



**CONSEIL INTERNATIONAL
DES BOIS TROPICAUX**

**COMITÉ DU REBOISEMENT
ET DE LA GESTION FORESTIÈRE**

Distr.
GÉNÉRALE

CRF(XLIX)/5b
28 octobre 2015

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

QUARANTE NEUVIÈME SESSION
16 – 21 novembre 2015
Kuala Lumpur (Malaisie)

Résumé analytique

**Synthèse de l'évaluation des projets OIBT achevés et de
l'utilisation des Directives OIBT sur la gestion du feu comme
groupe thématique sur les feux de forêt**

**Préparé par
Johann Georg Goldammer
octobre 2015**

1. Introduction

Le but premier de l'évaluation était dresser un bilan de tous les projets OIBT achevés qui ont porté sur les incendies de forêt et qui ont utilisé les Directives OIBT pour la gestion du feu dans les forêts tropicales (1997), de manière à mettre en exergue les résultats positifs et les échecs, en dégagant les raisons des réussites et celles des échecs, et la contribution de ces projets à la réalisation de l'objectif 2000 de l'OIBT et à son travail d'élaboration et de définitions de politiques publiques en matière de feux de forêt, en tirant les leçons qui peuvent servir à améliorer tous futurs projets similaires et peut-être servir de fondation à la mise en place d'un programme de travail spécifique sur les feux de forêt dans l'OIBT. En outre, cette évaluation doit aussi porter sur l'utilisation et l'application des lignes directrices de l'OIBT sur la gestion du feu dans les forêts tropicales (1997), au travers d'un examen des acquis, réalisations et enseignements tirés de tous les projets OIBT accomplis sur les feux de forêt.

2. Projets évalués

Les projets compris dans l'évaluation sont énumérés dans le tableau 1.

Tableau 1. Liste des projets évalués

	PD. No.	Intitulé et dates d'exécution du projet	Agence d'exécution
Afrique			
1	PD 032/98 Rev.1 (F)	Gestion des feux de forêt au Ghana (1999-2003)	Ag. d'exéc.: CSRI Forestry Research Institute of Ghana (FORIG)
2	PD 284/04 Rev.2 (F)	Gestion du feu et restauration post-incendie avec la collaboration des communautés riveraines au Ghana (2005-2010)	Ag. d'exéc: Programme regional de l'UICN pour l'Afrique de l'Ouest (WARPO) Ag. d'exéc: FORIG Ag. d'exéc: Resource Management Support Centre (Kumasi) (RMSC)
3	PD 051/98 Rev.1 (F)	Gestion des feux de forêts en Côte d'Ivoire à titre expérimental (2000-2005)	Ag. d'exéc: Société des Développement des Forêts (SODEFOR)
Asie et Pacifique			
4	PD 017/87 (F)	Étude des mesures à prendre pour réhabiliter les zones de la partie est de Kalimantan sérieusement touchées par le feu (1989-1990)	Ag. d'exéc: Agence de recherche-développement forestier, ministère indonésien des Forêts
5	PD 084/90 (F)	Mise en place d'une parcelle de démonstration pour la restauration des forêts sérieusement touchées par le feu au Kalimantan oriental [Phase II de PD 17/87 (F)] (1992-1994)	Ag. d'exéc: Agence de recherche-développement forestier, ministère indonésien des Forêts
6	PD 012/93 Rev.3 (F)	Gestion intégrée des feux de forêt en Indonésie - Phase I : Directives nationales pour la protection des forêts tropicales contre le feu (1997-1999)	Ag. d'exéc.: Faculté de foresterie, Université d'agriculture de Bogor
7	PD 228/03 Rev.3 (F) I	Système de surveillance et de gestion des feux en forêts tropicales d'après les données de télédétection satellitaire en Chine – Phase I (2006-2007))	Ag. d'exéc.: Institut de recherche sur les ressources forestières – Informations et Techniques, de l'Académie chinoise de foresterie (IFRIT, CAF)
8	PD 228/03 Rev.1 (F) II	Système de surveillance et de gestion des feux en forêts tropicales d'après les données de télédétection satellitaire en Chine – Phase II (2008-2009)	Ag. d'exéc.: Institut de recherche sur les ressources forestières – Informations et Techniques, de l'Académie chinoise de foresterie (IFRIT, CAF)
Amérique latine			
9	PD 590/10 Rev.1 (F)	Gestion intégrée du feu dans les collectivités rurales du Guatemala : création de stations	Ag. d'exéc : Asociación Vivamos Mejor (AVM)

		pilotes de mise en œuvre de pratiques pérennes de gestion intégrée du feu (2011-2014)	
10	PPD 153/11 Rev.1 (F)	Prévention des incendies de forêts par la mise en œuvre d'actions régionales avec la participation des populations riveraines et des autres acteurs concernés en vue d'assurer la protection des forêts et des services écosystémiques (2012-2013)	Ag. d'exéc.: Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS), Colombia
11	PD441/07 Rev.2 (F)	Renforcement institutionnel de l'ANAM en matière de lutte intégrée contre les incendies dans les forêts tropicales du Panama (en cours depuis 2010)	Ag. d'exéc.: Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) (appelé à devenir prochainement ministère de l'Environnement)

3. Bilan et analyse de l'évaluation à posteriori des projets

Dans le corps du présent rapport une évaluation sommaire est fournie de chacun des projets énumérés au tableau 1.

4. Bilan résumé des projets évalués

L'implication de l'OIBT dans la lutte contre les incendies de forêt dans les forêts tropicales remonte au début des années 1980. L'utilisation de plus en plus intensive du feu dans les conversions d'occupation des sols dans les années 1980 a été la rendue particulièrement visible pour la première fois pendant la sécheresse El Niño / Oscillation australe (ENSO) en Asie du Sud-Est en 1982-83, ces pratiques ayant entraîné la propagation d'incendies et la combustion à grande échelle de forêt tropicale primaires intactes et celle d'autres végétales par ces incendies. La destruction de forêts tropicales sensibles au feu et les effets secondaires, notamment la pollution atmosphérique de ces régions, incita le gouvernement de l'Indonésie à solliciter l'assistance de l'OIBT dans l'évaluation des dégâts provoqués par ces incendies et à mettre au point des méthodes de restauration des écosystèmes de la forêt tropicale endommagés par le feu.

Bien qu'aucun autre pays producteur membre de l'OIBT n'ait sollicité d'assistance similaire au cours des années 1980 et au début des années 1990, la situation de l'Indonésie fournissait un parfait exemple de pays ayant rapidement évolué de l'état de "pays forestier", soit un pays qui, après avoir eu le couvert forestier pour occupation des sols dominante, était devenu une société agraire et industrielle. Dans pareille évolution, la forêt et les autres formations végétales indigènes, dont les biomes de tourbières, constituaient un obstacle qui ne pourrait être surmonté que par la force particulièrement puissante, mais aussi particulièrement destructrice, qui est celle du feu.

Reconnaissant les causes sous-jacentes de l'utilisation croissante du feu dans la gestion territoriale, et les dimensions socio-économiques et socio-écologiques de l'interaction entre l'homme et le feu, l'OIBT alla plus avant en épaulant le développement d'outils d'encadrement de la gestion des feux à l'intention des acteurs locaux, nationaux et internationaux. L'élaboration pour l'Indonésie de « Directives nationales sur la protection des forêts tropicales contre les incendies » a été engagée en parallèle avec l'élaboration des « Lignes directrices de l'OIBT sur la gestion du feu dans les forêts tropicales » conçues pour un usage international. Le terme « gestion intégrée du feu » (*Integrated Fire Management, IFM*), qui a été introduit en Indonésie dans les années 1990 par le projet GIZ de gestion intégrée des incendies de forêt (*Integrated Forest Fire Management, IFFM*) dans le Kalimantan oriental, désigne un concept de plus en plus acceptable qui consiste à passer d'une démarche classique de prévention des incendies à un concept plus diversifiée. Le terme « intégration » désigne ainsi un concept articulant dans l'autonomisation des populations rurales et forestières la prise en charge par ces dernières de l'écobuage d'une part, soit une utilisation non dommageable du feu, et la lutte contre les incendies d'autre part.

S'ajoutant au Sud-est asiatique qui subit les influences océaniques, la région d'Afrique de l'Ouest a elle aussi été touchée par les effets cumulatifs des phénomènes climatiques extrêmes – fruit des téléconnexions du phénomène El Niño / Oscillation australe (ENSO) – et de développements socio-écologiques similaires. Loin de l'Indonésie, le Ghana a été l'un des pays les plus touchés par le phénomène El Niño de 1982-1983, entraînant épisodes de sécheresse et incendies dévastateurs. À l'instar de ce qu'elle avait fait en Indonésie, l'OIBT a épaulé des projets qui capitalisaient les acquis les uns des autres. Tout d'abord, un projet a été appuyé qui visait à mieux connaître les causes et les effets des incendies de forêt dans le but de trouver des moyens efficaces d'une gestion future des incendies. Le deuxième projet financé par l'OIBT "Gestion du feu et restauration post-incendie avec la collaboration des communautés riveraines au Ghana" capitalisait les acquis du premier,

permettant des approches ciblées et s'avérant particulièrement fructueuses dans la gestion des incendies, notamment grâce à la participation des populations riveraines.

Les concepts des projets en Côte d'Ivoire, en Colombie, au Guatemala et au Panama semblent avoir profité de l'expérience acquise dans des projets pionniers d'Indonésie et du Ghana.

D'autre part, une démarche intéressante et manifestement concluante a été mise en œuvre dans le projet « Système de surveillance et de gestion des feux en forêts tropicales d'après les données de télédétection satellitaire en Chine ». Ici, le développement et l'application de données de télédétection satellitaire jusqu'au niveau de la gestion locale des incendies apportait la preuve que, outre les modalités de gestion des incendies reposant sur les collectivités riveraines, recoupant parfois des méthodes traditionnelles de participation des collectivités à la gestion de forêt et à celle du feu, celles-ci pouvaient bénéficier du concours de technologies de pointe.

5. Enseignements dégagés

Quatre enseignements principaux se dégagent de cette évaluation :

Effets cumulés et synergiques de projets thématiques multiples

Les résultats de trois projets OIBT de gestion des feux corrélés en Indonésie et de deux projets consécutifs au Ghana ont révélés que

- Les projets consécutifs qui capitalisent les acquis les uns des autres permettent un renforcement successif des capacités en gestion des feux ;
- L'implication continue d'une agence d'exécution local (nationale) ou de collaboration (qui peut être un établissement universitaire d'enseignement et de recherche) permet de faire progresser les compétences au plan local ou national en matière de gestion des feux (ou de science des feux).

Dans le cas du projet ghanéen d'autres apports sont venus du projet « Gestion des incendies de forêt dans la zone de transition » qui était financé par le gouvernement des Pays-Bas. Ces projets ont créé des synergies qui ont contribué à la réussite globale de l'entreprise conjointe.

La pérennité des acquis d'un projet est conditionnée par des facteurs extrinsèques, qui souvent ne peuvent être anticipés

En principe, il ne s'agit pas là d'un enseignement nouveau. En effet la pérennité des acquis d'un projet ne peut jamais être prédite. Les projets de gestion des feux que l'OIBT a parrainés fournissent cependant des exemples intéressants de réussite et d'autres qui n'ont eu que de faibles impacts, voire aucun impact, soit une issue qui se situent en dehors de la sphère d'influence du bailleur de fonds.

Exemple de réussite

Dans le cas des projets mis en œuvre au Ghana, les résultats de projet et - au moins pour le moment - le fonctionnement post-projet de la démarche de gestion villageoise du feu qui a été introduite sont à mettre au crédit d'une coopération solide et constructive entre les agences d'exécution et les groupes ciblés, à savoir les collectivités riveraines. Il y a plus de 30 ans, le pays eut à pâtir de feux de forêt destructeurs, et à partir de ce moment, on rechercha des solutions en vue de motiver, activer et rendre autonomes des communautés locales afin qu'elles prennent en charge la gestion du feu. Les deux projets de l'OIBT, épaulés par le soutien d'autres bailleurs, a offert l'occasion de mettre en place des exemples de pilotage qui montrent des résultats encourageants. Malgré le retrait progressif du projet, les collectivités villageoises, par le biais de groupes de pompiers volontaires, demeurent actives et obtiennent des résultats. L'évaluation ex-post du deuxième projet ("Gestion du feu et restauration post-incendie avec la collaboration des communautés au Ghana") a révélé que les villages ont été le lieu d'un engagement fort et d'une appropriation positive des résultats. Cependant, à moyen et à long terme cette mobilisation est susceptible de s'étioler si les problèmes que posent la pauvreté, les changements socio-économiques et les changements climatiques ne sont pas abordés et si ces collectivités sont livrées à elles-mêmes. La valeur des résultats du projet justifie une poursuite de l'appui engagé auprès des collectivités pilotes, en impliquant les représentants expérimentés de ces collectivités dans l'élargissement des activités de ces dernières à d'autres régions du pays, voire à des pays voisins.

Exemple d'un impact faible ou nul

Dans le cas du projet d'appui à l'Indonésie ses acquis ont sur le principe engendré des résultats précieux (évaluation de l'étendue feu et de leurs dommages, méthodes de restauration post-incendie, élaboration de lignes directrices nationales de gestion des feux), mais des répercussions limitées. La crise environnementale régionale provoquée par l'utilisation du feu dans la reconversion des sols en 1982-83, et dans une plus large mesure en 1997-98, n'a pas pu être stoppée malgré des investissements élevés et les projets qui furent mis en oeuvre. Ces investissements avaient visé à soutenir le pays dans son édification d'une gouvernance en matière de sauvegarde et de protection des forêts et d'autres types de couvert végétal, y compris les biomes de tourbières, ainsi que l'environnement naturel et humain, contre les effets néfastes de l'utilisation du feu et de la propagation des incendies. Il reste que fin 2015, la situation en matière d'incendies et de feux de campagne ressemble à celle de 1997-98 et des années qui suivirent, au cours desquelles la combustion de la végétation native n'a cessé d'entraîner de graves préjudices pour l'environnement et de compromettre la santé et la sécurité des personnes.

En d'autres termes, malgré des investissements nationaux et internationaux importants, la situation d'ensemble n'a pas évolué. Les capacités d'extinction des incendies, et l'organisation qui avait été mise en place pour renforcer celles-ci au niveau provincial et à celui des districts au cours de la décennie précédente, n'ont pu stopper ni endiguer les principaux problèmes qui découlent de l'usage généralisé du feu dans l'exploitation et l'occupation des sols et dans les changements qu'elles connaissent.

Il y a maintenant 18 ans que l'Indonésie a sollicité une assistance internationale en matière de lutte contre les incendies, demande qui a suscité une réponse internationale par la livraison d'équipements et l'expédition d'une flotte de bombardiers d'eau – alors même qu'il apparaissait déjà à l'époque que la mobilisation de ressources financières dans une "lutte anti-incendie" serait sans effet sur l'écobuage employé dans l'exploitation des sols non plus que sur ses conséquences. L'écobuage portant sur la végétation indigène, dont les tourbières, n'a cessé d'être voulu, ciblé, et sans cesser non plus d'être en infraction avec les lois. Le même phénomène a lieu encore en 2015 : le pays continue de réclamer des bombardiers d'eau, que la communauté internationale continue de lui envoyer en dépit du fait que -- hormis la valeur que représente pareil geste politique de solidarité -- ces investissements sont inutiles.

L'enseignement dégagé de cela est que les leçons des décennies 1980 et 1990 n'ont pas été tirées, et que l'accompagnement scientifique et technique dispensé au cours des deux décennies écoulées n'a en rien permis à la gouvernance de maîtriser une catastrophe environnementale rampante dont la portée est planétaire.¹

Le rôle des organismes nationaux d'appui qui pérennisent les acquis des projets

Une des explications au fait que les projets mis en œuvre au Ghana aient été couronnés de succès, en produisant des acquis durables, est la participation des partenaires de leur exécution et le *modus operandi* de celle-ci. Dans la coopération entre l'Institut de recherche forestière CSRI du Ghana (FORIG) et le *Resource Management Support Centre* (RMSC) de Kumasi, les scientifiques mobilisés ont assuré la continuité tout en faisant progresser l'expertise scientifique et technique dans un processus cumulatif. La coopération continue et régulière menée avec la Commission forestière du Ghana a permis une vulgarisation sans heurts. Les investissements futurs dans l'élargissement et la généralisation des capacités de gestion du feu dans le pays devraient dépendre de ce cadre interinstitutionnel, lequel devrait aussi les assurer. L'inclusion des collectivités locales dans la poursuite des travaux de vulgarisation et de sensibilisation, et dans l'élargissement de la démarche de ce projet à d'autres régions, n'en demeure pas moins un défi considérable.

L'action des bailleurs de fonds et des organismes apportant leur soutien

L'examen et l'évaluation des projets réalisés au sein d'un groupe de projets thématiques révèlent que les organisations - et, en bout de chaîne, les pays membres destinataires du soutien - ont bénéficié d'un gain d'expérience accru à travers la participation active de l'organisation porteuse de ces projets, à savoir l'OIBT. Cela a produit une connaissance de plus en plus riche des principes et approches de la gestion du feu dans les institutions, permettant ainsi des services de soutien compétents et ciblés sur leurs destinataires. Les concepts et les montages des projets lancés en Amérique latine, en Afrique et en Asie traduisent des démarches de

¹ Goldammer, J. G. 2006. History of equatorial vegetation fires and fire research in Southeast Asia before the 1997-98 episode. A reconstruction of creeping environmental changes. Special Issue: Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 12, 13-32. DOI: 10.1007/s11027-006-9044-7.

pointe en matière de gestion du feu, caractérisées notamment par la priorité donnée à la participation de la société civile.²

Qui plus est l'OIBT s'est impliquée dans le travail de coopération d'échelle mondiale dans la gestion du feu, au travers notamment de sa participation active au Groupe consultatif mondial sur les incendies de forêt (WFAG) de l'UNISDR et au Réseau mondial sur les incendies de forêt (Global GWFN), ainsi que de sa coopération étroite avec le Secrétariat WFAG/GWFN et l'Observatoire mondial des incendies (*Global Fire Monitoring Center*, GFMC). En outre, l'OIBT est membre du Comité de liaison international des conférences internationales sur les incendies de forêt. Plus récemment, l'OIBT a joué un rôle déterminant en apportant son soutien à ses pays producteurs membres dans leur préparation et leur obtention de résultats concluants à la 6e Conférence internationale sur les incendies de forêt, qui s'est tenue en République de Corée du 12 au 16 octobre 2015. Cette participation internationale assure un échange réciproque de connaissances et d'expertises touchant les principes et les modes de gestion des feux à l'échelle mondiale, permettant aux projets soutenus par l'OIBT de capitaliser les connaissances les plus pointues et les acquis d'expériences dans la gestion du feu à l'échelle mondiale.

6. Préconisations

Il est fait réponse comme suit à la demande de préconisations que comportent les termes de référence de la mission d'évaluation :

6.1 Les besoins, objectifs et démarches de tous projets futurs du même ordre

Le Livre blanc intitulé "Feux de végétation et changement mondial : défis pour une action internationale concertée", qui a été publié en 2013 à l'intention des Nations Unies et des organismes internationaux, révèle les problèmes et les défis relatifs au rôle de la gestion du feu et les réponses qui devront y être apportées à l'échelle planétaire dans un futur proche³. Les résultats de la 6e Conférence internationale sur les incendies de forêt, qui s'est tenue en République de Corée du 12 au 16 Octobre 2015, comporte la même orientation et corrobore les avis des scientifiques, des intervenants et des décideurs en formulant des préconisations concises et ciblées et des appels à une action dans la *Déclaration de Pyeongchang*.⁴

La conférence a préconisé une action internationale devant se déployer sur deux niveaux, soit une approche susceptible de guider l'OIBT dans la poursuite et l'élargissement de sa contribution au renforcement des capacités de gestion des feux dans ses pays producteurs membres :

- **Politiques internationales et action concertée:** des efforts internationaux collectifs sont nécessaires pour corriger les impacts des feux de végétation qui sont de nature transfrontalière et qui affectent actuellement à un degré inacceptable les richesses planétaires communes que sont l'atmosphère et le climat, le patrimoine naturel et culturel, la santé et la sécurité humaines. Une application systématique des principes de la gestion intégrée du feu, reposant sur les trésors de savoir-faire traditionnels et la science du feu la plus en pointe, contribue à une gestion territoriale pérenne, à la stabilité et à la productivité des écosystèmes, à l'entretien et à l'augmentation des stocks de carbone terrestre, et à la

² Outre ce rapport, voir

- Organization of the "International Cross Sectoral Forum on Forest Fire Management in South East Asia" (1998): <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/cross.pdf>
- The Mission on Forest Fire Prevention and Management to Indonesia and Malaysia (Sarawak) (1998): <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/itto%20mission.pdf>
- **Décision CIBT 6(XXXIII)**) <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/E-C33-27.D6-short.pdf>
- OIBT "Fire Alarm" (2009): <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/ITTO-Fire-Alarm-2009.pdf>
- Rapport au CIBT, CRF(XLIII)/6, 13 novembre 2009: <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/ITTO-43-Session-Report-13-Nov-2009.pdf>
- OIBT: Actualités des forêts tropicales Vol. 24, No.2 (2015): <http://www.itto.int/tfu/id=4461>
- Manifestation collatérale OIBT à la 6^{ème} Conférence internationale sur les feux de forêt (Pyeongchang, République de Corée, 12-16 octobre 2015): <http://www.fire.uni-freiburg.de/korea-2015/Files-Korea-2015/Agendas/Side-Event-ITTO-Flyer.pdf>

³ Goldammer, J.G. (ed.) 2013. Vegetation Fires and Global Change – Challenges for Concerted International Action. A White Paper directed to the United Nations and International Organizations. Kessel Publishing, 398 p. (ISBN 978-3-941300-78-1). <http://www.forestrybooks.com/> and http://www.fire.uni-freiburg.de/latestnews/recent_pub.htm

⁴ For the outcomes of the conference, including the Pyeongchang Declaration "Fire Management and Sustainable Development" and the more detailed Conference Statement and the Statements of the Regional Wildland Fire Networks see: <http://www.fire.uni-freiburg.de/korea-2015.html>

réduction des émissions inutiles de polluants qui sont préjudiciables à la santé humaine et qui altèrent le climat. La COP 21 est encouragée à reconnaître le rôle de la gestion intégrée du feu, et à officialiser le soutien qu'elle lui apporte, comme contribution responsable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, au maintien ou à l'accroissement du bilan terrestre du carbone dans tous les types de formation végétale et au fonctionnement des écosystèmes.

- **Doter les nations d'une capacité à répondre par des solutions aux problèmes de la gestion du feu** : la mise en œuvre de la gestion intégrée du feu passe par un développement des capacités, des investissements et un travail de sensibilisation au niveau mondial. Sachant que les savoirs traditionnels et les connaissances de pointe qui fondent les principes de la gestion intégrée du feu sont disponibles pour tous types de végétation, la mise en œuvre systématique de cette dernière, notamment dans le cadre d'une gestion villageoise du feu, peut être favorisée par l'échange d'expertises entre les pays. L'élaboration de programmes et la mise en place de centres de ressources à l'échelon régional, mis au service du développement des capacités, notamment par des formations à la gestion du feu, devraient être appuyées par les pays et les organisations internationales. L'établissement d'accords bilatéraux et multilatéraux d'instruments d'échanges volontaires devrait également être soutenu.

6.2 Les catégories à cibler

Les incendies interagissent entre étendues naturelles aux formations végétales ouvertes, terroirs agricoles, pâturages, forêts, zones protégées et espaces habités (fermes individuelles, villages et franges urbaines). L'expérience acquise dans les projets évalués, comme ailleurs au niveau international, fait apparaître la nécessité d'aborder la gestion des feux de manière transversale, dans leurs cadres naturels, culturels et administratifs en élaborant une démarche qui embrasse toutes ces dimensions.

C'est ainsi que toute planification de projet et toute mobilisation de leurs partenaires pressentis doivent inclure les différents organismes publics exerçant leurs compétences sur l'agriculture, la forêt, la conservation, la santé publique, etc. ainsi que des organisations non gouvernementales et des représentants de la société civile dont les collectivités riveraines. Des tables-rondes ou des comités à caractère permanents créés à l'échelon national, régional et local permettront des démarches participatives et un partage coordonné des compétences et attributions

Dans l'idéal, trois démarches produiront les résultats souhaités :

- La *démarche verticale descendante*, doit formuler l'intérêt national dans le renforcement des capacités de gestion durable du feu par la mise en place – si cela n'est pas déjà fait – d'un mécanisme inter-institutionnel (prévoyant la participation de la société civile) d'élaboration (ou de refonte) d'une politique nationale de gestion du feu, d'une stratégie de sa mise en œuvre et d'un plan d'action ;
- La *démarche verticale ascendante*, qui permet de définir des options de gestion du feu et de les mettre à l'essai dans des modalités susceptibles de varier entre les régions en fonction des réalités environnementales, culturelles et socio-économiques particulières ;
- La *démarche horizontale*, qui mobilise les collectivités et administrations locales de zones pilote ou de projets de démonstration, en vue de généraliser des solutions éprouvées de gestion des feux à d'autres régions du pays par un échange d'expertises et de savoir-faire entre les collectivités locales. La participation d'éléments de la collectivité formés et celle de bénévoles doivent permettre la motivation, l'acceptation et la perception d'un revenu d'appoint chez les catégories ciblées qui sont le plus souvent économiquement défavorisées. Les coûts des démarches « horizontales » d'échange et de formation sont sensiblement moins élevés que ceux des démarches qui font appel à des formateurs internationaux. Ce mode horizontal d'échange et de formation a fait ses preuves expérimentales au Népal.⁵

Compte tenu du fait que les incendies de forêt, et les fumées polluantes qu'ils produisent, franchissent souvent les frontières nationales, les projets devraient aussi comporter des dimensions « transfrontalières », à savoir des dispositifs permettant de gérer ces feux le long des frontières nationales et à travers elles. Cela nécessite l'élaboration d'accords bilatéraux à valeur juridique. Les démarches bilatérales et parfois multilatérales en la matière devraient envisager l'échange d'expertises et par là-même l'éventualité de bénéficier de l'expérience du pays voisin. Enfin des projets transfrontaliers communs fourniront la base du développement de l'interopérabilité entre pays devant se préparer à une assistance mutuelle dans la survenue d'un incendie de forêt.

⁵ [http://www.fire.uni-freiburg.de/GlobalNetworks/South Asia/Meetings activities/Southasia-Panasia Consultation.html](http://www.fire.uni-freiburg.de/GlobalNetworks/South%20Asia/Meetings%20activities/Southasia-Panasia%20Consultation.html)

6.3 Passer des projets aux processus

L'évaluation des projets de l'OIBT et l'expérience générale de l'Observatoire mondial des incendies (GFMC) dans sa conduite des projets de gestion du feu à l'échelon mondial, ont fait apparaître que, dans la plupart des cas, un projet de gestion du feu peut ne pas produire de résultats satisfaisants s'agissant de la pérennité, de l'efficacité et de l'efficacé des démarches de projet individuels.

Un des enseignements importants dégagés au cours des dernières années est que la méthode traditionnellement suivie par les acteurs internationaux, qui se mobilisent pour résoudre des problèmes de développement par des projets à durée et à budget limités, et qui travaillent souvent avec des partenaires dans les institutions gouvernementales chez lesquels un renouvellement régulier du personnel peut entraîner un affaiblissement de la mémoire institutionnelle des acquis des projets, peut devoir laisser place à une autre méthode qui consiste à accompagner un processus s'inscrivant dans un pas de temps moyen ou long. Si les structures et les mandats des organisations internationales traditionnelles ne permettent pas d'intégrer l'accompagnement de processus de longue durée, cela pourrait valoir la peine de solliciter une mobilisation active des réseaux thématiques et d'institutions dédiés que sont le Réseau mondial sur les feux de forêt et ses 14 Réseaux régionaux sur les incendies de forêt, d'explorer l'utilité de créer des centres régionaux d'excellence spécialisés et d'assurer la liaison avec les dispositifs volontaires dans le cadre du Mécanisme international de préparation aux incendies de forêt (IWPM).

Mise en place de centres régionaux de gestion du feu

Dans d'autres régions du monde, la mise en place de « Centres régionaux d'administration des ressources sur le feu » a donné de bons résultats. Ces centres servent de

- Centres d'archivage de données régionales ou nationales et d'informations scientifiques et techniques sur les incendies de forêt, parmi lesquelles les connaissances spécialisées issues de projets et programmes passés (archivage en ligne et archivage physique dans les centres) ;
- Lieux de formation pour professionnels et bénévoles à la gestion des incendies dans les différents pays comme au niveau des collaborations mises en place au plan régional ou plurinational ;
- Lieux de diffusion aux acteurs de la gestion des feux, mais aussi auprès du public, d'informations sur la prévention des incendies, l'alerte précoce et l'information en temps réel sur les incendies de forêt en cours ;
- Lieux de facilitation de l'entraide entre pays voisins dans les situations d'urgence causées par des feux de forêt.

Les trois centres existants en Europe du Sud-Est / Caucase, Europe de l'Est et d'Asie centrale sont basés dans des universités et maintiennent des liens solides avec les administrations des pays participants. La raison à cela est la participation, généralement engagées sur le long terme, des enseignants-chercheurs universitaires en écologie du feu et recherche sur la gestion des feux, en triple interface avec les intervenants de terrain, les administrations et le niveau où s'élaborent les politiques publiques dans ce domaine.

6.4 Les Directives de l'OIBT sur la gestion du feu dans les forêts tropicales (1997) doivent-elles être revues ou enrichies ?

Au cours des 20 dernières années, un certain nombre de lignes directrices sur la gestion du feu ont été élaborées qui visaient différentes catégories à différents échelons (international / mondial, national, local, thématique).⁶

Les lignes directrices suivantes sont exemplaires à cet égard ; énumérées ci-dessous par ordre chronologique de leur parution, elles étaient d'arguments les préconisations à l'OIBT :

6.4.1 Lignes directrices internationales ou mondiales

Directives de l'OIBT sur la gestion du feu dans les forêts tropicales (1997)

Ces lignes directrices ont été élaborées en une époque où la destruction des forêts tropicales par l'écobuage et les incendies de forêt paraissait devoir s'accélérer dans les années 1980 et 1990. En principe, elles traitent des

⁶ Une page Web du GFMC donne accès aux principales lignes directrices internationales: <http://www.fire.uni-freiburg.de/literature/Fire-Management.htm>

forêts tropicales, mais elles ont néanmoins servi d'exemple et de modèle à d'autres écorégions du monde. Dans les années 1990, l'influence de l'homme et de la variabilité du climat (par exemple, El Niño / Oscillation australe) était au cœur des préoccupations. Ces lignes directrices mettent l'accent sur la participation des collectivités à la gestion du feu, et à cet égard eurent un rôle pionnier et sont toujours valables.⁷

Directives de l'OMS sur la santé en cas d'incendies de végétation (1999)

L'Organisation mondiale de la santé (OMS), en coopération avec l'Observatoire mondial des incendies (GFMC), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), a publié des lignes directrices ainsi qu'un dossier de documents de travail et un guide du formateur. Ces volumes sont destinés à aider à la prévention et la gestion des situations de catastrophe causées par les fumées des feux de végétation et d'atténuer leurs effets sur la santé humaine.⁸

Recommandations volontaires pour la gestion des feux (2006)

Ces lignes directrices établissent les principes directeurs et les actions stratégiques nécessaires aux décideurs en charge des orientations et de la planification en vue de l'adoption de démarches intersectorielles mieux intégrées en matière de gestion des feux. Ces recommandations volontaires sont à caractère général et présentent les aspects de la gestion des feux qui transcrivent les progrès du caractère interdisciplinaire de ces démarches, contributions des membres de l'équipe de rédaction, soit les représentants du Réseau mondial sur les feux de forêt.⁹

6.4.2 Lignes directrices et orientations nationales

Les lignes directrices sur la gestion des feux n'existent qu'en petit nombre ; elles ont été élaborées à l'usage d'acteurs ciblés à l'échelon national. En voici deux exemples :

Indonésie

Ainsi qu'on l'a développé aux sections 3.5 et 5 du présent rapport, le projet « Gestion intégrée des feux de forêt en Indonésie – Phase I : Directives nationales pour la protection des forêts tropicales contre le feu », malgré le corps de directives nationales de qualité qui en a résulté, n'a eu qu'un impact limité, voire aucun impact, sur la situation générale du pays concernant ces feux. Les capacités d'extinction des incendies, et l'organisation qui avait été mise en place pour renforcer celles-ci au niveau provincial et à celui des districts au cours de la décennie précédente, n'ont pu stopper ni endiguer les principaux problèmes qui découlent de l'usage excessif du feu dans l'exploitation et l'occupation des sols et dans les changements qu'elles connaissent.

Namibie

Un seul pays, qui n'est pas membre de l'OIBT, a élaboré des directives nationales qui étaient fondées sur les Directives de l'OIBT pour la gestion du feu dans les forêts tropicales. Les lignes directrices approuvées par le Gouvernement de la Namibie en 2001 sont très détaillées, reflètent les Directives de l'OIBT sur la gestion du feu dans les forêts tropicales et ont abouti à des avancées significatives dans la gestion des feux dans ce pays.¹⁰

Ghana

Le Ghana est l'un des rares pays membres de l'OIBT, et même un des rares au plan mondial, où ait été promulguée une politique nationale de gestion des feux. La *National Wildfire Management Policy* de 2006, qui a été élaborée en partenariat entre le projet de l'OIBT « Gestion du feu et restauration post-incendie avec la collaboration des communautés riveraines au Ghana » et un projet financé par le gouvernement des Pays-Bas, reflète les méthodes et techniques de gestion des feux les plus en pointe dans les pays tropicaux.¹¹

6.4.3 Lignes directrices locales

Dans de nombreuses régions, il existe des espaces ruraux globalement habités (villages, bourgs, fermes dispersées) et comprenant d'autres atouts du monde rural (champs cultivés, infrastructures et autres richesses

⁷ http://www.itto.int/policypapers_guidelines/

⁸ <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/un/who/who.html>

⁹ En français : <http://www.fao.org/docrep/009/j9255f/j9255f00.htm>

¹⁰ http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/na/na_8.htm

¹¹ <http://www.fire.uni-freiburg.de/intro/2015/update-1054/Ghana-Wildfire-Policy-2006.pdf>

exposées aux incendies) qui sont menacés par les incendies de forêt et situés loin des centres urbains et de leurs autorités municipales, de leurs infrastructures et de leurs moyens et capacités d'assurer une protection contre les incendies.

Alors que les lignes directrices nationales et internationales susdites reconnaissent toutes l'importance de la participation des collectivités à la gestion des feux, il reste nécessaire de produire des lignes directrices concrètes qui peuvent être comprises et utilisées par les populations locales. Des matériaux didactiques et d'autres outils de sensibilisation ont été produits par tous les projets OIBT évalués.

Les « Lignes directrices destinées aux populations rurales, aux communautés locales et aux dirigeants de municipalité dans la région des Balkans pour la défense des villages, des fermes et autres richesses rurales contre les feux de forêt » sont un autre exemple qui mérite d'être examiné en vue d'être adapté et, lorsqu'il y a lieu, appliqué aux communautés rurales du monde tropical. Ces lignes directrices ont été élaborées dans le but de renforcer la capacité des communautés locales rurales, des agriculteurs et des éleveurs de se défendre et se prémunir contre les incendies de forêt.¹²

6.4.4 Directives techniques

Enfin les directives techniques fournissent de nécessaires précisions et approfondissements des méthodes de gestion des feux. Les « Directives et Manuel de procédures pour la gestion villageoise des feux » élaborées au Ghana sont un bon exemple de ce type d'outils¹³. D'autres guides pratiques utiles aux pays tropicaux sont disponibles sur le référentiel GFMC, par exemple, le « Manuel du formateur »¹⁴ ou le « Manuel de gestion des feux de forêt pour l'Afrique Sub-saharienne ».¹⁵

6.4.5 Le besoin de lignes directrices complémentaires

En abordant la question d'une révision ou d'un enrichissement des Directives de l'OIBT sur la gestion du feu dans les forêts tropicales (1997), il est recommandé de considérer ces directives comme pionnières et toujours valides. Pendant la durée écoulée depuis la publication de ces directives de l'OIBT, couvrant presque deux décennies, d'autres lignes directrices ont été publiées, se plaçant à un niveau plus mondial, et d'autres encore, présentant une utilité exemplaire pour une application nationale ou locale, ont été élaborées qui leur sont complémentaires.

Il est ainsi suggéré de conserver ces directives comme elles sont et de préconiser leur application de concert avec d'autres dont l'exemple est donné ci-dessus.

Cependant, il semble que soit nécessaire un document porteur de directives techniques plus détaillées permettant d'examiner la question du changement climatique et le sort et l'avenir des forêts tropicales.

En référence à la section 6.1 du rapport et de la Déclaration de Pyeongchang « Gestion des feux et développement durable », qui a été citée, il est proposé d'appeler à une consultation d'une équipe interdisciplinaire d'experts, comprenant ceux qui ont été associés aux travaux d'élaboration des principes du processus REDD de la CCNUCC¹⁶ et celle des projets de réduction des émissions de carbone, par exemple l'« Initiative internationale de gestion des feux de savane »¹⁷ et des projets connexes.¹⁸

7. Résumé

¹² http://www.fire.uni-freiburg.de/Manag/CBFiM_11.htm

¹³ <http://www.fire.uni-freiburg.de/intro/2015/update-1055/ITTO-Community-Fire-Management-Guidelines-Ghana-2011.pdf>

¹⁴ <http://www.fire.uni-freiburg.de/literature/Fire-Management-Handbook-2007.pdf>

¹⁵ <http://www.fire.uni-freiburg.de/latestnews/GFMC-Wildland-Fire-Management-Handbook-Sub-Sahara-Africa-2004.pdf>

¹⁶ Voir l'ouvrage de référence de la REDD *Reducing greenhouse gas emissions from deforestation and degradation in developing countries. A sourcebook of methods and procedures for monitoring measuring and reporting:*

<http://www.gofcgold.wur.nl/redd/>

¹⁷ <http://tfm.unu.edu/>

¹⁸ <http://www.fishriver.com.au/> or <http://theconversation.com/savanna-burning-carbon-pays-for-conservation-in-northern-australia-12185> or <http://www.klc.org.au/docs/default-source/Resources/feasibility-report-savanna-fire-management-for-native-title-holders-in-t?sfvrsn=0>

L'historique des réponses apportées par l'OIBT à l'accélération des problèmes que pose l'utilisation du feu et les incendies de forêt dans les forêts tropicales remonte aux années 1980 et montre une implication croissante dans le traitement des problématiques de base, à savoir l'évaluation des dégâts et préjudices, l'élaboration d'options de réhabilitation des forêts ravagées par les incendies et celle de directives nationales et internationales sur la gestion des feux. Forte de ces expériences et des progrès collectifs accomplis dans la gestion des feux au cours des années 1990 et au début des années 2000, l'OIBT a accompagné un certain nombre de pays membres dans le développement de leurs capacités de gestion des feux. De plus, l'OIBT a soutenu la participation de ses pays membres aux efforts visant à renforcer la coopération internationale dans la gestion des incendies.

Il ressort de l'évaluation des projets soutenus par l'OIBT que – à partir des connaissances et de l'expérience qu'elle a acquises au cours des deux dernières décennies – l'organisation peut envisager de poursuivre son implication et de hiérarchiser ses investissements en continuant d'accompagner ses États membres dans le renforcement de leurs capacités à gérer les feux.

Les projets de l'OIBT ont instauré des modèles d'accompagnement du développement des capacités de gestion des feux allant du plan national au plan local dans plusieurs pays membres de l'OIBT en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Les lignes directrices nationales et internationales de gestion des feux ont contribué à l'élaboration de concepts, de politiques et de stratégies de mise en œuvre de la gestion du feu. L'élaboration de politiques nationales de gestion du feu, associées à des cadres juridiques et des stratégies de leur mise en œuvre, figure désormais en bonne place dans les priorités programmatiques de nombreux pays.

L'échange d'expériences entre pays voisins par le biais de réseaux régionaux sur les feux de forêt reçoit une attention croissante. Ces réseaux, parmi d'autres, visent à augmenter la capacité dans les secteurs publics et privés en partageant leur expertise en matière de gestion des feux et d'élaboration de politiques publiques dans ce domaine. À la fin de 2015, trois centres régionaux de ressources en matière de gestion des feux ont été créés dans la région Sud-Est de l'Europe et Caucase, en Europe orientale et en Asie centrale, qui servent de référentiels de données, d'informations et de connaissances, facilitent l'échange et le partage d'expertise de gestion des feux entre les pays concernés. **L'utilité de centres régionaux de ce type pour les régions tropicales d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie devrait être envisagée.** Cela pourrait permettre à l'OIBT et ses États membres de passer du parrainage de séries de projets de durée et d'efficacité limitées à l'offre d'un soutien à des processus pérennisables et acquérant leur autonomie au fil du temps.

À l'avenir, l'OIBT peut également envisager de soutenir la coopération transfrontalière et régionale dans la gestion des feux. La coopération transfrontalière bilatérale et multilatérale dans la réponse aux cas d'incendies de forêt pourrait également être renforcée par une participation active au Mécanisme international de préparation aux incendies (IWPM), qui constitue une boîte à outils supplémentaire pouvant doter les pays de capacités à faire face aux incendies et instaurer ainsi une interopérabilité sûre et efficace par une coopération transfrontalière dans la gestion des crises que provoquent les incendies de forêt.