

Comment faciliter le passage à l'AFD

L'aménagement forestier durable demeure un but important en Indonésie, mais le renforcement des capacités et des institutions doit s'effectuer dans un climat de politiques plus cohérentes au niveau des différents échelons de l'Administration

par Rukmantara

Chef du projet

OIBT PD 42/00 Rev.1 (F)

APHI, Manggala Wanabakti

Bloc IV, 9th Flr, Jl. Gatot

Subroto-Senayan Jakarta 10270

Indonésie

rukmantara@hotmail.com



Apprendre par l'action: les principes fondamentaux de l'aménagement forestier durable sont enseignés à des employés de concessionnaires durant un exercice de formation d'instructeurs sur le terrain. Photo: Rukmantara

A LA lecture de l'article de Rodolfo Peralta et Juan Pablo Baldivezo, 'Le passage à la durabilité' (AFT 11/1, 2003), il était intéressant de constater les similitudes entre les mesures entreprises en Bolivie et en Indonésie pour faciliter le passage à l'aménagement forestier durable (AFD). En Bolivie, le renforcement des capacités dans les secteurs forestiers public et privé est considéré comme un élément essentiel pour réaliser l'aménagement forestier durable. Il en va de même en Indonésie.

Le projet de formation d'instructeurs à l'AFD (OIBT PD 42/00 REV.1 (F)), qui a débuté en 2001 et s'est achevé en septembre 2003, visait à renforcer la capacité du secteur privé de pratiquer l'AFD en formant des instructeurs à l'application des *Critères et indicateurs OIBT de l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles* (C&I) au niveau de l'unité de gestion forestière (UGF). Il visait également à identifier les obstacles sur la voie de l'AFD et à recommander des actions pour les contourner. Le projet a été exécuté par l'Association des concessionnaires forestiers indonésiens (APHI).

Conception du projet

Le projet était conçu de manière à renforcer la capacité des gestionnaires de forêts d'entreprendre l'AFD et de se préparer à l'évaluation devant aboutir à la certification des forêts. Le programme d'études comportait deux modules: réalisation de l'aménagement forestier durable; et certification des forêts. Dans le premier module, la formation s'appuyait principalement sur le *Guide d'application des critères et indicateurs pour l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles*. Dans le module concernant la certification des forêts, le programme d'études mettait l'accent sur les processus d'auto-évaluation et de prise de décisions grâce auxquels les concessionnaires pouvaient déterminer si leur UGF étaient prêtes à être certifiées. Ces deux cours étaient organisés en activités de terrain et discussions pour transférer les concepts et les pratiques.

Une fois les activités de formation terminées, des ateliers ont été convoqués dans diverses régions d'Indonésie pour cerner

les contraintes locales auxquelles se heurte l'AFD; chaque atelier a produit des rapports régionaux qui ont été présentés à un atelier national de toutes les parties prenantes, tenu les 15 et 16 août 2003. Ce dernier a été d'une grande utilité, ayant permis à tous les acteurs forestiers d'engager un dialogue sur la façon de surmonter les contraintes identifiées et sur la manière dont la pratique de l'AFD pouvait le mieux contribuer à la réalisation des objectifs économiques, sociaux et environnementaux du pays.

Résultats du projet

Au cours de ses deux années d'exécution, le projet a formé 230 personnes, pour la plupart des employés d'entreprises d'exploitation forestière travaillant au niveau des UGF dans plusieurs régions du pays. Ce nombre était quelque peu inférieur ce qui avait été envisagé à l'origine (400+), en partie à cause d'une restructuration majeure qui a eu lieu dans le secteur: en 2000, environ 400 entreprises opéraient légalement à travers le pays; au début de 2003, elles n'étaient plus qu'une centaine. Néanmoins, les entreprises restantes ont l'intention d'introduire l'AFD et de chercher à obtenir une certification, comme en témoigne leur empressement à faire suivre des cours de formation à leurs ouvriers.

L'applicabilité des C&I de l'OIBT en Indonésie

Le projet a analysé l'applicabilité des C&I de l'OIBT sur le terrain en Indonésie. Il a constaté que les C&I fournissent des informations utiles sur les composantes primordiales de l'AFD, notamment le rôle important des politiques nationales qui l'appuient et l'importance des stratégies d'aménagement qui tiennent compte de la participation des communautés locales à la gestion des forêts.

Il n'en reste pas moins que la conception et l'exécution de l'AFD dépendent de circonstances biophysiques et sociales, extrêmement variables en Indonésie; il est donc nécessaire d'apporter quelques modifications aux C&I pour pouvoir les appliquer sur le terrain dans ce pays. Qui plus est, certains indicateurs ne sont pas adaptés au contexte indonésien.

Le projet OIBT PD 42/00 Rev.1 (F) était financé par les Gouvernements japonais et coréen.

Enseignements tirés

Le projet a constaté d'une part la lenteur des progrès vers l'AFD en Indonésie et, d'autre part, que les concessionnaires forestiers ne s'employaient pas avec diligence à faire certifier les forêts. Les principaux obstacles à une progression plus rapide incluent la faiblesse de nombreuses institutions à divers échelons du gouvernement, le niveau élevé des taxes et autres redevances sur les revenus tirés des produits forestiers et le rapport qui existe entre une gouvernance médiocre et le peu d'engagement des gestionnaires de forêts envers l'AFD. Le projet a entendu et facilité un important dialogue entre le gouvernement, les communautés et les concessionnaires forestiers au sujet de la nécessité de créer au niveau national les conditions qui permettront de réaliser l'AFD sur une grande échelle. Certaines de celles-ci sont décrites ci-dessous.

Nécessité de bien comprendre ce qu'est l'AFD

Tous les acteurs ne partagent pas encore la même opinion sur ce qu'est l'aménagement forestier durable, comment il doit être réalisé et par qui. Une des questions les plus critiques des débats concernait les moyens par lesquels garantir que les avantages économiques et financiers de l'AFD seront répartis de manière impartiale.

En général, le projet a noté que forger une entente entre parties prenantes au sujet de l'AFD était un processus dynamique qui devait être facilité de façon continue. Trouver les moyens de répondre aux espérances des parties prenantes est tout aussi déterminant si l'on veut progresser davantage en direction de l'AFD; ces espérances doivent être clarifiées, conciliées avec celles d'autres acteurs et être intégrées dans les stratégies d'aménagement forestier. Ce point est précisé dans les C&I de l'OIBT mais son application sur le terrain est problématique à cause de la grande divergence de vues et d'espérances.

L'AFD doit s'appuyer sur le ferme engagement des gouvernements

Le manque de cohérence des politiques forestières à différents niveaux de gouvernement a eu pour effet, au bout d'un certain temps, de déconcerter les concessionnaires et autres gestionnaires de forêts et, ces dernières années, de gêner l'exécution des plans et des cycles de gestion établis. L'effet net a été d'accélérer la détérioration des pratiques de gestion forestière.

Pour stimuler l'AFD au niveau des UGF, les gouvernements devraient formuler des politiques et des règles claires sur ce qui suit:

Sécuriser davantage les UGF (législation forestière): il est essentiel que le gouvernement définisse uniformément et clairement des politiques au sujet de l'affectation des sols au secteur forestier et que les zones forestières soient sécurisées. Il faut élaborer des politiques tendant à éviter le chevauchement des objectifs en matière de tenure et d'utilisation des terres: le manque de clarté de certaines définitions quant à l'utilisation du territoire est apparu durant la période de décentralisation, de nombreuses régions (pouvoirs publics locaux dans les provinces) ne reconnaissant pas entièrement les dispositions nationales existantes relatives à l'occupation des sols. Les objectifs de gestion des UGF doivent donc être modifiés en fonction des nouvelles politiques locales. Les changements brusques des politiques du gouvernement national ont également accru les incertitudes des industries basées sur les forêts, ayant eu pour effet d'amoinrir l'engagement de ces industries à l'égard de l'AFD. Par exemple, la restriction de toute UGF à un maximum de 100 000 hectares a sérieusement perturbé les cycles et les volumes de coupe prévus dans les plans de gestion. La règle 'd'atterrissage en douceur' (selon laquelle les niveaux de la récolte de bois étaient abaissés de plus de 60% du volume total par an) a également créé des difficultés pour les producteurs; la plupart disent qu'elle a occasionné dans l'industrie un 'atterrissage en catastrophe'. Et le processus de décentralisation par lequel des concessions forestières ont été accordées aux petits opérateurs a provoqué des conflits sur le terrain parce que ces concessions empiétaient sur celles gérées par les entreprises forestières existantes.

Renforcer les capacités institutionnelles: les capacités et les aptitudes des institutions gouvernementales se sont affaiblies à cause de la décentralisation, en

réduisant la surveillance et en augmentant la bureaucratie des services publics. Les coûts élevés de transaction dus aux faiblesses dans le cadre institutionnel se répercutent inévitablement au niveau des UGF et compromettent la viabilité financière de l'AFD.

Développer le cadre économique: l'aménagement forestier durable étant un processus long et risqué, il a besoin d'investissements considérables par le secteur des affaires. Des dispositions prévoyant des incitations en faveur de l'AFD (et des mesures aptes à décourager les pratiques non durables) sont nécessaires pour garantir l'apport de tels investissements. Les contraintes financières—sous forme de taxes et autres dépenses non fiscales—sont de nature à fortement décourager l'AFD. Aux termes de la décentralisation, les gouvernements régionaux et les régions ajoutent leurs propres redevances à celles perçues par le gouvernement national, entraînant des perturbations majeures dans la trésorerie de certaines concessions.

En outre, il est évident que, dans le climat actuel, le prix courant des grumes est insuffisant pour faire face aux coûts de l'AFD et procurer des bénéfices raisonnables aux diverses parties prenantes, y compris les concessionnaires. Ce problème est répandu: les concessionnaires, dans toutes les régions d'Indonésie, signalent maintenant que les coûts de production excèdent le prix du marché local des grumes. Les prix sont 'cassés' par l'exploitation forestière illégale, et les revenus sont encore davantage érodés par la multiplication exagérée de redevances hors de propos dans ce contexte, imposées par le gouvernement.

L'AFD exige l'engagement ferme des concessionnaires: si les gouvernements doivent créer des conditions favorisant l'AFD, par un cadre réglementaire, institutionnel et économique bien structuré, le gestionnaire de forêts doit, pour sa part, également s'attacher à réaliser l'AFD. Le projet a reconnu qu'il existe un rapport étroit entre l'engagement du gouvernement envers l'AFD et l'engagement dont fait preuve le gestionnaire de forêts; les concessionnaires sont moins susceptibles de poursuivre l'AFD si les politiques du gouvernement ne l'encouragent pas.

Conclusions et recommandations

La route de la mise en oeuvre de l'AFD est longue. Les concessionnaires et autres gestionnaires de forêts doivent jouer leur rôle en améliorant leurs pratiques de gestion forestière, de même qu'en reconnaissant les droits des autres parties prenantes et en travaillant avec elles pour trouver des solutions mutuellement acceptables. Mais leur capacité d'agir dépend inévitablement de la viabilité économique et financière des efforts dans ce sens: pour y réussir, il faut pouvoir compter sur l'appui des gouvernements (à tous les niveaux, y compris international) et du marché.

L'exécution du projet de formation d'instructeurs s'est avéré un exercice utile, non seulement pour communiquer les principes de l'AFD aux opérateurs forestiers sur le terrain, mais aussi pour analyser les obstacles à l'AFD en Indonésie. Pour faire en sorte que les bénéfices tirés du projet ne soient pas gaspillés, nous recommandons ce qui suit:

- continuer sans relâche à mieux faire comprendre aux parties prenantes, par la formation, l'éducation et d'autres activités pertinentes, ce que l'AFD représente. Ces activités devraient cibler les concessionnaires et les communautés, mais également les fonctionnaires des pouvoirs publics dans les régions et les provinces;
- entreprendre une étude, dans le cadre de la formulation d'une nouvelle politique forestière nationale (tel que préconisé par la mission de l'OIBT sur la réalisation de l'aménagement forestier durable en Indonésie, menée en 2000), afin de cerner les conditions qui permettraient de développer et d'encourager l'AFD; et
- procéder à une analyse sur l'importance de la rente économique à escompter de l'AFD et sa répartition équitable entre les parties prenantes. Les résultats d'une telle étude dépendront dans une très large mesure des prix en vigueur sur le marché: l'analyse devrait donc également recommander des moyens pour relever les prix du marché de sorte qu'ils tiennent compte adéquatement des coûts de la gestion.