à un dialogue par lequel **les éléments progressistes des structures forestières auront le pouvoir de concevoir des solutions innovatrices pour l'hierarchisation et affectation des dépenses publiques.**

Recommandations à la Banque mondiale

La Banque mondiale devrait :

- Accroître les ressources allouées au groupe Économique et Sectoriel et aux Enquêtes Écologiques et Stratégiques afin de réduire les effets secondaires sur les forêts des réformes macroéconomiques et sectorielles proposées dans le cadre des prêts à l'ajustement structurel et des stratégies d'assistance aux pays, et identifier les opportunités qui s'offrent à la conditionnalité de réforme du secteur forestier.
- Amener de petits groupes de personnes – ressources étrangères à identifier les opportunités et à déterminer la portée de la conditionnalité de réforme du secteur forestier afin d'encourager les directeurs nationaux à être davantage proactifs afin de définir comment utiliser les prêts à l'ajustement pour la conservation de la forêt, et à maintenir les stratégies du secteur non forestier ainsi que les questions de corruption dans le programme d'ajustement.
- Accroître l'efficacité de la conditionnalité forestière (et les autres conditionnalités écologiques) dans le cadre des prêts à l'ajustement grâce à une meilleure analyse politique des collectivités du pays emprunteur et des acteurs étrangers que l'on pourrait mobiliser et avec lesquels on pourrait collaborer dans le cadre de la réforme du secteur forestier.
- Utiliser les réductions des dépenses publiques comme moyen de réorienter les services publics, vers des stratégies de gestion des forêts plus participatives et moins onéreuses par exemple (voir également le chapitre sur la Gestion participative des forêts). Marchés forestiers et tendances / Estimation économique / Incitations économiques.

MARCHES DES PRODUITS FORESTIERS ET TENDANCES/ EVALUATION ECONOMIQUE/ MUTATIONS ECONOMIQUES

Notez bien que l'Annexe 2 fournit quelques détails sur l'expérience de l'UICN / WWF dans ce domaine.

Études analytiques commanditées par la Banque mondiale :

- Bishop, Joshua T. (Programme d'Économie de l'Environnement, HED). Évaluation des forêts : revue des méthodes et applications dans les pays en développement.
- Simula, Markku ; Oy, Indufor. Certification de la gestion des forêts et marquage des ressources forestières.
- Département de foresterie de la FAO. Avenir des ressources forestières.

(Ces documents peuvent être consultés sur les sites Internet FPIRS de la Banque mondiale, sous le titre "documents de travail", puis sous "Autres documents pertinents à l'intention des parties prenantes »).

Défis ou questions soulevés par les études analytiques

Evaluation

Le document analytique sur évaluation fournit une présentation détaillée (a) des valeurs possibles des produits ligneux et non ligneux et (b) des techniques de quantification de ces valeurs. Malheureusement, ce document ne donne que des informations partielles sur l'importance de ces valeurs. L'estimation est un outil qui peut permettre à la Banque mondiale : de

- **d'identifier les parties prenantes**, les gagnants et les perdants (en particulier les groupes marginalisés tels que les femmes et les personnes ne possédant pas de terres), les mécanismes incitatifs liés à la fois à leur forêt et à d'autres projets, programmes et politiques sectoriels ; et
- **d'identifier les moyens de recueillir des fonds** pour assurer une exploitation durable des forêts.

Les rôles de l'estimation mis en relief par le document sont pertinents et importants. Par exemple, il insiste sur la nécessité d'intégrer les produits non ligneux aux décisions relatives aux droits de propriété privée, à la réglementation forestière et aux systèmes de fixation des prix. Toutefois, l'UICN et le WWF soutiennent que l'estimation ne peut être utilisée comme un outil politiquement neutre pour déterminer la quantité de forêt de chaque type est nécessaire et il faut savoir comment les gérer. En raison des nombreux points de vue généralement contradictoires des parties prenantes relatifs aux forêts, leur conservation et à leur gestion, les systèmes de prise de décisions dirigés par les experts risquent peu de faire l'unanimité, de sorte que les solutions négociées auront tendance à être plus acceptées, du point de vue politique, donnant ainsi naissance à des résultats qui résisteront plus longtemps à l'usure du temps.

Marchés des produits forestiers et tendances

Le document analytique sur les marchés des produits forestiers et tendances n'a pas abordé pas de manière objective et équilibrée. Il ne s'intéresse qu'aux marchés de grumes et n'aborde pas le problème de la maîtrise du pouvoir des marchés pour garantir les avantages économiques,

écologiques et sociaux à long terme des forêts qui pourraient présenter de réels avantages sociaux et locaux. Ce document ne reconnaît pas à la Banque mondiale la capacité d'identifier, de créer et de soutenir des marchés de produits non ligneux.

L'analyse de la demande présentée par le document est peu convaincante, dans la mesure où elle s'attarde sur l'accroissement de la population sans démontrer concrètement comment celui-ci influence l'exploitation des ressources ligneuses (ou des produits non ligneux). De plus, le document n'offre pas une analyse de l'impact de la richesse sur ces marchés.

Plus important encore, ce document soutient que la Banque mondiale devrait soutenir un accroissement de la demande en produits ligneux, qui devrait être comblée par une augmentation de l'offre bien qu'il n'existe pas actuellement d'analyse sur l'offre disponible et les moyens de substitution potentiels. Des prédictions alarmistes du même genre faisant état d'un accroissement de la demande de bois de feu au cours des années 70 ont amené la Banque à financer de très nombreux projets de plantations péri-urbaines de bois de chauffage. En dépit du fait que ces projets furent un échec coûteux, la crise de bois de chauffage annoncée n'eut pas lieu pour la raison que les hypothèses de la Banque n'avaient pas pris en compte les sources de biomasse ligneuse disponibles dans les plantations et d'autres produits tels que les taillis. Ironiquement, la gestion durable des forêts est perçue comme une menace de pénurie de bois future, comme l'illustre si bien ce passage tiré du document d'analyse :

"De tous les changements possibles dans la gestion future des ressources forestières, la modification des méthodes de récolte découlant de la mise en œuvre de la gestion durable des forêts (GDF), est la plus susceptible de diminuer les quantités de bois à l'avenir ... la mise en œuvre de GDF représentera un enjeu important pour plusieurs décideurs du secteur forestier tant des pays en développement que développés" (FAO)

L'UICN et le WWF estiment que toute conception des marchés forestiers qui omet de prendre en compte les aspects économique, social et écologique de la gestion des forêts est en déphasage par rapport aux préoccupations de la Banque mondiale en matière de développement durable.

L'UICN et le WWF recommandent à la Banque mondiale de considérer la gestion durable des forêts comme un objectif important et d'utiliser les marchés comme instrument pour l'atteindre.

- Identifier, soutenir et développer des marchés pour les produits non ligneux à même de générer de substantiels revenus tout en maintenant la durabilité écologique des forêts,
- solliciter un contrôle externe (par le biais de la certification ou par tout autre moyen) de la durabilité des investissements de la Banque mondiale dans le domaine forestier, soit comme un préalable, soit comme un objectif à atteindre pendant la durée du projet.
- Favoriser la vulgarisation de méthodes fiables de certification de la biodiversité ;
- Réviser la durabilité des échanges en termes économiques, sociaux et écologiques ; et
- Œuvrer afin que les prix du marché reflètent plus fidèlement les extériorités (positives et négatives).

Instruments économiques

Au moment de la rédaction du présent chapitre, la Banque mondiale n'avait pas fourni de document analytique sur les mécanismes incitatifs. Cependant, il existe une liste d'instruments économiques que la Banque mondiale applique à cette étude. De l'expérience de l'UICN et de la WWF, il ressort que ces instruments peuvent être manipulés soit pour servir, soit pour desservir la conservation et la gestion durable des forêts (cf. Annexe 2). Cela démontre une fois de plus la nécessité pour la Banque de disposer de systèmes de surveillance et d'évaluation axés sur les résultats pour mener à bien ses interventions. Le fait que la Banque continue de considérer l'absence de ces systèmes comme une contrainte majeure dans l'évaluation de son efficacité devrait donner matière à réfléchir (voir par exemple le dernier rapport de l'ODE sur les performances de la Banque dans le secteur forestier) – particulièrement étant donné que cette question a été relevée dans l'étude menée par l'ODE avant la publication de la Politique forestière de 1991, c'est-à-dire il y a plus de dix ans !

Recommandations à la Banque mondiale

Les trois thèmes que sont l'estimation, les marchés et les mécanismes incitatifs devraient être considérés chacun comme un moyen, et non une fin en soi. L'estimation devrait être utilisée pour aider les marchés à intérioriser les extériorités, et comme un moyen d'identifier les parties prenantes et les mécanismes incitatifs conséquents.

Les marchés devraient servir à fournir des incitations afin de garantir la viabilité et la durabilité des forêts. Ces mécanismes incitatifs devraient être mesurés par rapport à leur impact sur la forêt et conçu pour assurer la durabilité économique, sociale et écologique des forêts.

Les marchés forestiers, l'estimation et les instruments économiques sont liés en ce sens qu'ils constituent des instruments importants que peut utiliser la Banque mondiale pour promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts et pour accroître le rôle des ressources forestières dans la réduction de la pauvreté. Cependant, pour un usage efficace de ces outils, il est nécessaire que la Banque mondiale repense toutes ses priorités en matière forestière, tant au sein du secteur forestier que dans ses actions dans d'autres secteurs tels que l'environnement, l'énergie, les finances, le développement rural, l'agriculture, les transports, l'eau et la salubrité. L'UICN et la WWF recommandent à la Banque Mondiale :

- d'identifier et de développer les marchés, tant pour les biens et services utilitaires que non utilitaires provenant de la forêt (produits non ligneux durablement récoltés et produits ligneux, services relatifs à l'écosystème et bénéfiques généraux de la biodiversité) ;
- de fonder tous les efforts d'extension de ressources sur des analyses complètes, non seulement de la demande, mais également des sources durables des produits ligneux ainsi que les moyens de substitution éventuels ;
- de promouvoir un ensemble de valeurs forestières plus global (qui intègre les valeurs utilitaires et non utilitaires) qui soient incluses dans les décisions des pays demandeurs affectant les ressources forestières et qui méritent d'être prises en compte dans toutes les décisions de la Banque relatives aux ressources forestières ;
- d'élaborer un modèle d'estimation économique qui joue le rôle d'outil d'identification des marchés et de tendre vers la monétarisation des valeurs économiques qui soutiennent la

conservation et la gestion durable des forêts, et qui renforcent le rôle de la forêt dans la réduction de la pauvreté ;

- de concevoir et d'appliquer des instruments économiques capables de soutenir ces mêmes objectifs ;
- d'élaborer des systèmes de supervision et d'évaluation performants afin de suivre l'impact des politiques économiques et des projets sur le comportement humain en ce qui concerne les écosystèmes forestiers, y compris l'établissement de normes et de paramètres à contrôler, ainsi qu'un système permettant de vérifier si les données fournies par la supervision et l'évaluation sont efficaces pour mesurer l'impact.

GESTION PARTICIPATIVE DES FORETS

NB : l'Annexe 2 fournit les détails sur l'expérience de l'UICN / WWF en la matière.

Étude analytique commanditée par la Banque mondiale :

- Carte, Jane (1999) Expérience récente sur les approches de gestion participative des forêts. Analyse des questions essentielles. SDC, Inter-coopération Suisse.

(Ce document peut être consulté sur le site Internet FPIRS de la Banque mondiale sous le titre "Documents de base", puis sous "Autres documents pertinents")

Défis ou questions soulevés par l'étude analytique :

Ce document donne une définition étendue de la gestion participative des forêts, si étendue que son utilité s'en trouve réduite. Un document cadre récemment publié sur la conservation communautaire (Barrow et Murphee 1999) adopte une approche plus orientée vers l'utilisateur qui se fonde sur la propriété, le droit et les devoirs en ce qui concerne les ressources et le sol. Dans ce cadre, **la gestion participative** vise à établir des accords entre les collectivités locales ou groupes d'utilisateurs de ressources et les autorités chargées de la conservation, pour un accès négocié aux ressources naturelles qui sont généralement sous l'autorité statutaire de l'État. La **gestion communautaire des ressources naturelles** par contre a pour objectif principal la gestion durable des ressources naturelles au moyen de contrôles ou de responsabilisation des communautés dans l'exploitation de ces ressources. La différence essentielle se situe au niveau des modes d'occupation, ainsi que des divers droits et obligations qui en découlent. Dans le premier cas, la terre et les ressources appartiennent normalement à l'État ; dans le second, elles appartiennent soit à la communauté, soit à l'individu, soit au privé.

Il convient de mieux comprendre de quoi représente la forêt. L'UICN et le WWF sont d'avis que des pratiques telles que l'agroforesterie, la foresterie sociale ou champêtre, ressortissent toutes à la Foresterie de développement rural. Au cas ou plusieurs forêts font l'objet d'inventaires nationaux, il en existe qui se trouvent sur des terrains communautaires, ruraux ou appartenant à des particuliers. Cette catégorie de forêts communautaires (gestion des ressources naturelles), dans la mesure où elles appartiennent à la "communauté". Le cas des forêts du domaine national (forêts ripicoles, forêts situées au sommet des collines, forêts de mangrove et savanes boisées) est plus complexe, dans la mesure où ces terres n'ont souvent pas fait l'objet d'une délimitation nette et relèvent encore des régimes fonciers coutumiers qui attendent d'être codifiés. C'est particulièrement le cas des domaines tropicaux et secs. Le présent document tient compte de d une vision élargie du terme forêt et englobe les paysages à dominante arbustive, tout comme il adopte un sens englobant du terme "communauté".

Le document souligne bien à propos la diversité des parties prenantes et la nature complexe des rapports qui existent entre eux, tant à l'intérieur des communautés qu'entre elles. Ces analyses doivent également définir les rapports de force devant déterminer qui a accès à telle ressource dans une forêt donnée, et dire par ailleurs qui est davantage marginalisé. Dans les cas où il existe des opérateurs privés, généralement étrangers, leur pouvoir est susceptible de dominer celui des autres, ce qui déboucherait sur une marginalisation des groupes locaux moins puissants. Il s'agit là d'un problème important pour l'avenir – celui d'une meilleure compréhension des divers intérêts et relations de force qui s'opposent dans la gestion des forêts et de la capacité à y apporter des solutions, afin que les communautés et utilisateurs locaux des ressources voient leurs droits et responsabilités

accrus. La propriété et/ou des droits garantis, ainsi que des responsabilités sur ces forêts devraient nécessairement s'intégrer dans un cadre d'accords de gestion participative.

Du point de vue local, la gestion participative des forêts peut induire un accroissement de ressources ainsi qu'une répartition plus équitable de celles-ci entre les différents partenaires, en particulier ceux qui en ont le plus besoin. Il convient de veiller à ce que les plus défavorisés, notamment les femmes, les pauvres et ceux qui ne possèdent pas de terre ne soient pas davantage marginalisés. Les rapports entre les droits et les devoirs vis-à-vis de ces forêts doivent être consolidés, et le souci pour l'équité et la responsabilisation explicité et maintenu. Du point de vue des bailleurs de fonds et de l'État, l'auteur a parfaitement identifié plusieurs éléments positifs qui devraient toutefois être considérés avec circonspection en raison des déplacements du pouvoir du centre vers la périphérie qu'impose la gestion participative des forêts. Plusieurs services publics, notamment **ceux chargés des forêts à travers le monde ont toujours été réticents à déléguer des pouvoirs aux collectivités locales**, ce qui pour eux constitue perte du pouvoir de contrôle. Cependant, l'expérience a toujours démontré que les délégations de pouvoirs ont généralement entraîné une meilleure gestion des forêts et l'apparition de nouvelles méthodes de travail entre le personnel forestier de l'État et les populations locales, tel que l'illustrent les expériences vécues au Népal, en Tanzanie, en Gambie et au Ghana.

Ce document reconnaît la différence fondamentale entre les initiatives « privées » et "publiques". Les projets pilotés par l'État et les bailleurs de fonds ont souvent eu tendance à faire la part belle aux initiatives publiques, sans chercher à savoir s'il existe des initiatives locales ou coutumières et en quoi elles consistent. Lorsqu'il en existe, elles doivent être améliorées et développées, plutôt qu'être remplacées, comme c'est souvent le cas. Des exemples de cette nature sont légion – gemmeurs du Brésil, indigènes des Philippines, riches étendues forestières / de savane de plusieurs groupes d'éleveurs d'Afrique. **Il importe de comprendre les initiatives locales ou coutumières**, s'en imprégner du fonctionnement, puis essayer de renforcer ces systèmes à l'aide des principes de gestion durable et participative des forêts.

Alors qu'il existe une panoplie d'acteurs principaux, il est évident que certains groupes soutiennent le programme de gestion participative des forêts, à côté de certains bailleurs de fonds et ONG. D'autre part, plusieurs services forestiers publics ne sont pas disposés à adopter la gestion participative des forêts. Les avis des groupes, collectivités et organisations locaux utilisateurs ne sont généralement pas pris en compte. Nombre de ces groupes sont réduits, informels, inorganisés – pourtant, ces groupes sont généralement les gardiens des forêts locales. Ignorer, ou pire encore remplacer ces groupes, revient à méconnaître la gestion locale et les mécanismes d'adaptation.

La gestion participative des forêts n'est pas une panacée aux problèmes mondiaux de gestion des forêts. Il s'agit plutôt d'un instrument de gestion durable des forêts qui s'affirme de plus en plus du fait de l'échec de plusieurs systèmes de gestion centralisée des forêts et de pression en faveur d'une décentralisation et de plus de démocratie.

La Gestion Participative des Forêts (GPF) et la Gestion Communautaire des Ressources Naturelles (GCRN) ne se prêtent pas à toutes les circonstances : par exemple les forêts situées sur les bassins versants et les forêts présentant une biodiversité unique et classées comme patrimoine mondial. Du fait de l'intensification de l'exploitation des sols, la Foresterie de Développement Rural (SDR) et l'agroforesterie pourraient devenir plus importantes à l'avenir.

La GPF et la FDR sont influencées par les mêmes questions que celles décrites dans le chapitre sur la pauvreté.

Recommandations à la Banque mondiale

La Banque Mondiale dispose d'un large éventail d'instruments lui permettant de faciliter ces actions qui incluent les prêts à l'ajustement, les prêts à l'ajustement sectoriel, prêts aux programmes adaptables, les prêts à l'apprentissage et à l'innovation, les options de garantie et la facilité de garantie forestière. Cependant, il convient d'utiliser ces instruments avec plus d'originalité et de flexibilité afin de promouvoir la gestion participative des forêts (GPF), la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN) et la foresterie de développement rural (FDR), par le biais notamment d'un appui plus accru au financement des activités rurales.

Il convient de noter qu'au moment où la Banque mondiale est passée à la Stratégie d'assistance par pays, ce sont les équipes formées de nationaux qui définissent les priorités, sans avoir nécessairement recours aux spécialistes techniques. En conséquence, il est important de travailler à la fois avec les clients (le personnel de l'État) et le personnel de la Banque en poste dans le pays, afin d'intégrer des mécanismes plus efficaces en vue de collecter les valeurs du niveau « communautaire et exploiter les leçons tirées de la GPF pour proposer des modifications stratégiques (sylviculture et exploitation économique des sols plus accrue) pour mieux comprendre ce que représentent réellement les forêts pour les populations rurales et les pauvres en particulier.

L'UICN et le WWF apprécient à sa juste valeur le rôle que joue la Banque mondiale en faveur d'une gestion durable des forêts et dans l'analyse de ses politiques en matière forestière. Il est évident que la Banque essaie d'établir un équilibre entre les impératifs économiques de nombreux pays avec lesquels elle travaille et la nécessité de préserver la biodiversité pour les générations présentes et future. C'est là une situation bien complexe et qui ne peut par conséquent pas être résolue exclusivement par des instruments économiques nationaux ou internationaux. C'est à ce niveau que le rôle des populations rurales et autochtones est vital. Plusieurs politiques antérieures se sont soldées par l'érosion des droits et obligations de ces derniers.

La Banque mondiale a exprimé son désir de développer l'environnement afin que les populations locales aient plus de droits et de devoirs en matière de gestion des forêts. Il faudra pour cela faire usage d'instruments qui orientent les ressources nationales et internationales au niveau local. Il sera également nécessaire d'admettre que la mauvaise gestion, la corruption au niveau local et national ainsi que la faible capacité financière des villages entravent une telle approche. L'idée de la Banque mondiale selon laquelle **« les questions de participation compte... et est au centre des progrès enregistrés dans le domaine de l'investissement rural »** mérite d'être davantage mise en œuvre dans le cadre de la présente analyse. L'accent mis par le passé aux niveaux international et national a eu tendance à « ignorer » et à « oublier » les populations rurales pauvres. Des préoccupations plus pro-actives et plus ciblées sont nécessaires.

L'UICN et le WWF conseillent à la Banque mondiale de ne pas se focaliser exclusivement sur des politiques et instruments économiques internationaux, à moins qu'ils soient clairs et qu'ils œuvrent pour l'amélioration des conditions de vie et des activités de conservation au niveau local. Les avantages économiques à court terme dérivés d'une gestion des forêts et d'une exploitation forestière anarchique, qui pourraient jouer sur le PIB, sont peu susceptibles d'être durables, compte tenu de l'importance de la durabilité qu'offrent les biens et les services forestiers.

La Banque mondiale devrait :

- Inclure dans tous les secteurs d'appui à la foresterie une compétence centrale portant sur la réduction de la pauvreté (tant pour les forêts naturelles que pour les forêts de plantation).
- Protéger davantage la foresterie pour le développement rural (FDR), y compris l'agroforesterie, dans le cadre de l'appui au secteur agricole.
- Créer et favoriser des conditions qui permettent aux communautés locales de jouir de leurs droits tout en s'acquittant de leurs devoirs en matière de gestion durable des forêts. Ces conditions devraient inclure des prix à la production élevés pour les produits ligneux et non ligneux (grâce à la restructuration des marchés de produits forestiers afin qu'ils soient plus orientés vers les pauvres), et éliminer les causes de conversion et de dégradation des forêts.
- Accroître les investissements en intégrant les principes de gestion participative des forêts (GPF), du régime de propriété commune (RPC) et de FDR dans la politique de sécurité alimentaire et écologique, sur la base de sa propre expérience (notamment au Brésil et au Burkina Faso) ainsi que sur celle des autres.
- Insister sur la GPF et la participation communautaire dans l'appui qu'elle accorde aux programmes de travail des accords multilatéraux sur l'environnement.
- Mieux intégrer les préoccupations de la GPF et de gestion des ressources naturelles dans le programme économique et sectoriel de la Banque, ainsi que dans les instruments de stratégie d'aide aux pays.
- De concert avec les autres, continuer d'appuyer les systèmes de propriété foncière plus équitables (notamment en reconnaissant le droit coutumier en matière foncière et pour ce qui est des ressources naturelles, ainsi que les droits de propriété intellectuelle).
- Ouvrir le partenariat stratégique aux groupes aussi importants que l'UICN et la WWF tout en s'assurant du respect des droits des parties et des obligations qui leur échoient, afin que ce partenariat aide la Banque à influencer, et à être influencée par des questions aussi importantes que la réduction de la pauvreté.
- Intégrer les mesures économiques et politiques d'accroître la production par hectare d'une gamme de biens et services afin de promouvoir la sécurité écologique et sociale.
- Promouvoir une meilleure évaluation des forêts, afin que l'éventail des biens et services fournis soit bien connu et reconnu dans le cadre de l'utilisation nationale et locale des sols et la planification économique, avec un accent particulier sur les pauvres des zones rurales.
- Exploiter les ouvertures qu'offre l'ajustement structurel, la récession et la décentralisation afin d'encourager les gouvernements à revoir leurs stratégies en ce qui concerne la GPF, le RPC, la GCRN et la FDR, et à mettre en place des mécanismes incitatifs au plan économique et autres en vue de permettre aux populations locales et autochtones de voir leurs droits et responsabilités accrus en ce qui concerne leurs forêts et leurs arbres.

ANNEXE I : DOMAINES D'INTÉRÊT

Les pages qui suivent présentent brièvement les domaines d'intérêt abordés dans cette série tels qu'ils ont été définies par la Banque mondiale.

INTERET ECONOMIQUE / INSTRUMENTS ECONOMIQUES / MARCHES FORESTIERS ET TENDANCES

Marchés forestiers et tendances

- Structures et tendances de l'offre et de la demande de produits forestiers, notamment le bois et les PFNL aux échelles mondiale, nationale et locale.
- Détermination et perspectives des marchés d'une gamme variée de produits et services forestiers.
- Évaluation des instruments économiques et de politique pour la création des marchés.

Evaluation économique

- Enseignements tirés de l'application des méthodes d'évaluation.
- Conditions pour l'application de l'évaluation en matière de politique forestière.
- Evaluation socio-économique.
- L'économie des carbones et des forêts.
- Evaluation du capital bois et forêts.

Instruments économiques

- Incitation économiques pour une gestion durable des forêts.
- Instruments économiques et externes sur l'environnement global.
- Revue et évaluation des instruments de politique forestière.
- Impôts et taxes forestiers et réglementation des concessions, y compris les obligations de performance.
- Politiques et réglementation foncières (régime foncier, accès libre, domaine public).
- Certification forestière.
- Financement pour la gestion durable des forêts.

PRIORITES POUR LA CONSERVATION ET LA BIODIVERSITE

- Évaluation des **besoins** mondiaux, régionaux et nationaux en matière de protection et de conservation des forêts.
- Aspects techniques, économiques et sociaux des **stratégies de rechange** en matière de protection des forêts.
- Évaluation des besoins mondiaux en matière de protection et de préservation des forêts.

L' AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LES FORETS

Les deux études de l'ajustement structurel visent à collecter et analyser les meilleures données disponibles sur l'incidence de l'ajustement structurel sur les forêts.

Les travaux ont porté sur l'incidence de trois grands types de mesures d'ajustement :

- Les mesures qui ont été conçues au cours du processus d'ajustement, mais dont les conséquences écologiques n'ont pas été prises en compte (par exemple l'incidence de la dévaluation monétaire et de la réduction des subventions des engrais sur les taux de déforestation et la conversion des terres, les conséquences de la diminution des dépenses publiques sur l'application des lois qui régissent la conservation des forêts).
- Les mesures qui ont eu des conséquences macro-économiques non voulues qui se sont étendues au domaine de l'environnement.
- Les mesures délibérées devant mener à des résultats écologiquement durables qui ont été intégrées dans les politiques d'ajustement (par exemple quel succès ces mesures ont-elle permis de remporter dans le règlement des questions d'« économie politique » telles que la corruption et dans la réforme du secteur forestier).

LA PAUVRETE ET LES FORETS

Le document analytique sur la pauvreté et les forêts examine les deux questions principales suivantes : la pauvreté en tant que cause de déforestation et la déforestation en tant que cause de pauvreté. Plus concrètement, le document examine :

- la relation entre les mesures de lutte contre la pauvreté et la déforestation, en étudiant des questions telles que les taux de change, les subventions, les échanges, les infrastructures, le régime foncier, etc. ;
- l'incidence des politiques forestières sur les pauvres ;
- le **partage des retombées** de l'exploitation forestière avec les pauvres ;
- les dynamiques entre la pauvreté et la déforestation, en s'intéressant à des questions telles que l'élasticité de la demande, les migrations, les besoins en bois de chauffe, le tissu social, les conséquences indirectes telles que l'érosion des sols ;
- l'importance des **ressources forestières dans les stratégies de survie des démunis**, notamment des questions telles que les **produits forestiers non ligneux (PFNL)**. Les possibilités d'emploi dans le secteur privé, l'exploitation des grumes à petite échelle et les activités de transformation, ainsi que les questions de **parité entre les sexes** ;
- le potentiel des ressources forestières à utiliser pour lutter contre la pauvreté, notamment les accords pour les exploitations à petite échelle, la cession des licences ;
- la **prise en compte des pauvres dans la gestion des forêts**, et
- les **meilleures pratiques** en matière de lutte contre la pauvreté et de gestion de programmes et projets forestiers.

GESTION PARTICIPATIVE DES FORETS / GESTION DES FORETS POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

La Banque mondiale met l'accent sur les accords institutionnels et organisationnels nécessaires pour une gestion locale de forêts fondée sur les principes durables et soucieux des questions de l'environnement, notamment :

- des instruments appropriés
- les conditions de règlement
- la promotion des approches participatives.

ROLE DES PLANTATIONS

- L'étendue et la productivité actuelles des plantations sur une base régionale.

- Les tendances dans l'extension et dans la productivité des plantations forestières, de l'offre et de la demande des produits.
- La relation entre les plantations et la biodiversité dans les circonstances diverses – notamment la biodiversité dans les plantations et les rapports entre les plantations et les pressions sur les forêts naturelles.
- Les questions écologiques et sociales et l'incidence des plantations, les bienfaits des bassins versants ou les questions d'équité.
- La propriété et les options de gestion des plantations, notamment les accords de partenariat et de coopération ainsi que les fonds alloués à la gestion des carbonnes.
- Les conséquences des progrès génétiques et biotechniques.
- Le rôle potentiel de la vérification indépendante de qualité de la gestion appropriée.

ANNEXE II : L' EXPÉRIENCE DE L' UICN ET DU WWF DANS LES DOMAINES D' INTÉRÊT

LA PAUVRETE, LES COLLECTIVITES ET LES FORETS

L' UICN a une expérience limitée dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, encore qu' une grande partie de ses activités de conservation des forêts ait une incidence sur cette question. Toutefois, l' UICN jouit d' une longue expérience en matière de gestion participative des forêts, un des mécanismes majeurs de lutte contre la pauvreté. **A travers son vaste réseau d' hommes de terrain et de décideurs, ses projets sur le terrain, ses groupes de travail et ses études, l' UICN a retenu les enseignements suivants :**

- La propriété, ou les droits sécurisés et responsabilités vis-à-vis des forêts et des arbres sont une composante essentielle des régimes de propriété communautaire et de la lutte contre la pauvreté. Les « communautés » s' organisent de mieux en mieux pour une autorité accrue sur les ressources forestières locales. Certes, une grande partie des forêts a été retirée des mains des populations rurales qui ont dû prendre leurs droits, mais il est évident que les arrangements de fait continuent de jouer un rôle important, particulièrement dans les localités moins contrôlées ou peu intéressées par les services gouvernementaux.
- Les compétences sont une question vitale à l' échelle de la communauté en ce sens qu' elles permettent de mieux gérer les forêts et les arbres, de mettre en place des mécanismes de partage équitable des retombées forestières, de mettre en place des structures créer des groupes, de négocier sur des bases d' égalité et d' équité avec d' autres acteurs locaux, nationaux et internationaux du secteur forestier qui désiraient exploiter les ressources forestières, en particulier les ressources communautaires.
- Le passage aux systèmes de gestion participative des forêts et aux régimes de propriété communautaire suppose des aptitudes foncièrement rénovées pour les autorités forestières, plus rompues à la gestion « classique » des forêts. Il faut en effet une gamme beaucoup plus variée de compétences « sociales » en matière de vulgarisation, de gestion communautaire, d' analyse sociale, de négociation, de gestion forestière, de conception d' entreprise, etc.
- La représentation est une question primordiale à l' échelon local. En effet, les comités des forêts (quelle que soit leur nature) peuvent être dominés par des élites politiques et sociales et par les hommes – en particulier lorsque les retombées sont considérables. Parallèlement, les « experts » externes (les agents publics travaillant dans le secteur des forêts et le personnel de projets forestiers) peuvent exercer une influence irrégulière au lieu de jouer un rôle de promotion et de conseil. D' où l' impératif de renforcer les capacités locales et de rassurer l' ensemble des intervenants à l' échelle de la communauté. Faute de cela, on risque d' assister à des usurpations de pouvoir. L' équité doit être l' objectif de la gestion participative des forêts.

Il existe un ensemble de conditions pouvant assurer la réussite de la gestion participative des forêts et la gestion communautaire des ressources naturelles. Ces conditions sont :

- la volonté d' expérimenter et de réorienter les politiques pour que les populations rurales et la question de la pauvreté soient prises en compte avec toute la responsabilité voulue ;

- un cadre institutionnel approprié, propice à l'utilisation des compétences, des connaissances et des ressources et favorable à l'échange d'informations ;
- l'engagement politique et responsable pour la décentralisation et dans certains cas, les droits des autochtones et des populations locales;
- les instruments financiers devraient comprendre la formation des communautés locales à la gestion des fonds, l'obligation de rendre compte et le suivi de l'impact à l'échelle locale ;
- un appui ferme des organismes de financement ;
- les populations et les communautés doivent bien percevoir les bienfaits de la gestion participative des forêts et du régime de propriété communautaire pour qu'elles aient des droits et des responsabilités accrus vis-à-vis de leurs ressources (droits et responsabilités qui ont été largement évoqués dans la partie consacrée au régime de propriété communautaire). Pour ce faire, les exploitants des forêts doivent être bien connus, avoir une même perception des ressources forestières, être plus ou moins tributaires de ces ressources et avoir un minimum d'expérience en matière d'organisation (institutions locales, règles, etc.) qui leur permette de gérer les ressources sans influence extérieure indue ;
- les enseignements tirés de la vaste expérience accumulée doivent être mieux pris en compte dans les politiques et lois en matière de gestion des forêts et d'utilisation des terres, de même qu'ils doivent être assimilés par les organismes de financement ;
- la gestion participative des forêts et la mise en place de régimes de propriété communautaire sont des activités de longue haleine qui exigent une très bonne compréhension des questions sociales et communautaires ainsi que des institutions communautaires (groupes, règles, normes) ;
- des exemples concluants en la matière sont indispensables pour démontrer que des projets menés avec succès entraînent des conditions de vie durables, contribuent à la conservation des forêts, et partant, à l'effort de développement national ;
- il va sans dire que les incitations perverses doivent être supprimées et la question de conservation des forêts traitée sur un pied d'égalité avec des domaines d'investissement tels que l'agriculture, la pêche, etc. ;
- le Groupe de travail de l'UICN sur la participation communautaire en matière de gestion des forêts a formulé à l'intention du Groupe intergouvernemental sur les forêts en 1996 des recommandations dont la plupart gardent encore toute leur pertinence.

Pour une large part, l'appui de la Banque mondiale dans le domaine des forêts a profité au secteur formel où la production et l'exploitation du bois en tant que composante de l'effort de développement national a été l'activité dominante. A présent, on assiste à une évolution qui fait une plus large place aux projets davantage axés sur le développement social et la conservation.

Des pays comme la Tanzanie, l'Ouganda et le Népal admettent des forêts villageoises ou communautaires, où des textes adoptés localement régissent l'utilisation des ressources. Grâce à ces textes, les villages et les communautés peuvent parvenir à des systèmes de gestion des forêts, ce qui

contribue à l'économie locale et nationale. Les forêts communautaires viennent compléter les efforts notoires en matière de reforestation rurale principalement orientés vers la subsistance, mais elles servent de plus en plus à faire face aux impondérables et comme source de revenus.

En tant que telles, les forêts communautaires ont contribué à tempérer la dépendance vis-à-vis des forêts et à rendre les conditions de vie moins précaires. On pourrait renforcer cette tendance en améliorant la fixation des prix et en adoptant des mesures incitatives.

Nombre de pays connaissent une transition économique et politique, ou sont en période d'ajustement structurel et en phase de décentralisation. Hier centralisées, pléthoriques et sous-qualifiées, les fonctions publiques deviennent plus saines et efficaces. D'une gestion et d'un contrôle centralisés, les pouvoirs publics passent à une gestion déréglementée et décentralisée et à un rôle de régulateur au moyen des orientations générales et de la réglementation en dernier ressort. La gestion participative des forêts peut combler le vide créé par cette évolution.

Un des principes clés de la gestion participative des forêts est que la gestion et l'exploitation des forêts contribueront à améliorer les conditions de vie des populations. C'est là une affirmation logique et importante certes, mais il existe plus d'un exemple où les forêts sont conservées et exploitées par les communautés et les populations locales à d'autres fins, les forêts sacrées de la côte Kenyane et au Ghana, l'importance du bambou pour certaines pratiques culturelles par exemple. Ici, l'importance culturelle prime nettement sur l'intérêt économique, souvent négligé.

Les travaux de la Banque mondiale au Ghana mettent en évidence l'intérêt qu'il y a à établir un lien plus étroit entre la gestion des forêts et celle d'autres ressources naturelles, ainsi que les impératifs de décentralisation et de participation communautaire. Dans un nombre de projets conduits en Afrique de l'Ouest (au Burkina Faso, au Bénin et au Mali par exemple), la Banque mondiale fonde déjà son appui à la conservation des ressources naturelles et des forêts sur la « Gestion de Terroirs », approche communautaire en matière d'élaboration de plans de mise en valeur des terres locales et des ressources naturelles. En Ouganda, le « Mgahinga Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust » a contribué à la gestion concertée des forêts grâce au financement de la Banque mondiale.

Toutefois, il convient d'être réaliste dans ce domaine. En effet, nombre de systèmes locaux aussi bien que nationaux sont défectueux. La corruption, le favoritisme, le népotisme, l'exclusion de groupes marginalisés, la privatisation du patrimoine public ont été monnaie courante la plupart des pays. D'où l'intérêt d'instituer un système de poids et contrepoids aux différents niveaux.

LES MECANISMES DE LA BANQUE MONDIALE : DES INCITATIONS A LA CONSERVATION OU A LA DESTRUCTION DES FORETS ?

L'expérience de l'UICN porte à croire que les mécanismes mis en œuvre par la Banque mondiale peuvent avoir des effets favorables ou défavorables sur la conservation et la gestion durable des forêts et, par voie de conséquence, les conditions de vie des populations rurales démunies tributaires de ces forêts, comme il est démontré ci-après :

Prêts à l'investissement / Prêts à des conditions libérales / Options de garantie / Facilité de garantie en matière de forêts / Société financière internationale / Facilité de prêt au développement.

- **Effets défavorables** : les prêts sont indistinctement octroyés à tous les secteurs (y compris celui des forêts) sans dûment tenir compte des conséquences de ces prêts sur les aspects sociaux,

économiques et écologiques des forêts et des communautés intéressées (l'agriculture intensive par exemple).

- **Effets favorables** : investissement dans le domaine de la gestion durable des forêts, création de marchés pour les produits forestiers non ligneux récoltés de manière durable.

Prêts à l'ajustement / Ajustement sectoriel et activités économiques et sectoriels

- **Effets défavorables** : les réformes du secteur public peuvent réduire les dépenses publiques consacrées à la conservation des forêts ; la libéralisation du secteur de l'agriculture peut donner lieu à des cultures généralisées dans la forêt.
- **Effets favorables** : les réformes administratives du système de collecte des revenus forestiers peuvent rendre plus attrayant l'investissement dans la gestion des forêts, favoriser l'investissement dans le secteur privé et la gestion participative des forêts.

Prêts à la formation et à l'innovation

- **Effets favorables** : une demande croissante et durable de matières premières forestières qui tient compte des spécificités des régions.
- **Effets favorables** : démontrer et promouvoir la gestion durable des forêts et les activités qui allègent la pression sur les forêts.

Allègement de la dette et du service de la dette

- **Effet défavorables** : tout en permettant de dégager des ressources accrues pour les plans de conversion des forêts financés par l'État, l'allègement de la dette et du service de la dette peut provoquer une grave déforestation.
- **Effets favorables** : lorsque l'allègement du service de la dette donne lieu à un accroissement des ressources dont dispose les organismes publics chargés de la mise en œuvre des politiques d'utilisation des ressources et des lois forestières, il peut soulager la pression sur les forêts.

Substitution de la dette par des accords de crédit réciproque (swaps)

- **Effets défavorables** : lorsque des accords de substitution de la dette par des swaps sont négociés sans qu'on ne fasse intervenir les communautés ou les populations locales (comme cela a été le cas plus d'une fois), ils peuvent nuire aux conditions de vie des populations locales ainsi qu'à la protection et à la gestion des forêts.
- **Effets favorables** : les accords de substitution de la dette par des swaps peuvent contribuer à promouvoir l'investissement dans les activités de conservation des forêts. Ils peuvent en outre contribuer à modérer les incitations perverses dans le secteur forestier.

Appui à la protection de l'environnement mondial

- **Effets défavorables** : il peut accroître la dépendance des pays vis-à-vis des sources de financement extérieur et, probablement, réduire les chances de trouver des sources de financement internes et durables.
- **Effets favorables** : l'appui à la protection de l'environnement mondial permet d'investir dans les activités de conservation des forêts.

Les fonds de développement des ressources humaines

- **Effets défavorables** : il appuie des projets nuisibles aux forêts.
- **Effets favorables** : il appuie des projets de conservation des forêts.

L'assistance technique

- **Effets défavorable** : les pays font trop largement appel à des solutions techniques inappropriées et imposées de l'extérieur pour gérer leurs forêts.
- **Effets favorables** : l'assistance technique contribue à une gestion des forêts saine, adaptée aux différents pays et aux différentes localités.

Intervention des experts et des organismes de financement

- **Effets défavorables** : perte de la souveraineté nationale et imposition de politiques externes mal indiquées et allant dans le sens des intérêts des organismes de financement.
- **Effets favorables** : appui concerté et coordonné à la conservation des forêts.

ROLE DES PLANTATIONS

Le WWF a une expérience limitée en matière de grandes plantations forêts.

Toutefois, aussi bien l'UICN que le WWF ont été associés à des efforts d'afforestation ou de reforestation plus ambitieux par le biais de projets sur le terrain, d'études et de groupes de travail. De ces expériences, les enseignements ci-après ont été tirés :

- les États sont disposés à élargir la portée de leurs activités d'afforestation ou de reforestation. Dans la localité dite Lower Mekong, l'UICN a œuvré activement avec les pouvoirs publics dans le domaine de la plantation et de la régénération des forêts. Le Vietnam a admis qu'au moins 20% de ses activités de reforestation dans les huit prochaines années se feront par des procédés « non industriels » mais principalement au moyen de techniques de régénération naturelle ;
- les communautés locales peuvent donner une forte impulsion à une afforestation ou à une reforestation écologiquement et socialement saine. Toutefois, dans plus d'une circonstance, c'est l'attitude des administrations des forêts qui constitue un frein. Pour ce qui est de la gestion participative des forêts, les administrations des forêts se doivent de renforcer leurs aptitudes en matière de négociation et de vulgarisation et sur le plan social. Parallèlement, les opérations de reforestation communautaire peuvent contribuer sensiblement au bien-être social et écologique sans être forcément calquées sur le modèle des plantations industrielles ;
- les activités de reforestation ou d'afforestation menées au moyen de la gestion des forêts pour le développement rural, de la gestion communautaire des ressources naturelles et de la gestion participative des forêts peuvent conduire à la constitution rapide et successive d'un couvert végétal qui, par la suite, sera mieux géré que certains plans de régénération industrielle. Au Bénin, le projet de gestion des ressources naturelles a permis à 3000 hectares de s'enrichir d'espèces nouvelles et de conserver 80% de plants qui s'y trouvaient déjà. La participation communautaire a également permis une meilleure gestion des ressources en réduisant fortement les feux de brousse ;
- les politiques et les réglementations qui tendent à faire en sorte que les plantations industrielles ne deviennent pas des « terrains vagues » ne suffisent pas à prévenir les contrecoups directs et indirects sur la biodiversité. Dans des pays comme la Chine, les termes « terrain vague » ou

« sites dégradés » sont utilisés avec souplesse et se réfèrent souvent à des forêts ou à des arbustes présentant un intérêt écologique marginal. Un intérêt commercial secondaire ne doit pas s'analyser comme une importance négligeable du point de vue de la conservation ou de l'économie locale ;

- la constitution des forêts secondaires sur d'anciennes terres agricoles peut procurer des avantages sociaux et écologiques à des coûts moindres que ceux qui entraînent la création de plantations classiques. Des études au Costa Rica ont montré que la régénération de forêts secondaires est devenue une source de revenus majeure dans le Nord du pays, contribuant ainsi de manière appréciable à quelques économies locales.

ANNEXE III : ADRESSES POUR LES PLUS AMPLES INFORMATIONS SUR LES DOMAINES D'INTÉRÊT

Priorités dans les domaines de la conservation et de la biodiversité

- Per Angelsen, WWF
- Colin Bibby, Birdlife
- Eric Dinerstein, WWF
- Georgina Mace, Commission de survie des espèces de l'UICN
- Simon Rietbergen, IUCN Forest Conservation Programme at Spr@hq.iucn.org
- Rodolphe Schaepfer, EPFL
- Simon Stuart, Programme des espèces de l'UICN.

Pauvreté, forêts et communautés

Les travaux du personnel et des commissions suivantes de l'UICN peuvent aider à une meilleure compréhension du présent domaine d'intérêt.

- Sameer Karki, Réseau des produits non ligneux de l'UICN.
- Groupe de travail sur la participation communautaire en matière de gestion des forêts, forests@iucn.org
- Steve Edwards, Initiative en faveur de l'utilisation durable, UICN
- Commission de l'économie écologique et des politiques sociales de l'UICN.

Rôle des plantations

- Stewart Maginnis, Ingénieur principal des forêts, WWF-International, smaginnis@wwfnet.org
- Forests for Life Programme Unit, WWF.

ANNEXE IV : POUR LECTURE

Priorités dans les domaines de la conservation et de la biodiversité

Gilmour, D.A. and Halliday, Patricia (1995). *Conserving biodiversity outside protected areas*. IUCN, Gland.

Hawthorne, W. D. and Abu-Juam, M. (1995). *Forest protection in Ghana, with particular reference to vegetation and plant species*. IUCN, ODA and Forest Department Republic of Ghana, Gland.

Howard, Peter (October 1, 1997). *Planning Conservation Areas in Uganda's Natural Forests*. Oryx Journal v. 31 n 4, pp. 253-264.

Johnson, Nels (1995). *Biodiversity in the balance: approaches to setting geographic conservation priorities*. Biodiversity Support Program (WWF, TNC and WRI), Washington D.C.

Poore, Duncan and Sayer, Jeffrey (1987). *The Management of Tropical Moist Forest Lands: ecological guidelines*. IUCN, Gland.

Underwood, Emma; Burgess, Neil; D'Amico, Jennifer; Olson, David; and Dinerstein, Eric (1999 in press). No title. Conservation Science Program, WWF, Washington, D.C.

Ajustement structurel et les forêts

Shepherd, Gill (ed.) (1992). *Forest Policies Forest Politics* (ODI Agricultural Occasional Paper 13). London: ODI.

Reed, David (1995). *Structural Adjustment and the Environment*. WWF-US.

Communautés et pauvreté et les forêts

Poffenberger, M. (Ed.) (1999). *Communities and Forest Management in Canada and the United States – A regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management*. The Working Group on Community Involvement in Forest Management and IUCN. 140 p.

Poffenberger, M. (Ed.) (1999). *Communities and Forest Management in Southeast Asia – A regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management*. The Working Group on Community Involvement in Forest Management and IUCN. 137 p.

Barrow, E.; Gichohi, H.; and Infield M. (1999 in press). *Sustaining Eden: Rhetoric or Reality? A Review of Community Conservation Policy and Practise in East Africa*. Evaluating Eden Series?. IIED and IUCN. 190 p.

Hulme D., Murphree M. (Eds) (1999 in press). *African Wildlife and African Livelihoods, the Promise and Performance of Community Conservation*. James Currey, Oxford

Scott, P. (1998). *From Conflict to Collaboration – People and Forests at Mount Elgon, Uganda*. IUCN. 149 p.

Arnold, J.E.M. (1998). *Managing forests as Common Property*. FAO Forestry Paper No. 136. ODI and FAO, Rome.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge CUP.

Shepherd, G. (1992). *Managing Africa's Tropical Dry Forests: A Review of Indigenous Methods*. ODI, London.

Working Group on Community Involvement in Forest Management (1996). *Communities and Forest Management: With Recommendations to the Intergovernmental Panel on Forests*. IUCN, Cambridge.

Rôle des Plantations

Asante-Owusu. R. (1999). *The impact of biotechnology on the forest sector - a scoping study*. WWF-International.

Maginnis, S., Jackson, W.J., Dudley, N. (in preparation). *Forest plantations and intensive roundwood production: a joint WWF/IUCN discussion paper*.

Greenpeace (1999) *Resource - Market Alternatives to Ancient Forest Destruction*. Greenpeace publication.

POUR PLUS D' INFORMATION, VEUILLEZ CONTACTER:

William Jackson
Coordinator
Forest Conservation Programme
IUCN – World Conservation Union
rue Mauverney
Gland, Switzerland
Tel: + 41 22 999 0264
Fax: + 41 22 999 0025
Email: forests@iucn.org

Jean Paul Jeanrenaud
Head of Unit
Forest Programme
World Wide Fund for Nature International (WWF)
Avenue due Mont Blanc
Gland, Switzerland
Tel: + 41 22 364 9011
Fax: +41 22 364 0640
Email: jpjeanrenaud@wwfnet.org

Nous remercions les réseaux UICN et WWF, en particulier:

Andrea Bagri, Edmund Barrow, Astrid Bjorvik, Bruce Cabarle, Sonja Canger, Danielle Cantin, David Cassells, T.H. Culhane, Don Gilmour, Charles Di Leva, Lucy Emerton, Scott Hajost, Andrew Ingles, Bill Jackson, Jean-Paul Jeanrenaud, Sameer Karki, Yemi Katerere, Alvaro Luna, Stewart Maginnis, Simon Rietbergen, Carole Saint-Laurent, Victor Teplyakov, Dagmar Timmer, Tomme Young.

30 Mars, 2000