



SYNTHÈSE POLITIQUE

Inclure la complexité dans la gouvernance internationale des forêts: la voie à suivre

Cette publication est basée sur le rapport Inclure la Complexité: Relever les Défis Mondiaux de la Gouvernance des Forêt publié en tant que Volume 28 des IUFRO World Series. L'information présentée dans le chapitre "Pourquoi s'intéresser à la gouvernance internationale des forêts?" provient des sources suivantes:

CIFOR 2004. La science pour les forêts et les populations. Rapport Annuel CIFOR 2003. Bogor, Indonésie: CIFOR.

FAO 2010. Évaluation des ressources forestières mondiales 2010. Rapport principal. FAO Forestry Paper 163. Rome: FAO.

Gerardo Mery, René Alfaro, Markku Kanninen, Maxim Lobovikov, Heidi Vanhanen, et Charlie Pye-Smith. 2005. Des Forêts pour le Nouveau Millénaire. Des forêts à gérer dans l'intérêt des gens et de la nature. Helsinki, Finlande: Ministère des Affaires étrangères de Finlande et Union Internationale des Instituts de Recherche Forestière.

GIEC, 2007: Changement climatique 2007: Rapport de Synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [Equipe principale de rédaction R.K. Pachauri, et A. Reisinger (éditeurs)]. Genève, Suisse: GIEC, 104 p.

ÉDITEURS

JEREMY RAYNER, PRÉSIDENT DU COMITÉ

ALEXANDER BUCK, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'IUFRO

PIA KATILA, ÉDITEUR DU CONTENU

MISE EN PAGE

ESSI PURANEN

IMAGE DE COUVERTURE

LEOFFREITAS/FLICKR/GETTY IMAGES

PUBLIÉ PAR

UNION INTERNATIONALE DES INSTITUTS DE RECHERCHE FORESTIÈRE.

ISBN: 978-3-902762-02-3

IMPRIMÉ PAR

TAMMERPRINT OY 2010

ID175S14 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



Contenu

Avant-propos	4
Titres des messages clés	7
Pourquoi s'intéresser à la gouvernance internationale des forêts?	8
Une gouvernance pour la complexité	12
Messages clés	16
Premières étapes	23
Postface et crédits	33

Avant-propos par Jagmohan S. Maini

Un taux inacceptable de déforestation et de dégradation forestière ayant été reconnu, les forêts sont apparues pour la première fois dans l'agenda politique international à la Conférence sur l'Environnement et le Développement de Rio de Janeiro des Nations Unies en Juin 1992. Les "Principes Forestiers" établis à Rio ont souligné que la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts sont dans l'intérêt de l'ensemble de la population mondiale. À Rio, les forêts sont aussi apparues comme une composante significative des trois conventions environnementales visant à résoudre les problèmes liés au changement climatique, à la biodiversité et au combat contre la désertification. Ces initiatives établies à Rio, liées aux forêts et à l'environnement, ont également mis en évidence le fait que les problématiques forestières sont multisectorielles et que leur gouvernance est multi-institutionnelle. La nature multisectorielle des problématiques forestières est illustrée plus loin par le fait qu'il est fait référence aux forêts 285 fois dans près de la moitié des 40 chapitres de l'Agenda 21 établi à Rio.

En plus de la nature multisectorielle des problématiques forestières, il est possible d'identifier trois facteurs sous-jacents qui contribuent à la complexité et aux enjeux associés à la gouvernance internationale des forêts. Tout d'abord, la couverture forestière mondiale est distribuée de manière très inégale: 66 % est concentrée dans 10 pays "riches sur le plan fo-

restier" tandis que 170 pays à faible taux de forêts totalisent seulement 18 % de cette même couverture mondiale. Par conséquent, en se basant sur le couvert forestier par habitant et sur le revenu par habitant, il apparaît une divergence considérable des zones de préoccupation prioritaire entre les pays "riches" et les pays "pauvres".

Deuxièmement, les bénéfices multiples (comme la séquestration de carbone, les habitats pour la biodiversité, les bénéfices économiques issus de l'exploitation, le bois énergie et les produits forestiers non-ligneux assurant la subsistance des utilisateurs de la forêt) sont fournis de manière simultanée par les forêts et ont eu des répercussions auprès de multiples circonscriptions, de bénéficiaires et de groupes d'intérêt particulier. Ces groupes sont en concurrence pour un support politique et financier au niveau infranational et national et leurs intérêts particuliers sont mis en avant par des ministères différents auprès de diverses institutions de gouvernance à des niveaux régionaux et mondiaux. Par conséquent, le fractionnement de la gouvernance mondiale des forêts est répercuté à l'échelle régionale et nationale. Les groupes d'intérêt particulier doivent communiquer et coopérer entre eux afin d'identifier des domaines d'intérêt convergent et faire progresser leurs programmes collectifs.

Troisièmement, les activités des organisations multilatérales au niveau régional et national sont régies par le mandat défini par leurs pays membres et peuvent

entraver la coopération multi-institutionnelle dans certaines situations.

Il existe un besoin essentiel d'une recherche politique pertinente sur l'architecture et les fonctions des institutions et des secteurs interagissant avec le secteur forestier pour parvenir à établir une coopération multisectorielle et multi-institutionnelle ainsi qu'un apprentissage politique qui permettront d'améliorer la contribution des forêts au bien être des êtres humains, du niveau local au niveau national, régional et mondial.

Cette note politique synthétise les résultats d'une évaluation complète des connaissances scientifiques

dans le domaine de la gouvernance internationale des forêts effectuée par un comité d'experts composé de plus de trente scientifiques mondialement reconnus travaillant dans les domaines de la gouvernance internationale et du droit forestier international. Cette note tente d'apporter aux politiciens et aux décideurs les connaissances essentielles et les blocs constructifs nécessaires à une gouvernance des forêts mondiales qui soit plus efficace et plus inclusive. J'espère sincèrement que durant l'année internationale des forêts 2011 cette évaluation unique aura une contribution significative dans la réponse aux défis urgents de la gouvernance internationale des forêts.

Jagmohan S. Maini, O.C., Ph.D.

*Ex-assistant au Député Ministériel, Service Forestier Canadien
Cordinateur et Chef, Secrétariat, Forum des Nations Unies sur les Forêts*



GH05BS03 CURT CARNEMARK/WORLD BANK

Titres des messages clés

1. La gouvernance internationale des forêts est complexe et fragmentée.
2. De nombreux problèmes essentiels dans le domaine forestier sont multisectoriels.
3. Les problèmes forestiers complexes nécessitent des approches synergiques impliquant un large éventail d'instruments politiques.
4. Le défi de la gouvernance forestière est de passer d'un intérêt porté aux forêts à un concept de 'Forêts+', qui englobe la complexité intersectorielle et interinstitutionnelle.
5. Les approches Forêts+ s'appuieront sur une meilleure compréhension des intérêts, idées et motivations des acteurs dans des environnements complexes.
6. Forêts+ sera coordonné par des outils d'apprentissage qui nécessitent le développement de nouvelles plateformes d'apprentissage et d'engagement politique.
7. Forêts+ appelle à une gouvernance plus inclusive.
8. La nature d'une approche forêts+ variera selon les possibilités nationales et les styles de politiques.
9. L'échelle spatiale est essentielle pour les forêts+.
10. De nouvelles dispositions institutionnelles ou leur adaptation sont nécessaires pour renforcer et coordonner l'apprentissage des politiques forestières à une échelle globale et pour soutenir l'engagement et la résolution de problèmes entre plusieurs acteurs.

Pourquoi s'intéresser à la gouvernance internationale des forêts?

Les forêts fournissent de nombreux bénéfices

Les forêts couvrent un tiers de la masse terrestre, soit un peu plus de quatre milliards d'hectares. Extrêmement variées, en particulier sous les tropiques, elles contiennent dans leur ensemble la majorité des espèces terrestres de la planète. La biodiversité des forêts a non seulement un potentiel de valeur économique considérable mais également une importante valeur intrinsèque et esthétique pour les êtres humains.

L'importance des forêts pour les gens peut difficilement être exagérée. Plus de 1,6 milliard de personnes dépendent des forêts pour leur subsistance, leur

vie quotidienne et leur emploi. Plus de 2 milliards de personnes – un tiers de la population mondiale – utilisent le bois pour cuisiner et chauffer leurs maisons, et des centaines de millions de personnes se soignent grâce aux médicaments traditionnels récoltés dans les forêts. Dans de nombreux pays en développement, la chasse en forêt et la pêche fournissent les protéines essentielles à l'alimentation.

Les forêts contribuent également aux économies nationales et locales de façon importante. Les récoltes de bois en forêt génèrent 100 milliards de dollars par an et la valeur des récoltes de produits forestiers non ligneux est en augmentation. En 2009 la valeur des exportations de bois s'élève à plus de 235 milliards de dollars dans le monde. Dans de nombreux pays en développement, les entreprises forestières fournissent plus d'un tiers de tous les emplois ruraux non agricoles.

Les forêts sont un facteur crucial du changement climatique. Le carbone stocké dans la biomasse forestière, dans le bois mort, dans la litière et dans le sol est estimé au double de la quantité de carbone présente dans l'atmosphère. Les forêts fournissent des services environnementaux fondamentaux pour le bien-être des personnes et la durabilité environnementale. Par exemple, elles aident à stabiliser les sols, à protéger les terres contre l'érosion par le vent et l'eau et à maintenir un approvisionnement régulier en eau propre.



ID078S19 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



FAO/REF F0-5990/JUNTIMA PONGKRAIKITTI



KE020S02 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



METLA/ERKKI OKSANEN



ML020506 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



MATTI NUMMELIN



KE013S01 CURT CARNEMARK/WORLD BANK

Les forêts sont menacées

Or, les forêts sont menacées. On estime la surface perdue chaque année à 13 millions d'hectares dans le monde. Les plantations et l'expansion naturelle des forêts, principalement en Europe et en Asie, compensent en partie ce phénomène, mais la perte nette annuelle de forêts dépasse pourtant 5 millions d'hectares. La déforestation, menaçant l'immense réserve de carbone dans les forêts, est responsable d'environ 15 à 20 % des émissions mondiales de carbone. Les stocks de carbone dans la biomasse forestière sont en baisse d'environ 0,5 gigatonnes par an.

La majorité des forêts du monde a été modifiée par les activités humaines; un tiers seulement des forêts subsistent en tant que forêts primaires. La dégradation des forêts menace de nombreuses valeurs qui leur sont attribuées – leur capacité à produire des biens et services environnementaux, à fournir un habitat pour la biodiversité, et à assurer la subsistance des populations tributaires des forêts. La menace sur les forêts pourrait être exacerbée par le changement climatique, qui pourrait conduire à plus de dégradation et de perte.

Au cours des 40 prochaines années, la population mondiale augmentera probablement de 50% jusqu'à atteindre environ 9 milliards de personnes. En 2030 dans les pays en développement, environ 1,2 milliard de personnes pourront profiter des modes de vie de la classe moyenne suite au succès des politiques de développement économique, avec une consommation accrue de viande et de produits laitiers. Associés

à une plus forte demande pour les biocarburants, ces développements sont susceptibles d'augmenter la proportion de terres consacrées à l'agriculture au détriment des forêts, en particulier dans les tropiques.

La poursuite de la déforestation et de la dégradation a de nombreuses implications pour la subsistance d'une partie des personnes les plus pauvres du monde, qui risquent de perdre non seulement des services environnementaux importants, mais aussi dans certains cas la base même de leur subsistance. Leur réponse à ces contraintes est complexe et reste mal comprise.

Des problèmes internationaux nécessitent des réponses internationales

Etant donné la nature globale des problèmes liés aux forêts, une réponse à l'échelle internationale est nécessaire, mais une réponse qui soit plus efficace que par le passé.

Une gouvernance pour la complexité

Le but du rapport **Inclure la Complexité: Relever les Défis Mondiaux de la Gouvernance des Forêts** est d'examiner comment la gouvernance internationale des forêts peut être renforcée par rapport à ces menaces. La complexité des questions autour des forêts donne lieu à ce qu'on appelle des problèmes 'tentaculaires' – des problèmes qui défient les efforts visant à les déclinier en composantes plus simples et plus faciles à résoudre. Une succession d'approches destinées à résoudre ces problèmes forestiers tentaculaires a retenu l'attention des décideurs politiques et une série d'institutions internationales a été créée. Aucune n'a été en mesure de traiter efficacement la complexité des questions en cause. Des intérêts concurrents et des divergences sur les idées clés ont mis dans l'impasse les négociations internationales sur la gouvernance mondiale des forêts depuis des années. Les efforts visant à contourner cette l'impasse en déplaçant les questions forestières vers les forums sur le changement climatique ou la biodiversité et visant à créer un processus civil mené en parallèle par la société, ont conduit à créer un ensemble complexe d'institutions. Ces arrangements complexes sont difficiles à diriger et susceptibles de produire de nouveaux conflits et des résultats peu optimaux.

Il est assez facile de décrire cette impasse et ses causes sont bien connues. De nombreux états et certains acteurs non étatiques puissants raisonnent sur le fait qu'ils obtiennent de plus grands avantages du statu quo plutôt que des solutions alternatives propo-

sées. Un ensemble de mécanismes de gouvernance de plus en plus complexe contient un grand nombre de points de veto qui peuvent être utilisés pour bloquer le changement, conduisant à la perte de la superficie forestière et à une détérioration continue de l'état des forêts. Si nous voulons prendre des mesures dès maintenant pour remédier à cette situation, des solutions plus innovantes et ambitieuses doivent être recherchées.

Pour répondre au besoin urgent de changement, la proposition contenue dans cette note politique est radicale. Notre examen des mécanismes généraux de la gouvernance mondiale des forêts montre qu'en dépit de certains doublons et de chevauchements, les principaux enjeux et thématiques auxquels font face les forêts sont généralement bien couverts. En dépit des inconvénients qu'induit la complexité de la gouvernance, les questions sont complexes et les mécanismes de la gouvernance mondiale des forêts doivent refléter cette complexité. Le défi le plus im-



FAO/REF FO-6000/H. BATUHAN GÜNSEN

portant n'est pas la façon de simplifier ces dispositions, mais la façon de les coordonner pour établir une gouvernance mondiale plus autoritaire, stable et efficace.

Pour relever le défi de la gouvernance, une coordination synergique et axée sur les problèmes est nécessaire. Cela ne signifie pas un retour à des processus multi-acteurs, où la délibération est favorisée en l'absence d'accords déterminés. Au lieu de cela, nous proposons des moyens pour soutenir un apprentissage se concentrant sur les problèmes et tourné vers des interactions institutionnelles qui favorisent une gouvernance mondiale des forêts légitime, crédible et efficace. Cette approche de l'apprentissage est actuellement éclipsée tant dans la littérature scientifique que sur le terrain, à la faveur de négociations multipartites "gagnant-gagnant" qui ont tendance à privilégier les compromis par rapport à la résolution de problèmes.

Les mécanismes actuels de la gouvernance mondiale des forêts contiennent des exemples de tentatives de coordination par la législation internationale, sous forme d'incitations. La grande majorité de ces mécanismes ne sont pas axés sur la forêt, ni manifestement efficaces dans la réalisation des objectifs mondiaux relatifs aux forêts. Notre proposition consiste à ajouter à la fois une structure et une fonction aux efforts de coordination internationale en utilisant l'apprentissage en tant que mécanisme de gouvernance.

Cette approche s'appuie sur l'existence des objectifs forestiers présents dans l' "instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts". Il reconnaît à la fois la force des communautés d'experts scientifiques et de gestion qui ont développé le paradigme de la gestion forestière durable et la vigueur des expériences sur des approches alternatives actuelle-



FAO/REF FO-7000/H.BATUHAN GÖNSEN

ment en cours. La politique forestière mondiale aura très peu de résultats si elle n'est pas scientifiquement fondée et basée sur des preuves tangibles. Les mécanismes de gouvernance doivent tenir compte de ce fait et non le combattre.

Cependant, notre proposition n'est pas simplement un appel à "plus de recherches", qui, comme les négociations multi-acteurs axées sur le compromis, ne permet pas de surmonter les obstacles actuels à la construction de meilleurs mécanismes de gouvernance mondiale. Bien sûr, une meilleure connaissance de la façon d'atteindre les objectifs forestiers est toujours souhaitable. Cependant, un apprentissage qui part des problèmes et qui améliore la coordination des institutions et l'efficacité des interventions ne se fait pas seulement par la recherche. Au contraire, il insiste sur la mobilisation des connaissances et l'ap-

plication du savoir au lieu de la seule production de connaissances. Il adopte une approche d'apprentissage basée sur les problèmes pour mettre en place des raisonnements adéquats de résolution des problèmes forestiers. Il vise à diffuser ces pratiques au sein de la communauté internationale aussi rapidement que possible. Il utilise une variété d'outils tels que le benchmarking, les critères et indicateurs, les conseils et les rapports, il identifie ceux qui mènent à l'adoption de ces pratiques et ceux qui sont à la traîne. Surtout, il est dirigé vers les efforts efficaces, ciblés, qui font autorité et qui conduisent à des changements de comportements mesurables.

Bon nombre d'éléments constitutifs de l'apprentissage en tant que coordination sont déjà en place. Les objectifs mondiaux pour les forêts ont été négociés. Les rapports sur l'étendue des forêts et sur leur état sont déjà bien avancés grâce aux rapports sur l'Etat des Forêts. Il y a plus d'une décennie d'expérience par rapport aux critères et indicateurs de gestion durable des forêts, qui mettent en relation les pratiques et les objectifs. Une vérification indépendante des forêts gérées durablement est menée pour le compte des organismes de certification. L'importance de l'échelle et du contexte en gestion forestière est largement reconnue, ce qui empêche de faire des erreurs en tentant d'imposer des solutions universelles. Pourtant, les nombreux exemples de bonnes pratiques existant à différentes échelles n'ont pas été largement diffusés à travers la communauté politique internationale car ces composantes de l'apprentissage politique n'ont pas été assemblées en un mécanisme global de soutien pour la gouvernance forestière internationale.



MATTI NUMMELIN

Plutôt que d'appeler à plus de recherche, l'apprentissage en tant que coordination nécessite la réorganisation des efforts de recherche. La réduction et, à terme, l'inversion de la déforestation et de la dégradation des forêts vont se baser sur une meilleure compréhension des interconnexions et des interdépendances complexes entre les facteurs environnementaux et socio-économiques. Pour une intervention politique efficace, la reconnaissance de l'interaction complexe des facteurs sociaux, économiques et environnementaux doit être accompagnée d'une analyse minutieuse des relations spécifiques de cause à effet dans des cas particuliers.

Une fois mis en lumière, ces liens de causalité révèlent l'existence d'incitations perverses à s'engager dans des actions destructrices – et souvent auto-destructrices. Lorsque de telles incitations persistent, et si elles favorisent la déforestation par des intérêts puissants extérieurs au secteur forestier ou par des collectivités locales, les coûts politiques et économiques de la seule action descendante traditionnellement utilisée par le gouvernement sont souvent trop élevés pour être sérieusement envisagés.

A ce stade, un effort coordonné qui amène les pays à utiliser la bonne combinaison entre les instruments réglementaires, ceux fondés sur le marché et ceux fondés sur l'information est la clé pour trouver le niveau d'intervention approprié qui mènera à l'amélioration des conditions des forêts et des moyens de subsistance.

Même si la création d'une telle combinaison de mesures ne sera pas facile, elle peut être réalisée. La compréhension de la complexité des liens entre les systèmes sociaux, économiques et écologiques par la communauté politique forestière internationale est

déjà améliorée par la recherche et l'apprentissage des résultats de politiques et des pratiques. Cette apprentissage et cette compréhension doivent être renforcés. L'ampleur et l'urgence des défis qui sont révélés au fur et à mesure que cette compréhension progresse exigent des changements plus que minimaux, et ces changements doivent avoir lieu à diverses échelles.

Comment le système de gouvernance internationale des forêts qui a été construit au cours des deux dernières décennies peut-il contribuer à relever ces défis? Il y a deux étapes essentielles:

Au lieu de se demander comment le système fragmenté et complexe de la gouvernance internationale des forêts peut être converti en un nouveau régime plus net de haut en bas, les réformateurs devraient inclure la complexité intersectorielle et interinstitutionnelle. Pour souligner ce besoin crucial de coopération institutionnelle et de coordination inter-sectorielle, nous appelons cette ambition de prise en compte de la complexité 'forêts +': regarder au-delà des forêts est essentiel pour résoudre les problèmes mondiaux liés aux forêts.

Deuxièmement, au lieu d'essayer de simplifier ces mécanismes de gouvernance et de les coordonner principalement par des règles ou des incitations, ceux-ci devraient être coordonnés par un apprentissage de terrain basé sur le problème et orienté vers les mécanismes institutionnels qui fonctionnent. Cette méthode de coordination s'appuie sur les forces existantes des dispositifs de gouvernance des forêts et de la communauté politique forestière mondiale. Elle nécessite très peu d'éléments nouveaux, mais elle demande une volonté collective d'utiliser ces éléments autrement qu'à l'heure actuelle.

Messages clés

La gouvernance internationale des forêts est complexe et fragmentée.

Sur le plan international, un ensemble de plus en plus complet de buts et de priorités a été mis en place pour encadrer l'utilisation et la conservation des forêts, accompagné d'institutions, de mesures politiques et de mécanismes. Il en résulte un réseau complexe et fragmenté constituant la gouvernance internationale des forêts. C'est l'aboutissement constamment évolutif de nombreuses initiatives différentes plutôt que le produit statique d'un modèle global. Cet ensemble d'arrangements par rapport à la gouvernance a des conséquences identifiables mais qui ne sont pas toujours celles qui avaient été initialement prévues ou désirées.

Beaucoup de problèmes essentiels dans le domaine forestier sont multisectoriels.

Améliorer la gouvernance internationale des forêts équivaut à admettre que beaucoup des enjeux forestiers les plus sérieux sont fortement multisectoriels et demandent un engagement fort avec l'agriculture, l'exploitation minière, l'énergie, les transports, le commerce, le changement climatique et d'autres secteurs et intérêts. Bien que les institutions et les acteurs forestiers internationaux aient depuis longtemps reconnu ce problème et aient appelé de nombreuses fois à ce qu'il soit abordé, identifier et promouvoir une coordination et une collaboration intersectorielle demeure un besoin largement insatisfait.

Les problèmes forestiers complexes nécessitent des approches synergiques impliquant un large éventail d'instruments politiques.

Les causes complexes des problèmes forestiers, et les contextes variés dans lesquels ils surgissent demandent l'application de la gamme complète des instruments politiques disponibles. Ainsi, les règles internationales formelles et d'autres formes d'autorité et d'encadrement sont potentiellement utiles pour atteindre des objectifs en lien avec la forêt. L'exclusivité portée à l'un ou l'autre d'entre eux négligerait l'importance essentielle de développer un port folio d'instruments politiques se soutenant mutuellement.



FAO/REF FO-6101/CHRIS MOLE



CARTE DU RÉSEAU VIRTUEL DE POLITIQUES CRÉÉES À PARTIR DES LIENS HYPERTEXTES CONCERNANT LA POLITIQUE FORESTIÈRE SUR LA TOILE MONDIALE OFFRANT UNE ILLUSTRATION GRAPHIQUE D'UNE ARCHITECTURE COMPLEXE DE GOUVERNANCE.

Les approches forêts+ impliqueront de mieux comprendre les intérêts, les idées et les motivations des acteurs dans des environnements complexes.

Les acteurs et les institutions internationales devraient soutenir les efforts faits pour renforcer la coopération institutionnelle ainsi que pour diriger et évaluer le degré et l'efficacité de la collaboration entre les secteurs pertinents et les intérêts. Les arrangements mondiaux pour la gouvernance devront être de plus en plus basés sur une compréhension solide des conditions, des intérêts et des motivations qui seraient propices à la collaboration entre différents acteurs plutôt qu'au maintien d'un conflit ou de divergences.

L'enjeu de la gouvernance des forêts est de passer d'un intérêt porté aux forêts à un concept de 'forêts+', qui englobe la complexité intersectorielle et interinstitutionnelle.

Les problématiques forestières devraient être reformulées comme des problématiques 'forêts+' pour rendre la dimension multisectorielle qui leur est essentielle. La communauté internationale en politique forestière doit prendre plus conscience des développements possibles en dehors du secteur forestier et doit être prête à agir en conséquence.

Un effort complet pour reformuler les problématiques forestières en problématiques 'forêts+' devrait commencer avec la reconnaissance que la politique forestière n'est pas simplement une interaction en-

tre intérêts et institutions. Les idées et les discours ont une grande importance car ils mettent en forme la nature et les limites des arrangements pour la gouvernance. Ils le font en encourageant ou en décourageant la participation des acteurs compétents qu'ils soient étatiques ou non et en permettant ou en empêchant le débat et l'apprentissage politique dans une tentative délibérée d'ajuster les objectifs ou les techniques de la politique en réponse aux expériences passées et aux nouvelles informations.

Forêts+ sera coordonné par des outils d'apprentissage qui nécessitent le développement de nouvelles plateformes d'apprentissage et d'engagement politique.

Pour soutenir la coordination par l'apprentissage, forêts+ a besoin, sur le plan international, d'une scène ouverte mandatée pour penser de manière plus générale aux causes des changements indésirables au niveau forestier et pour faciliter la collaboration et l'apprentissage par rapport à la gouvernance mondiale des forêts. Les politiques forestières ont attiré un groupe d'acteurs plus varié au cours des deux dernières décennies mais cette diversité fortement désirable n'est pas toujours bien représentée dans les forums forestiers internationaux. Plus que tout, les nouvelles plates-formes d'apprentissage des politiques doivent encourager une large participation et assurer que forêts+ prenne en compte la complexité multisectorielle et multi-institutionnelle tout en gardant un accent central sur les forêts et les ressources forestières.



KE004S02 CURT CARNEMARK/WORLD BANK

Forêts+ appelle à une gouvernance plus inclusive.

Les mécanismes innovants pour une gouvernance internationale des forêts pourraient inclure la création et la dissémination de normes, de règles privées (comme des incitations par le marché et la création de standards), de la gouvernance à travers un réseau, de l'apprentissage social, de la construction de capacités et de la prise de conscience. Quand la gamme complète sera mise en place, une transition s'effectuera pour passer à une gouvernance incluant une vision plus globale de la forêt.



MATTI NURMELIN

La nature d'une approche forêts+ variera selon les possibilités nationales et les styles de politiques.

Les stratégies d'implémentation et de mise en vigueur dans les pays cibles qui comprennent l'approvisionnement direct en ressources et qui ont amélioré l'accès à des réseaux de création de politiques peuvent rapporter des résultats immédiats et rapides – dans le cas où les acteurs et les organisations internationales ne rajoutent pas de demandes qui rentrent directement en conflit avec les priorités des gouvernements nationaux ou qui vont au-delà des capacités nationales. Par exemple, les coupes illégales peuvent être abordées à travers une combinaison d'initiatives bilatérales et régionales, comme des accords d'échange et de contrôles de légalité, et des réformes intérieures.

L'échelle spatiale est essentielle pour les forêts+.

Beaucoup des initiatives internationales les plus prometteuses dans le domaine forestier sont mises en place à une échelle régionale plutôt qu'à un niveau plus global. Les acteurs et les institutions devraient développer et approuver une interprétation appropriée du principe de subsidiarité (qui signifie que les problématiques doivent être gérées par l'autorité compétente la plus décentralisée) pour apporter leur soutien à ces initiatives et aborder les enjeux particuliers que représente l'implémentation du concept de forêts+ à un niveau régional, national et sub-national. Cette interprétation doit contrebalancer les tendances actuelles à la décentralisation et au contrôle local, avec le besoin d'un soutien réglementaire, financier et procédural approprié par les institutions nationales et internationales.



FAO/REF FO-0098

De nouvelles dispositions institutionnelles ou leur adaptation sont nécessaires pour renforcer et coordonner l'apprentissage des politiques forestières à une échelle globale et pour soutenir l'engagement et la résolution de problèmes entre plusieurs acteurs.

Cette note propose trois options pour le changement institutionnel nécessaire pour soutenir forêts+ et la coordination à travers l'apprentissage.



FAO/REF FO-6134/ROBYN DALZEN



BR020S04 WORLD BANK



SW-COD-036 SCOTT WALLACE/WORLD BANK



Premières étapes

Il est largement et profondément reconnu que les forêts sont essentielles pour la sécurité alimentaire, pour l'atténuation du changement climatique, pour la conservation de la biodiversité et le maintien des ressources vitales. Le défi de la gouvernance est de savoir comment promouvoir de manière simultanée et synergétique ces objectifs multiples. Relever ce défi exige une expérimentation rigoureuse et un apprentissage rapide issu d'innovations réussies. Forêts+ implique qu'il y ait une tentative de créer un cadre de gouvernance qui comprenne toutes les valeurs forestières et les liens intersectoriels – et qui assure qu'ils sont pris en compte dans la gestion et les politiques forestières. Par exemple, une attention particulière portée sur les pratiques forestières pour favoriser la séquestration du carbone pourrait avoir des conséquences imprévues causant la perte d'autres valeurs forestières. Quand il est devenu évident que des politiques solides d'utilisation des terres et que d'autres interventions étaient nécessaires pour contrôler ces conséquences, l'attention est passée du programme REDD au programme REDD+.

Le changement proposé de forêts à forêts+ et l'accent mis sur la coordination à travers l'apprentissage sont destinés à combler le fossé entre les acteurs qui prennent part aux négociations internationales et ceux qui sont engagés dans des activités à l'échelle du projet. De nombreux éléments d'une architecture capable de faire ce lien existent déjà : ils comprennent des partenariats axés sur un problème fructueux, des dialogues, des tables rondes, des groupes de travail,

des réseaux, des initiatives régionales et des collaborations. Mais de tels efforts ont besoin d'un type de coordination et de soutien différent de celui qu'ils reçoivent actuellement.

Les premières étapes vers forêts+ sont proposées ci-dessous. Elles mettent l'accent sur l'apprentissage politique, car :

- L'apprentissage des connaissances sur la dégradation forestière et les problématiques associées peuvent mettre à jour des malentendus qui limitent les approches politiques communes et la mise en place de cadres.
- L'apprentissage politique peut mettre à jour des différences légitimes par rapport aux buts et aux objectifs qui divisent les parties prenantes.
- L'apprentissage politique de “comment les choses fonctionnent” peut persuader les organisations de changer leurs préférences envers certains instruments politiques. Apprendre révèle des solutions gagnant-gagnant, dont la découverte pourrait avoir été gênée dans le passé par des débats aux buts divergents. Cet apprentissage politique peut se produire au sein mais aussi en dehors des composantes de base du régime international des forêts, alors que les acteurs réfléchissent et identifient de nouvelles interventions synergiques entre les secteurs.
- L'apprentissage des politiques peut exposer à des scénarios gagnant-perdant difficiles qui, bien que beaucoup plus délicats, ont plus de chance d'être résolus une fois que leurs enjeux uniques sont compris.



FAO/REF FO-0052



FAO/REF FO-7025/H. BATUHAN GUNSEIN



MATTI NUMMELIN

La gestion des connaissances

La première étape dans la construction de l'apprentissage politique au sein de l'architecture de la gouvernance forestière internationale est d'adopter une approche globale de la gestion des connaissances. Cela comprend la mise en place d'un mécanisme global d'échange pour la recherche forestière ou associée à la forêt.

De tels centres d'échanges existent déjà à un niveau national et à un niveau régional (le mécanisme d'échange forestier [Forest Clearing House Mechanism] de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique [ASEAN] est un exemple particulièrement frappant de ce dernier). Ceux-ci peuvent être pris pour modèles. Un certain nombre d'organisations internationales, en particulier celles dédiées à la recherche telles que l'Union Internationale des Instituts de Recherches Forestières et le Centre pour la Recherche Forestière Internationale, peuvent également en donner un aperçu. Ce qui est nécessaire est une organisation ayant à la fois un mandat clair et la capacité d'élever des expériences existantes à une échelle mondiale grâce à l'utilisation de l'apprentissage comme outil de coordination.



Les plates-formes d'apprentissage

L'établissement d'un mécanisme global d'échange est en grande partie un défi technique exigeant l'utilisation de l'information et des technologies de communication appropriées avec imagination.

Cependant, comme de nombreuses organisations l'ont appris à leurs dépens, une meilleure gestion des connaissances ne conduit pas nécessairement à l'apprentissage. Pour assurer l'apprentissage, des processus sont nécessaires pour identifier les connaissances politiques pertinentes (ainsi que les lacunes des connaissances), pour communiquer ces connaissances et les traduire pour s'assurer que tout ceci est adapté et utile dans des contextes différents.

Les idées de base de soutien et de transition entre la génération de connaissances et leur utilisation nous amènent au concept de la *plateforme d'apprentissage* – définie comme un ensemble intégré de services fournissant des informations, des outils et des ressources pour soutenir l'apprentissage politique. Les plates-formes d'apprentissage doivent à la fois posséder des outils de bas en haut de *gestion des réseaux interorganisationnels* et un élan de haut en bas procuré par *l'accès à la prise de décisions clés et à des organes de coordination*.



GH13S01 CURT CARNEMARK/WORLD BANK



FA0/REF F0-6875/JIM BALL

Approche ascendante

Les plates-formes d'apprentissage des politiques forestières seront construites en partie sur la base d'une grande variété de réseaux existants et à venir, nationaux, régionaux et mondiaux. Les exemples les plus utiles sont ceux qui sont organisés à des échelles pertinentes autour d'un problème particulier. Les plates-formes se composent des acteurs ayant une expérience de terrain ainsi que de ceux possédant des compétences professionnelles en lien avec le problème à résoudre. Certains, comme le Partenariat Mondial sur la Restauration des Paysages Forestiers, opèrent de manière satisfaisante à différentes échelles. Ils

survivent et prospèrent en répondant aux besoins de leurs membres et, dans la mesure où ils forment les réseaux d'apprentissage, en générant, en communiquant et en traduisant les connaissances.



METLA/ERKKI OKSANEN



FAO/REF FO-6582/MASAKAZU KASHIO

Approche descendante

Néanmoins, un certain nombre de raisons font que les plates-formes d'apprentissage des politiques forestières ne seront pas entièrement construites et coordonnées de bas en haut.

Tout d'abord, la théorie des réseaux interorganisationnels souligne l'importance de la confiance entre les membres du réseau comme une condition essentielle pour la gestion participative ou partagée du réseau. Compte tenu de l'histoire des conflits sur les questions forestières et du développement parallèle de réseaux forestiers non-gouvernementaux et d'autres dirigés par l'État, le niveau de confiance

entre les réseaux sera faible en premier lieu. Créer les conditions dans lesquelles ces réseaux disparates partageront volontairement des connaissances, et établir une confiance par rapport aux connaissances acquises à partir de sources externes, prendra du temps. Au départ, des organisations directrices ou des organismes spécialisés des réseaux administratifs seront nécessaires.

Deuxièmement, la littérature de l'apprentissage politique souligne le rôle essentiel des entrepreneurs politiques dans la promotion de l'innovation. L'esprit d'entreprise dans ce contexte ne signifie pas seule-

ment d'être ouvert à la possibilité de nouvelles idées dans des contextes locaux, mais aussi d'identifier les possibilités de renforcer la confiance dans les plateformes d'apprentissage et leur capacité à fournir de bons résultats.

Troisièmement, et peut-être le plus important, si l'information doit être au service d'une fonction de coordination, telle que l'organisation du suivi,

de l'évaluation et de l'examen par les pairs comme processus mutuel d'apprentissage, il est nécessaire qu'une direction générale existe. Même si cette direction n'est que sous la forme de lignes directrices souples avec d'amples possibilités d'interprétation au niveau national et local, les objectifs généraux devront être négociés et agréés. Les expériences de l'ASEAN et de l'Union européenne montrent toutes deux l'importance de l'accès aux sphères clés où les décisions sont prises et les politiques sont élaborées. Ce qui manque aux efforts actuels n'est pas tant la capacité de générer des connaissances mais plutôt la capacité de les communiquer et de les traduire en politiques. L'accès aux centres du pouvoir sera indispensable.

Changement institutionnel vers forêts+

Il existe trois options pour une institution qui servirait à la fois de centre d'échange au niveau mondial pour la recherche forestière ou en lien avec la forêt et de plate-forme de formation et de dialogue pour renforcer et coordonner la politique d'apprentissage et la construction d'un consensus entre les différents acteurs, y compris les politiciens, les praticiens, les scientifiques et la société civile.



FAO/REF FO-5680/PATRICK DURST



1. Construire sur une institution existante

Une option pourrait être de construire sur une institution existante. Par exemple, le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF), qui dispose déjà d'importantes capacités, d'un mandat large et complet, de l'adhésion universelle ainsi que d'une place dans le système des Nations Unies en tant qu'organe subsidiaire de l'ECOSOC. Depuis sa création, sa trajectoire n'a pas conduit à négocier un accord du haut vers le bas qui soit juridiquement contraignant, mais plutôt à adopter une panoplie d'autres instruments de gouvernance, comme "l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts". Cette trajectoire pourrait soutenir le développement d'une combinaison d'instruments appropriés et les connaissances sur lesquelles ces mélanges pourraient être fondés. L'orientation actuelle du FNUF, tout comme les autres organes subsidiaires de l'ECOSOC, est centrée sur les négociations de haut niveau et les résolutions. Bien que ces activités devaient être maintenues, ces priorités devraient changer. Non seulement son histoire mais aussi ses règles et procédures pourraient rendre difficile pour le FNUF d'être aussi inclusif et participatif qu'il faudrait pour encourager une participation large et pour créer de nouvelles plateformes de formation et des mécanismes consultatifs scientifiques. Il y aurait beaucoup à changer, mais le FNUF, avec le soutien du Partenariat de Collaboration sur les Forêts (PCF) a un potentiel en tant que mécanisme de transition, notamment parce qu'il est une institution solidement axée sur la forêt et engagée à de multiples points de vue.

2. Collaboration entre les institutions et les acteurs existants

Cette option permettrait de s'appuyer sur les diverses ressources d'un groupe clé d'organisations et d'acteurs. Le Partenariat de Collaboration sur les Forêts est un exemple d'un tel arrangement institutionnel. L'avantage de la collaboration réside en la capacité de s'appuyer sur un groupe d'acteurs et d'institutions plus diverse qui pourrait inclure des organisations collaboratives de formation, ainsi que ceux directement impliqués dans la gouvernance forestière mondiale. Dans le cas d'une collaboration qui soutient la coordination par l'apprentissage, la collaboration aurait besoin de prendre en compte les institutions et les acteurs reconnus comme chefs de file dans le développement de mécanismes d'apprentissage innovants autres que les membres actuels du PCF. Une telle collaboration aurait besoin de faire plus que de simplement ouvrir ses portes aux ONG civiles ainsi qu'aux organisations internationales traditionnelles. Ceci nécessitera également de convaincre les ONG que leur participation vaut le temps et l'énergie dépensés. Beaucoup d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience du PCF à cet égard.



3. Créer une nouvelle institution

Cette option viserait à créer une institution entièrement nouvelle qui se tiendrait majoritairement ou complètement hors des processus de négociation existants à haut niveau et hors de la diplomatie mondiale en matière forestière. Son autorité serait uniquement basée sur sa capacité à générer des connaissances et à renforcer l'engagement, la collaboration et l'apprentissage entre les différents acteurs. Pour réussir, la nouvelle institution devrait s'imposer rapidement comme une source fiable de connaissances sur les forêts+ de sorte que sa fonction d'audit et ses rapports soient considérés légitimes. Cependant, une nouvelle institution pourrait être capable d'aller plus facilement au delà des limites actuelles du secteur forestier et de la communauté politique professionnelle. Un modèle possible, qui conserve un lien avec le système des Nations Unies, est le Conseil consultatif du Secrétariat Général à l'Organisation des Nations Unies sur l'eau et l'assainissement, une organisation qui combine un accès à haut niveau et l'ouverture à un large éventail d'acteurs. Une alternative pour-

rait être une version du Pacte mondial des Nations Unies.

Par le passé il y a eu une tendance à supposer que l'apprentissage axé sur un problème allait s'auto-entretenir et que les bonnes pratiques et l'innovation institutionnelle seraient rapidement adoptées par les acteurs. Mais le véritable apprentissage politique menace le statu quo et les intérêts de ceux qui en bénéficient. La coordination à travers l'apprentissage est toute aussi menaçante. L'exercice du pouvoir, qui est inégalement réparti entre les principaux acteurs, est inséparable de la gouvernance forestière internationale. Ainsi, la collaboration à travers l'apprentissage exige plus que simplement de la recherche ou même un espace au sein duquel développer une solide base de connaissances à propos d'arrangements de gouvernance efficaces. Ceci nécessite une direction entrepreneuriale et de nouvelles formes institutionnelles dédiées à la protection de cet espace et à la promotion du débat reposant sur des données probantes sur les forêts et leurs fonctions. Voici le principal défi de la gouvernance mondiale des forêts.

Postface et crédits

Cette note politique est basée sur une évaluation de l'information scientifique disponible dans le domaine de la gouvernance internationale des forêts, effectuée par plus de trente experts éminents dans le cadre du Comité d'Experts Internationaux sur les Forêts (GFEP) conduit par l'IUFRO au sein du Partenariat de Collaboration sur les Forêts. Les résultats détaillés de l'étude sont disponibles dans le rapport d'évaluation scientifique complet intitulé *Inclure la complexité - relever les défis mondiaux de la gouvernance des forêts*. Rapport d'Evaluation Globale, publié en tant que Volume 28 de la revue à comité de lecture IUFRO World Series.

La note politique a été compilée par les éditeurs du rapport d'évaluation avec l'aide d'une équipe de conseillers composée de Benjamin Cashore, Hans Hoogeveen, Patrick Verkooijen et Peter Wood, également auteurs du rapport complet. Notre travail a également été grandement facilité par les principaux auteurs coordinateurs du rapport d'évaluation, qui ont développé conjointement les messages clés de la note politique et ont fourni d'autres contributions écrites et des suggestions. Cependant la note dans son ensemble, incluant les messages clés, a été revue pour la langue et le style et les éditeurs sont au final responsables de son contenu.

Nous exprimons notre sincère gratitude envers tous les auteurs du rapport complet d'évaluation : B.J.M. (Bas) Arts, Steven Bernstein, Benjamin Cashore, Deborah S. Davenport, Peter Glück, Michael Howlett, Constance L. McDermott (principaux auteurs coordi-

nateurs); Arild Angelsen, Marie Appelstrand, Samuel Assembe-Mvondo, Graeme Auld, Janette Bulkan, Richard Eba'a Atyi, Reem Hajjar, Patrick D Hardcastle, Eva Heidbreder, Karl Hogl, Hans Hoogeveen, David Humphreys, Daniela Kleinschmit, Ahmad Maryudi, Kathleen McGinley, Kathleen McNutt, Ravi Prabhu, Helga Pülzl, Patrick Verkooijen, Ingrid J. Visseren-Hamakers, Christoph Wildburger, Peter Wood, Yurdi Yasmi (auteurs principaux); et Tim Cadman, Thomas Enters, Daniela Goehler, Lars Gullbrandsen, Shashi Kant, Robert Kozak, Kelly Levin, Emmanuel Marfo, Pablo Pacheco, Frederic Perron-Welch, Mark Purdon, Olivier Rukundo, Irene Scher, Michael W. Stone, Luca Tacconi (co-auteurs). De plus, nous remercions Christoph Wildburger pour ses conseils d'expert et pour avoir facilité la préparation de la note politique, ainsi qu'Alastair Sarre pour les révisions de langue. Nous sommes aussi profondément reconnaissants à l'Association Internationale des Etudiants Forestiers (IFSA), plus particulièrement à Florent Kaiser, Michaël Rivoire et Juliette Mouche pour la traduction de la note politique en espagnol et en français.

En outre, nous souhaitons remercier le Comité Directeur du GFEP pour avoir orienté l'ensemble du travail et pour avoir fourni un soutien logistique conséquent: l'Union Internationale des Instituts de Recherche Forestière (IUFRO), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), le Centre pour la

recherche forestière internationale (CIFOR) et le Centre International pour la recherche en agroforesterie (ICRAF). Nous remercions spécialement le secrétariat de l'IUFRO pour avoir fourni le support administratif et technique indispensable au travail du comité. Nous sommes aussi particulièrement reconnaissants au Secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts, à l'Organisation des Nations Unies pour l'environnement, à la Banque mondiale, et à l'école de politique publique Lee Kuan Yew de l'Université nationale de Singapour pour avoir accueilli des réunions d'experts.

Nous tenons à remercier le soutien financier et logistique fourni généreusement par le ministère des Affaires étrangères de la Finlande, par l'Agence suisse pour le développement et la coopération, par le Service forestier des États-Unis, par le Ministère fédéral autrichien de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la gestion de l'eau, et par le ministère des Affaires Economiques, de l'Agriculture et de l'Innovation des Pays-Bas. Les opinions

exprimées dans cette note ne présentent pas forcément la politique officielle des organisations soutenant ce travail.

Une courte publication comme celle-ci ne peut pas rendre compte de toutes les complexités et les controverses liées à la gouvernance internationale sur les forêts. Pour une évaluation plus complète, le lecteur est invité à parcourir le rapport du comité. Néanmoins, le fil conducteur de ce rapport et de cette note est la complexité des problèmes qui doivent être résolus afin d'améliorer l'état des forêts et des ressources vitales. La complexité est un défi de taille qui nécessite des efforts coordonnés à toutes les échelles, du mondial au local. Dans cet effort de coordination, le rôle clé de la gouvernance forestière internationale est de soutenir l'apprentissage politique à partir de problèmes à une échelle pertinente. Nous espérons que la note de politique peut effectivement aider la politique et les décideurs à prendre en compte la complexité et à relever les défis de la gouvernance forestière internationale.

Jeremy Rayner
Président du Comité

Alexander Buck
Directeur Général de l'IUFRO

Pia Katila
Éditeur du Contenu

APPUI FINANCIER DU GFEP:



lebensministerium.at



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC
Direcziun da svilup e da cooperaziun DSC



Ministry of Economic Affairs,
Agriculture and Innovation



