

Regards²⁰¹² sur la Terre

Dossier Développement, alimentation,
environnement : changer l'agriculture ?

Sous la direction de
Pierre JACQUET, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique
Viviane GRAVEY, Raphaël JOZAN, Sébastien TREYER, Isabelle BIAGIOTTI

2011 : année forestière

Alain KARSENTY, Cirad
Romain PIRARD, Iddri

L'année 2011 a été consacrée « année internationale des forêts » pour donner une plus grande visibilité à cette partie essentielle de notre environnement. Les problématiques sont diverses entre les forêts tempérées du monde développé, qui ont tendance à s'accroître, et les forêts tropicales du Sud, qui disparaissent inexorablement. Toutefois, ce texte ne vise qu'à présenter quelques aspects qui nous ont interpellés dans le traitement global de la question.

Avant de revenir sur quelques tendances, rappelons tout d'abord que les forêts couvrent 4 milliards d'hectares (un tiers de la surface terrestre) et que cette surface ne diminue « que » d'environ 5 millions d'hectares par an (0,13 %), du fait du recru forestier et du développement des plantations qui compensent en partie la disparition des forêts naturelles. Notons aussi que des milliards d'individus dépendent des forêts pour une partie plus ou moins grande de leurs besoins (bois de chauffage ou de construction, produits forestiers non ligneux, plantes médicinales, divers services environnementaux, etc.).

REDD+ accorde une place croissante à la problématique agricole

La question forestière reste largement dominée par la mise en place progressive du mécanisme de réduction des émissions issues de la

déforestation et de la dégradation (REDD+), dont le principe est de financer la conservation des forêts tropicales grâce à leur contribution à la lutte contre le changement climatique. Notons à cet égard que les estimations de la part de la déforestation dans les émissions globales de gaz à effet de serre ont culminé à environ un cinquième quand les négociations sur REDD+ ont débuté en 2006, mais qu'elles sont constamment révisées à la baisse depuis lors (certains parlent d'environ 10 %, mais restons conscients des incertitudes majeures dans les mesures). Ceci s'explique en partie par le fait que les émissions issues de la combustion des énergies fossiles augmentent fortement, alors que celles issues du changement d'usage des terres sont orientées à la baisse, ne serait-ce qu'en raison des grands efforts de plantation. Toutes choses qui tendent à relativiser l'importance stratégique des forêts pour l'atténuation du changement climatique, sans remettre en cause le moins du monde leur importance primordiale pour d'autres services écosystémiques et la biodiversité.

Le mécanisme REDD+ a été créé officiellement lors de la Conférence sur le climat de Cancún (Mexique) en décembre 2010. Concrètement, il se traduit par de nombreuses initiatives, menées à différentes échelles d'intervention et suivant des canaux de financement plus ou moins liés à la Convention-cadre

des Nations unies sur les changements climatiques. Son impact sur l'élaboration des politiques publiques varie énormément selon les pays concernés, mais il est souvent bien réel, au moins en ce qui concerne les intentions affichées par les gouvernements. Par ailleurs, on note cette année que l'agriculture est finalement devenue un thème de premier ordre dans les discussions liées au mécanisme REDD+. Ce qui est pleinement justifié si on considère que, durant les dernières décennies, la grande majorité de l'expansion agricole dans le monde tropical s'est faite au détriment des forêts, et que ceci devrait continuer avec des besoins alimentaires qui augmentent rapidement dans le monde en développement. Cependant, la complexité des liens entre agriculture et forêt et la difficulté d'associer en pratique les autorités en charge des questions agricoles dans les discussions et financements REDD+ constituent autant d'obstacles concrets et palpables à l'élaboration et la mise en œuvre des solutions de long terme.

Dans le même temps, des divisions apparaissent de plus en plus clairement à propos du mécanisme entre, d'un côté, les ONG de développement et, de l'autre, les organisations de conservation : les premières sont de plus en plus critiques sur les projets REDD+ que mettent en œuvre les secondes. Ceci a entre autres l'intérêt de mettre en avant le besoin de lier la lutte contre la déforestation à la reconnaissance de droits fonciers locaux et à la mise en place des itinéraires techniques agricoles appropriés localement. Avec 7 milliards de dollars annoncés comme disponibles pour le lancement rapide du mécanisme, les questions liées aux différentes politiques publiques qui affectent les forêts (y compris les politiques agricoles et d'aménagement du territoire) et à la mise en œuvre des mesures nécessaires pour réduire la déforestation reviennent donc en force. Parmi les instruments de plus en plus considérés, on trouve les programmes nationaux de paiement pour services environnementaux. Le Costa Rica avait déjà ouvert la voie, le Mexique a suivi et l'Équateur leur emboîte le pas avec le programme Socio Bosque, qui consiste à payer les usagers des

forêts pour la conservation de celles-ci. Si l'efficacité réelle de ces programmes fait l'objet de controverses – beaucoup d'usagers ou de propriétaires des forêts ont reçu des paiements alors qu'ils n'avaient pas l'intention ou l'opportunité de déboiser –, on assiste à un engouement pour ce que certains considèrent comme une nouvelle panacée.

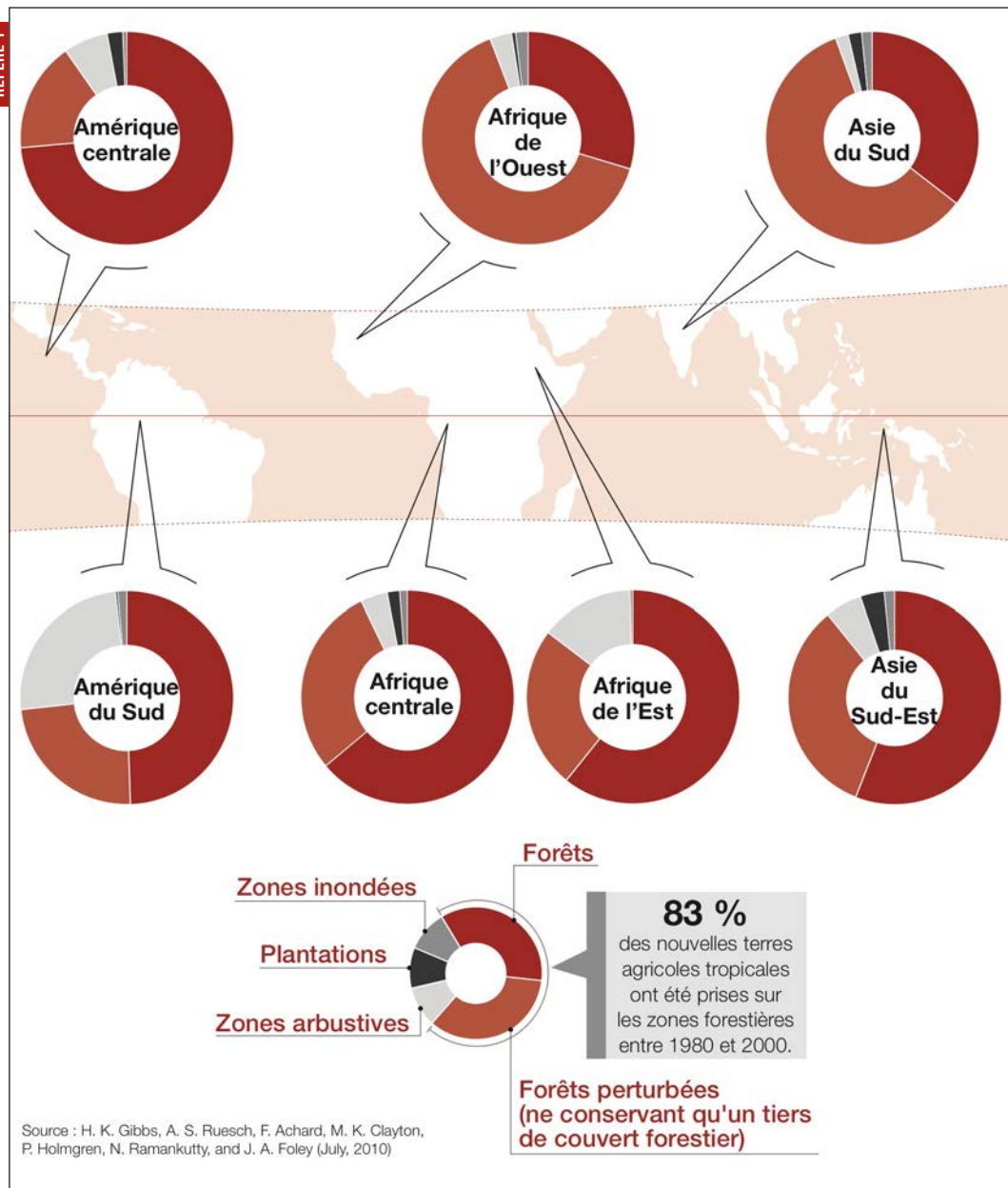
Indonésie : moratoire spectaculaire contre la conversion des forêts naturelles et tourbières

Prenons le cas de l'Indonésie à titre d'illustration de la mise en œuvre du REDD+, ce pays étant éminemment stratégique pour ses vastes ressources forestières et son rythme élevé de déforestation/dégradation.

Une mesure emblématique a été prise dans le cadre de l'accord bilatéral avec la Norvège accompagné des promesses de financement à hauteur d'1 milliard de dollars. Un décret a été émis en mai 2011 afin de mettre fin temporairement à l'octroi de nouvelles licences d'exploitation des forêts primaires et tourbières. Ce « moratoire » de deux ans a été discuté pendant plusieurs années, car bien que son principe soit assez simple, il se heurte à des intérêts économiques extrêmement puissants. De plus, il demande une collaboration inédite entre différents ministères et agences, et son effectivité est directement liée à un ensemble de « détails » dans son exécution : nature des forêts concernées et leur localisation géographique, implication des divers échelons administratifs, inclusion des licences en cours d'obtention, etc. L'ampleur des superficies concernées est donc aujourd'hui débattue, et son application effective reste problématique dans un pays coutumier du manque de transparence et de l'application imparfaite de ses lois. Cette mesure concerne au premier chef le secteur des plantations de palmier à huile qui est montré du doigt comme une cause de déforestation de premier ordre. Elle est à ce titre ambitieuse et mérite d'être étudiée de près, bien que le choix des zones à préserver sous le moratoire puisse être considérée au contraire comme le signe que le sort des forêts d'un pays majeur soit déjà en grande partie écrit...

L'agriculture dévore les forêts tropicales

REPÈRE 1



De 1980 à 2000, 83 % des nouvelles terres agricoles tropicales ont été prises sur des terres forestières, 97 % pendant la décennie 1990. Protéger les forêts, leur biodiversité et leur rôle régulateur du climat, nourrir la population mondiale... les enjeux restent posés et les réponses en construction.

Brésil : négociation pour le nouveau code forestier

Au Brésil, autre acteur majeur dans la lutte contre la déforestation tropicale, le nouveau code forestier en cours d'élaboration continue d'agiter les esprits des législateurs et l'ensemble des acteurs concernés par l'avenir des forêts du Bassin amazonien. Le débat peut être perçu comme étant à l'avantage de nombre de propriétaires terriens et d'éleveurs. En effet, il remet en question le principe de la « réserve légale » selon lequel, en Amazonie, un propriétaire doit conserver 80 % de ses terres sous couvert forestier (ce pourcentage change dans d'autres régions du pays). Il pourrait aussi équivaloir à passer l'éponge sur une partie des nombreuses transgressions observées par le passé. En contrepartie, les terres devront être plus rigoureusement enregistrées afin de permettre une meilleure application des lois à l'avenir. Le nouveau code forestier n'est pas sans poser d'énormes problèmes. Par exemple, il absout certains éleveurs de leurs comportements délictueux au détriment de ceux qui ont scrupuleusement respecté les lois, et il risque d'augmenter encore le sentiment d'incertitude associé à la législation sur l'usage des terres forestières. À cet égard, il est important de comprendre que le moindre changement du pourcentage de terres légalement convertibles pour l'agriculture entraîne des différences considérables dans la valeur du foncier. Il est aujourd'hui impossible de se prononcer sur l'impact qu'aura le nouveau code forestier, d'ailleurs encore en cours de validation finale, mais il aura nécessairement des conséquences importantes pour l'avenir de la forêt amazonienne. En outre, tout semble indiquer que l'année 2011 se soldera par une hausse de la déforestation au Brésil, après plusieurs années de baisse. Cette augmentation est liée notamment à la hausse des prix agricoles qui rend la déforestation encore plus profitable.

Controverses montantes sur le carbone forestier

Sur un autre plan, le secteur forestier est désormais pris en compte dans l'analyse du phénomène de pressions commerciales sur les

terres, communément qualifié de *land grabbing* (accaparement des terres) par les observateurs les plus critiques. Le rapport de l'International Land Coalition (ILC) mentionne les plantations d'arbres pour l'obtention de crédits carbone dans sa liste des activités constitutives de phénomènes d'accaparement des terres. L'une des premières grandes polémiques concernant l'éviction de populations par une société internationale investissant dans des reboisements avec l'objectif de générer des crédits carbone a éclaté en Ouganda suite à un rapport de l'ONG Oxfam International. Bien que la négociation climat piétine, les projets REDD+ visant à vendre des crédits carbone sur le marché volontaire poussent en effet comme des champignons dans les pays en développement. Des dizaines de projets REDD+ sont ainsi recensés à travers le monde, la majorité se situant en Amérique latine et sur des terrains privés (les investisseurs ont besoin de sécurité). Le développement de standards de certification tels que le Voluntary Carbon Standard (VCS), censés garantir la qualité des crédits générés par ces projets forestiers, rassure un certain nombre d'investisseurs concernés par les moyens de la conservation au-delà des seuls résultats. Le premier projet certifié VCS a vu le jour au Kenya en 2011. Néanmoins, les investisseurs espèrent qu'un marché institutionnalisé viendra prendre le relais de ces marchés volontaires qui restent fragiles et dont l'impact réel sur la déforestation reste très douteux, dans la mesure où ces projets ne s'attaquent pas aux causes du problème et ne font parfois que déplacer la déforestation ailleurs.

L'état de la certification

Parallèlement, la certification progresse. Initiée bien avant le mécanisme REDD+, la certification est un moyen de signaler une bonne gestion forestière et de la promouvoir grâce à une prime (toute théorique) dont bénéficieraient les produits certifiés sur le marché. La certification du Forest Stewardship Council (FSC), qui est le fer de lance du mouvement dans les pays en développement, a continué sa progression en Afrique centrale avec près de 5 millions d'hectares, ce qui en fait la région

la plus couverte par ce label. Néanmoins, de nombreuses ONG, à l'instar de Greenpeace, cherchent maintenant à freiner voire à défaire cette dynamique dans le bassin du Congo. Au départ, ces organisations pensaient que la certification concernerait avant tout des forêts communautaires. Si ceci s'est vérifié en Amérique latine, il n'en va pas de même en Afrique centrale où les communautés ont des difficultés à surmonter des problèmes d'accès au marché et d'action collective. La certification tend ainsi à légitimer l'exploitation industrielle des forêts, que plusieurs ONG refusent pour leurs conséquences sociales et sur la biodiversité. D'où une offensive sans précédent contre la certification FSC « bassin du Congo ». Par exemple, Greenpeace réclame un moratoire sur ce label à cause de l'absence d'un cadre permettant d'assurer une bonne gestion des forêts et de la corruption qui prévaut dans cette région.

Les forêts européennes, quant à elles, pourraient être soumises à un accord juridiquement contraignant pour en assurer une gestion durable. C'est en tout cas ce qui a été discuté lors de la conférence ministérielle européenne à Oslo en juin qui s'est donné pour objectif un accord en 2013. Cet accord pourrait permettre d'harmoniser la gestion d'espaces forestiers très morcelés sur le continent et, éventuellement, mener au final à des critères de gestion convergeant vers les critères adoptés par les organismes de certification existants.

Beaucoup de bruit pour rien ?

Une initiative fait beaucoup de bruit, bien qu'elle ne soit pas assurée de déboucher sur une action concrète, selon les résultats des négociations toujours en cours. Appelée Initiative Yasuni, du nom du parc équatorien dont le sous-sol est riche en pétrole, elle est apparue comme emblématique de la possibilité d'une forme de paiement pour service

environnemental à l'échelle internationale. Le président Correa a proposé de ne pas exploiter ce pétrole en échange d'une compensation financière estimée à la moitié des 10 milliards de dollars que pourraient représenter les recettes d'exploitation. Malgré des engagements de plusieurs pays, et des souscriptions de particuliers sous l'égide du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), les sommes recueillies ne sont pas à la hauteur des espérances, et l'Équateur pourrait finalement décider d'exploiter le pétrole situé dans cette réserve de la biosphère. Si elle réussissait, cette expérience – qui pose par ailleurs de nombreux problèmes sur lesquels nous ne pouvons nous étendre ici – pourrait en entraîner d'autres ailleurs dans le monde.

Pour conclure sur un aspect plus anecdotique, bien que médiatique, un « sommet des trois bassins forestiers » (Bassin amazonien, Afrique centrale et Asie du Sud-Est) s'est déroulé au mois de mai à Brazzaville (Congo). Cette initiative africaine était destinée à remettre le continent sur le devant de la scène internationale pour la négociation sur le climat et les forêts. À cette occasion, l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) a annoncé officiellement les résultats d'une étude sur la déforestation dans les pays des trois bassins ; la perte nette de forêts a été estimée à la baisse – 5,4 millions d'hectares par an pour la période 2000-2010, contre 7,1 millions d'hectares durant la décennie précédente. Malheureusement, la FAO ne communique que sur la déforestation nette, c'est-à-dire qu'elle prend en compte les plantations d'arbres, souvent des espèces à croissance rapide pour fabriquer de la pâte à papier, qui « compenseraient » la disparition d'écosystèmes naturels. D'une certaine manière, ceci illustre comment l'émergence du mécanisme REDD+ a consacré la primauté de l'agenda carbone sur celui de la biodiversité. ■