

Exposé - Influence de la politique

Reidar Persson & Klaus Janz

CE CHAPITRE ABORDE LES THÈMES SUIVANTS:

- État des connaissances relatives aux forêts à l'échelle mondiale
- Comment les inventaires ont-ils souvent donné de bonnes réponses à de mauvaises questions.
- Pourquoi y-a-t-il, à propos des forêts et dans tous les pays du monde, un besoin constant de définir les questions importantes qui appellent une réponse.
- La collecte des informations doit être fondée sur les questions qui attendent une réponse.
- Au niveau national, les informations requises concernent principalement la formulation d'une politique.

1. Introduction

La collecte, l'analyse et l'utilisation des informations au niveau national et régional sont stratégiques par nature. Elles servent principalement au développement, à la mise en œuvre et à la supervision des politiques forestières et des stratégies sectorielles nationales. En revanche, il existe actuellement d'importants défauts dans la production et l'utilisation des informations nécessaires à l'élaboration d'une politique forestière au sein du secteur forestier d'un grand nombre de pays. La principale faiblesse réside souvent dans l'incapacité à relier la source d'information (le producteur) à la demande (l'utilisateur). Dans nombre de cas, les informations collectées ont été peu utilisées et les politiques, les stratégies et les plans élaborés n'ont pas été fondés sur des informations sérieuses. Dans de nombreux pays en voie de développement, les informations ont été collectées selon des méthodes conventionnelles. L'une des raisons pourrait être que les donateurs avaient la volonté de financer les inventaires sans procéder à une analyse préalable appropriée

des besoins réels. Les informations collectées ont été par conséquent inadéquates.

Les demandes d'informations forestières évoluent également. Historiquement, les inventaires forestiers étaient centrés sur des variables d'intérêt majeur pour l'exploitation commerciale du bois, comme la croissance et l'augmentation du peuplement sur pied. Au cours des 20 dernières années, l'intérêt s'est accru dans la plupart des pays pour une meilleure compréhension des autres valeurs forestières, notamment la préservation de la biodiversité, la quantité et la qualité de l'eau, les avantages et les impacts de la gestion forestière, la protection contre l'érosion ou l'inondation, la séquestration du dioxyde de carbone, les valeurs récréatives, esthétiques, spirituelles et naturelles de la forêt. Les sociétés s'urbanisent rapidement dans de nombreuses parties du monde. Les nouvelles populations urbaines entretiennent une relation et adoptent une attitude différentes vis-à-vis des forêts et demandent d'autres types de produits et services qu'auparavant. Les forêts originelles revêtent moins d'importance pour

la production de bois et nombreux sont les pays qui tendent à produire le bois correspondant à leurs besoins dans des surfaces relativement faibles de plantations gérées de manière intensive. En conséquence, les problèmes plus vastes de “gestion des ressources naturelles” : préservation de la biodiversité, de l'eau et séquestration du dioxyde de carbone sont, dans bien des cas, plus importants aux yeux des décideurs politiques que les informations relatives à l'approvisionnement en bois.

Les décideurs politiques nécessitent également une large gamme de données pour les décisions de politique et de gestion forestières. Ces données exigent une évaluation en termes de dépendance économique et sociale des communautés aux forêts, d'utilisations commerciales et de subsistance des produits forestiers ligneux et non ligneux, des écosystèmes forestiers importants pour les programmes de préservation (notamment les facteurs floristiques, structurels, de classes d'âge et d'historique de perturbation), d'héritage et autres valeurs culturelles placées sur les forêts en plus du potentiel d'approvisionnement en bois. Ces évaluations nécessitent également de nouveaux outils permettant d'intégrer et d'analyser les données issues de différentes disciplines et sources.

Ce chapitre débat entre autres du fait qu'il est impossible de remédier à la situation présentant un écart entre l'offre et la demande de données et d'informations en améliorant uniquement le côté offre, c'est-à-dire en introduisant ou en améliorant les inventaires forestiers nationaux. Le fondement des défauts se trouvant tout autant du côté de la demande, il convient d'améliorer les processus politiques, notamment les environnements administratifs qui affectent la production, le flux et le traitement des informations. Il apparaît crucial d'impliquer les producteurs et les utilisateurs des données dans le même processus. Ce chapitre détaille les raisons pour lesquelles les inventaires sont nécessaires (y compris la formulation du problème), quel type d'information est nécessaire et

comment les liens entre mise à disposition des informations et élaboration d'une politique peuvent être améliorés.

Ces derniers temps, l'intérêt porté aux inventaires forestiers s'est considérablement accru. Les accords du processus REDD (réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts) l'expliquent partiellement. Des programmes sont actuellement initiés pour renforcer les capacités d'exécution des inventaires forestiers dans les pays en voie de développement, sur la base des besoins nouveaux et prévisibles à terme, dans ces pays et au niveau mondial.

2. Pourquoi les connaissances relatives aux ressources forestières sont-elles encore médiocres ?

Les défauts des statistiques relatives aux forêts semblent avoir un éventail d'explications. Nous pensons qu'ils sont rarement dus à un manque de techniques. Au contraire, l'intérêt d'utiliser les nouvelles techniques comporte le risque que les inventaires forestiers soient axés sur la technique au lieu de l'être sur la demande et qu'ils soient centrés sur l'utilisation de la dernière technique plutôt que de répondre aux questions les plus importantes.

Nous pensons que la plupart des défauts sont en rapport avec des liens médiocres entre l'offre et la demande d'information. La liste ci-après présente certains problèmes courants dans l'offre et la demande d'information, et la relation entre eux :

- Les mécanismes pour formuler les questions pertinentes en termes de politique font défaut.
- Les informations présentées sont suscitées par l'offre. Les inventaires sont réalisés sur une base routinière, mais sans analyse proprement dite des questions appelant une réponse. Ils ont par conséquent tendance à fournir des réponses à des questions hors de propos.

L'incapacité à identifier les besoins réels constitue l'une des raisons pour lesquelles les informations obtenues ne sont pas pleinement utilisées.

- Les inventaires sont effectués sous la pression des donateurs. Dans ce cas, il s'agit souvent de réalisations ponctuelles, ne fournissant pas les informations de changement souvent nécessaires et les tentatives d'actualisation des résultats sont rares.
- Les inventaires sont parfois effectués sur la base de revendications spéculatives ou exagérées affirmant qu'ils constituent une étape préliminaire indispensable, dans une action visant à placer les forêts sous gestion.
- Les informations disponibles peuvent être gardées secrètes ou inaccessibles dans des dossiers d'état.

La mauvaise appréciation de l'importance des informations et l'affectation inadéquate de ressources à cet effet constituent une autre catégorie de problèmes :

- Les inventaires sont des réalisations ponctuelles devenant rapidement obsolètes.
- Le personnel qualifié fait défaut (manque de "compétences").
- Le personnel qualifié disponible ne reçoit pas la fonction appropriée.
- La collecte d'informations sur l'utilisation de la forêt est difficile et coûteuse.

Enfin, nous pouvons identifier des problèmes liés au manque d'engagement national. Le degré d'engagement est influencé par de nombreux facteurs. Dans ce contexte, le fait que le savoir est le pouvoir est une considération importante. Les autorités de nombreux pays peuvent préférer que la situation réelle demeure inconnue. Elles peuvent s'être attribuées des intérêts ou chercher à dissimuler des faits, ou encore émettre des revendications que les statistiques n'appuient pas. Par exemple,

- certains pays présentant des taux élevés

de déforestation peuvent se refuser à publier les chiffres réels pour éviter toute critique.

- Inversement, d'autres pays peuvent souhaiter présenter des taux de déforestation aussi élevés que possible, afin d'obtenir davantage de subventions forestières.
- Les pays ne souhaitent pas toujours présenter ouvertement les résultats des plantations en raison de nombreuses défaillances que certains fonctionnaires préfèrent dissimuler.
- L'abattage illégal peut être important, parfois avec la connivence des autorités forestières, limitant l'intérêt de découvrir le taux effectif réel d'utilisation des forêts.

La raison principale de statistiques médiocres peut parfois résider simplement dans le fait que des individus puissants ne veulent pas de meilleures informations. Dans la plupart des pays, il existe par conséquent un besoin d'analyse des intérêts des différents groupes pour l'amélioration ou la suppression des statistiques. Dans certains cas, les forces œuvrant contre l'amélioration peuvent être si puissantes que toute tentative de mise à niveau de la base statistique échoue.

Par ailleurs, de nombreuses forêts n'ont fait l'objet d'aucune étude car leur potentiel de production commerciale est limité ou le coût d'une évaluation complète n'est pas justifié par l'étendue des ressources commerciales. Ces forêts sont toutefois importantes dans une gamme de valeurs que la société place sur elles, comme indiqué précédemment. Le déclin de la contribution des forêts originelles à la production de bois est également à l'origine des moindres ressources affectées aux études sur l'étendue et l'état de ces forêts, malgré leur importance sur d'autres échelles de valeur. Placer suffisamment de valeur économique sur les produits de la forêt tels que l'eau, la biodiversité ou la séquestration du dioxyde de carbone pour justifier l'investissement dans l'inventaire, l'évaluation et la supervision relève de l'impossible pour certains gestionnaires

forestiers.

3. Pourquoi les informations sont-elles nécessaires ?

3.1 Le processus politique / le Programme forestier national

Nous soutenons que le besoin d'informations au niveau national est lié principalement au développement de politiques et de stratégies du secteur forestier, à leur application et à la supervision de leurs effets. En couvrant ces besoins, de nombreux autres seront également couverts, par exemple :

- Respecter les engagements internationaux, p. ex. vis-à-vis de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (UNFCCC) et la Convention sur la biodiversité (CBD)
- Répondre aux inquiétudes exprimées au niveau national et international pour l'amélioration de la gestion forestière et la protection des forêts.
- Fournir des informations aux acteurs du marché et autres parties prenantes, par exemple pour soutenir la certification des forêts ou d'autres processus visant à démontrer la qualité de la gestion forestière d'un pays.

Nous débattons par conséquent de la question "pourquoi" en examinant le rôle de l'information dans le processus politique. Nous soulignons le processus politique également au motif que l'information au niveau national ne prend son sens que s'il existe un processus politique fonctionnel dans le pays. En théorie, la mise en place du processus politique devrait précéder l'acquisition des informations. En pratique, les deux sont généralement développés simultanément. Le processus politique doit inclure un certain nombre d'étapes qui peuvent être illustrées comme suit:

- Débat public ("politique" ou

"scientifique")

- Identification des problèmes et des potentiels
- Conception d'option d'action (politique)
- Analyse des conséquences de telles actions (voir l'alinéa 4.2)
- Processus décisionnel (choix de l'option)
- Mise en œuvre (voir l'alinéa 5.1)
- Supervision (voir l'alinéa 5.2).

C'est au sein de ce processus politique que de nouveaux objectifs (la "volonté nationale") et de nouvelles stratégies (la façon d'atteindre ces objectifs) peuvent prendre forme. Les informations relatives à l'offre et à la demande de produits et services forestiers constituent un élément crucial. Différentes études sont nécessaires, en premier lieu pour examiner la situation actuelle et les besoins d'ajustement des objectifs et en second lieu pour analyser les conséquences de politiques différentes.

En règle générale, les parties prenantes doivent être impliquées tout au long du processus et un accent particulier doit être placé sur l'obtention d'un consensus. Dans la pratique, plus le consensus est large, plus la mise en œuvre est facilitée. Les gouvernements changent souvent, mais la foresterie est une entreprise à long terme. Il est souhaitable qu'aucune modification radicale de la politique n'intervienne après chaque élection ou changement de gouvernement.

Un retour d'information est nécessaire au cours de toutes les étapes du processus. Le grand public et d'autres parties prenantes ne peuvent participer de façon significative que s'il existe des informations précises. La liste ci-après propose une suite d'étapes pour atteindre un consensus sur les points suivants :

- Réalités de base sur les ressources forestières et leur utilisation
- Nature des principaux problèmes politiques
- Options disponibles pour résoudre les problèmes
- Conséquences de différents programmes politiques
- Décisions sur l'action politique à

adopter.

Dans cette succession d'étapes, l'obtention d'un consensus devient progressivement plus difficile et les informations nécessaires deviennent de plus en plus complexes. Par exemple, l'analyse des conséquences de différentes actions exige des informations de haute qualité et des capacités d'interprétation.

Dans la réalité, un consensus total est rarement atteint, même avec de sérieux efforts. En cas de désaccord, un consensus doit au moins être recherché sur la détermination des problèmes contestés. Un consensus est également difficile à obtenir par le fait que différents participants peuvent considérer la même information de différentes manières. Les facettes de la réalité qu'ils perçoivent dépendent de leur propre expérience ou situation.

Nous souhaitons souligner que les politiques et les programmes nationaux concernant le secteur forestier doivent être intégrés dans des objectifs et des politiques au niveau national. Les politiques sectorielles développées en

considérant uniquement les objectifs sectoriels peuvent donner naissance à des programmes conflictuels entre différents secteurs. Des conflits peuvent survenir, même lorsque les politiques sont bien intégrées, mais ils peuvent dans ce cas être ouvertement discutés. Les conflits d'objectif sont difficilement évitables.

Il est courant que les objectifs nationaux couvrent des aspects comme l'emploi, la stabilité des prix, la croissance économique, la balance commerciale et la répartition du revenu. La formulation de ces objectifs peut, à son tour, conduire à la détermination de politiques nationales dans les domaines de l'environnement et de la foresterie. La politique forestière doit viser à remplir les objectifs de la société (plutôt que principalement les objectifs forestiers).

Il peut sembler trop théorique de suggérer que le processus politique constitue le point de départ, et que ce processus doit identifier et spécifier les besoins d'information. En réalité, un processus politique est généralement mis en place parallèlement à la collecte

CADRE

Le processus politique – un exemple national

Lorsqu'une question ou un problème lié à la foresterie (souvent un conflit) est identifié et que le gouvernement considère qu'une action politique est requise, il désigne une commission d'enquête composée de parlementaires représentant les principaux partis politiques, et de conseillers et experts représentant les agences, organismes gouvernementaux et ONG (parties prenantes) susceptibles d'être affectés par les décisions prises. La commission lance une enquête publique sur un aspect spécifié en suivant les directives données par le gouvernement. Elle dispose de ressources pour commanditer des études ponctuelles, désigner les experts appropriés et solliciter l'opinion des parties prenantes selon les besoins. Son rapport est rendu public et activement communiqué aux parties prenantes afin qu'ils l'étudient. Le rapport complété des commentaires critiques forme la base d'une proposition gouvernementale au parlement. Les décisions parlementaires fournissent ensuite un cadre, une nouvelle loi par exemple, au sein duquel les autorités désignées fournissent les détails, c'est-à-dire les règles et réglementations, requis pour leur mise en œuvre. Un processus informel implique les parties prenantes, principalement les propriétaires forestiers, dans des négociations concernant les aspects pratiques. Ce processus est important en termes d'acceptation et de mise en œuvre homogène ; il facilite la correction d'éléments politiques qui peuvent s'avérer inappropriés.

Source : Ekelund & Dahlin 1997 "The Swedish case"

d'informations forestières, et il s'agit de les relier et de les exploiter dans un cycle. Il existe plusieurs façons d'y parvenir. Dans l'exemple suédois, cette liaison a été établie par l'intermédiaire d'une unité d'analyse basée à l'Agence forestière (voir le paragraphe 6 de ce chapitre et l'alinéa 2.3 du chapitre "Organisation et réalisation").

Le processus politique peut parfois s'égarer et les opinions se forger sur des informations erronées. À ce stade, il peut s'avérer difficile et même trop tard pour changer les opinions politiques en présentant les informations "correctes". Il importe souvent que les informations "correctes" soient disponibles avant que des fossés se creusent. La transparence du processus est importante pour que les personnes impliquées dans la collecte des informations puissent juger de celles qui seront nécessaires.

4. Quelles sont les informations nécessaires ?

4.1 Généralités

En principe, la collecte des données doit être suscitée par la demande. L'ensemble des informations à recueillir et analyser doit être défini par le besoin plutôt que par ce qui est facile à mesurer avec les techniques disponibles. La demande doit être le résultat d'une analyse interne des priorités nationales du pays, mais peut aussi évoluer à partir d'accords et de négociations entre plusieurs pays sur la base des besoins internationaux. Dans la pratique, le développement des EFN et la collecte des statistiques devraient être des processus itératifs. L'EFN répondra parfois à une demande déterminée, ou l'anticipera dans d'autres cas.

Une méthode pratique pour approcher la question des informations à collecter consiste à demander ce qui est nécessaire à l'analyse des conséquences d'une action politique (voir ci-dessous). Ce type d'analyse est très exigeant en termes d'informations et les informations susceptibles de la satisfaire répondent à la

plupart des autres besoins.

Dans ce contexte, les informations relatives aux changements sont d'un type difficile à évaluer. Leur évaluation est néanmoins cruciale pour la supervision des résultats des nouvelles politiques et stratégies comme de la mise en œuvre des programmes.

Il apparaîtra également que certaines des questions pertinentes couvrant plusieurs secteurs ne sont pas toujours considérées comme faisant partie de l'objet des administrations forestières. L'acquisition des informations destinées à la planification forestière implique certes bien davantage que l'inventaire forestier. Par exemple :

- Informations sur l'utilisation des services et produits dérivés des forêts
- Négocier de ces produits et services
- Contribution de ces produits et services à l'économie des ménages ruraux
- Statistiques d'emploi
- Comportement des parties prenantes et réactions attendues aux instruments politiques
- Émissions de gaz à effet de serre et leur élimination par les forêts et la foresterie.

Il est évident qu'une grande partie des informations nécessaires dans le contexte politique est difficile à évaluer. Dans ce contexte, nous devons accepter que tous les besoins d'information ne puissent pas être immédiatement satisfaits. Il est plus réaliste de supposer un processus d'amélioration par étapes. Pour commencer, il peut s'avérer plus important de formuler les questions que d'y répondre. Les besoins d'information, qui varient également d'un pays à l'autre et d'un cas à l'autre, doivent être considérés avec attention.

Il convient enfin de mentionner qu'un certain nombre de processus internationaux ont développé des critères et des indicateurs de foresterie durable pour différents types de forêts. Dans certains cas, comme dans les processus de Montréal et d'Helsinki, les ensembles d'indicateurs définis sont relativement détaillés. Les pays concernés peuvent choisir ceux qui correspondent à

leurs circonstances et les reporter au niveau national, parfois à des niveaux sous-nationaux. Dans le processus développé par l'ITTO pour les pays dotés de forêts tropicales, l'approche a consisté à développer une méthodologie de sorte que les groupes d'intérêt nationaux ou locaux puissent déterminer les indicateurs de gestion forestière les plus importants pour eux. Bien entendu, les accords internationaux tendent à augmenter leur influence sur les besoins de données forestières et exigent également que les pays œuvrent activement à une harmonisation pour rendre les estimations comparables entre eux.

4.2 Analyses des conséquences de politiques ou d'actions facultatives

Les analyses de conséquences constituent un aspect essentiel du processus politique. Elles prennent en considération les programmes d'action créés sous forme d'options différentes, et simulent ou prédisent ce qui adviendra si un programme spécifique est mis en œuvre. L'analyse des conséquences brièvement décrite ici est souvent complexe et très exigeante en termes de données et de techniques de base.

Les techniques de modélisation de scénarios sont de plus en plus souvent utilisées pour ce type d'analyses. Les scénarios sont couverts dans un autre chapitre, intitulé "Scénarios". Ce paragraphe traite de quelques aspects complémentaires.

Un problème est identifié dans le processus politique. Il peut s'agir de déforestation, de mauvais état de jeunes forêts, de revendications conflictuelles concernant les terres dans certains types de paysages ou de la perte de sources de produits forestiers non ligneux. Pour traiter ce problème, des options de solutions sont créées, par exemple différents programmes destinés à promouvoir l'établissement de jeunes forêts de meilleure qualité qu'auparavant. Les programmes peuvent inclure la législation, la recherche, des inventaires de supervision spéciaux, des campagnes d'information et des incitations

financières. Il convient ensuite d'estimer les conséquences de chacune des options, l'une d'entre elles pouvant consister à ne rien faire.

À ce stade, le concept d'études de production et de consommation doit être mentionné. Il a été créé par Nilsson (1978) et a représenté une contribution conceptuelle importante sur ce qui est présenté ici comme "analyse des conséquences". Voici quelques-uns des aspects particulièrement soulignés :

- Les études en rapport avec le développement d'une politique forestière ont souvent été centrées sur la coupe potentielle, la coupe admissible ou des quantifications similaires du côté de l'offre. Dans le contexte politique, ce type d'études n'a de sens qu'en relation (en termes comparables !) avec la demande : abattages, enlèvements ou consommation. La correspondance s'applique aux services et produits non ligneux.
- Nous pouvons créer des scénarios réalistes de développements futurs uniquement si l'utilisation actuelle du sol est connue et bien quantifiée. Le fait que les lecteurs puissent comprendre les changements de prévisions uniquement par rapport à une situation de départ connue constitue un autre aspect de la même question.
- Dans ce contexte, "l'utilisation actuelle du sol" inclut la connaissance des revendications concurrentes sur le sol. En ce qui concerne les forêts, cela inclut les services et les produits ligneux et non ligneux.

4.3 Types d'informations généralement nécessaires

Ce paragraphe présente une liste d'éléments d'information, et les commentaires les concernant, qui sont nécessaires dans de nombreuses circonstances de planification et de politique dans le contexte de la foresterie. Une telle liste ne peut pas être exhaustive, mais doit être considérée comme une liste de

contrôle initiale

UTILISATION DES SOLS

Il existe souvent un conflit entre les différentes utilisations des sols. Il importe par conséquent de recueillir les informations relatives à l'utilisation actuelle des sols. Il advient parfois que les sols soient utilisés simultanément pour la production de bois et de produits agricoles.

UTILISATION DES FORÊTS

La majorité des pratiques forestières vise à offrir des produits et services nécessaires à la population. Il importe de disposer d'informations sur les quantités, les modèles et les tendances de la production et de la consommation des produits forestiers et de leur négoce. À l'heure actuelle, les chiffres concernant, par exemple, l'exploitation peuvent être des calculs approximatifs, reflétant parfois le niveau formel de coupe admissible, mais en lointain rapport avec la réalité. Il importe également de disposer d'informations sur les services et les denrées non ligneuses dérivés des forêts.

ÉTAT ACTUEL DES FORÊTS

Ces informations de base sont collectées dans la plupart des inventaires conventionnels. La capacité des forêts à remplir leurs fonctions est une caractéristique d'importance essentielle. Normalement, des informations sur les zones, la topographie, la propriété, l'accessibilité, les volumes et l'accroissement des forêts sont nécessaires. Plus récemment, des informations sur les types de forêts et la description de l'écosystème ont été collectées pour des programmes de préservation, notamment sur l'âge, en particulier dans les cas de "pousse ancienne" ou de forêts primaires.

CHANGEMENT

La formulation d'une politique exige généralement des informations sur les changements dans le temps plutôt que de simples informations d'état. Seuls des inventaires répétés ou "continus" peuvent fournir de telles informations de qualité. Comparabilité et exactitude revêtent une

importance critique dans de tels inventaires. Il faut comprendre que les inventaires continus impliquent un financement sûr à long terme et une organisation stable. Dans la plupart des pays qui pratiquent l'inventaire continu, des décennies ont été nécessaires pour établir l'organisation responsable.

PLANTATIONS

Dans de nombreux pays, en particulier dans les régions tropicales ou subtropicales, les plantations sont établies dans des buts spécifiques et sont souvent gérées de façon intensive pour une croissance rapide et un rendement élevé (essences exotiques). Nous pouvons supposer qu'à l'avenir, la majorité du bois proviendra de plantations. Plus récemment, les zones forestières de nombreux pays (Chine, Vietnam, par exemple) ont été distribuées à grande échelle à des petits fermiers et des entités privées aux objectifs très divers. Malgré cela, les informations relatives aux plantations sont généralement inadéquates. Ces besoins d'informations sur les plantations concernent habituellement les plantations délibérées année par année, les dispositions de propriété et copropriété, s'il s'agit de sols forestiers ou non, la catégorie du site, les essences, la survie, l'âge, la densité, l'état de santé et l'historique des abattages.

ARBRES HORS FORÊT

Les arbres situés en dehors des forêts représentent une importante ressource forestière. Dans un certain nombre de pays et de régions (Bangladesh, Java, Pakistan, Inde, par exemple), les études ont montré que la majorité des "produits forestiers" est issue de cette ressource (FAO/RWEDP 1997). Malgré cela, le manque d'informations sur les arbres hors forêt demeure un défaut majeur dans de nombreux inventaires.

RÔLE DES FORÊTS POUR LES COMMUNAUTÉS LOCALES

Dans la plupart des pays en voie de développement, la population rurale dépend traditionnellement des forêts, dans une certaine mesure. La "foresterie industrielle" a vu le jour

plus récemment, mais il existe une tendance politique croissante à laisser la population rurale profiter de la forêt et des ressources sylvestres voisines (par exemple, à travers l'exploitation forestière communautaire et fermière). Ce développement apporte un large éventail de nouveaux besoins d'informations. Dans de nombreux pays, les connaissances et la compréhension des problèmes socio-économiques liés à l'utilisation des forêts sont insuffisantes parmi les responsables du gouvernement ou de la gestion forestière. Le défi consiste par conséquent à développer des politiques susceptibles de renforcer le rôle bénéfique des forêts pour les communautés rurales et de permettre à ces communautés de participer à une gestion forestière durable.

AUTRES PROBLÈMES

Des types conventionnels d'informations forestières ont été mentionnés plus haut. Il existe toutefois un besoin croissant pour d'autres types d'informations. Ce sont notamment : biodiversité, disponibilité, propriété y compris copropriété, caractère naturel, état de protection, état de santé de la forêt, feux de forêt, produits forestiers non ligneux, avantages environnementaux (effets hydrologiques, par exemple), critères et indicateurs de gestion forestière durable. Aucune méthode d'inventaire n'est en place pour certains de ces types d'informations.

DIOXYDE DE CARBONE

L'attention accrue portée au dioxyde de carbone et aux services hydrologiques offre des possibilités d'obtenir le paiement des services environnementaux. Depuis quelques années, la séquestration du dioxyde de carbone est souvent présentée comme le produit forestier le plus important. Il est possible à l'avenir qu'elle soit à l'origine de changements majeurs dans la foresterie et les inventaires forestiers.

4.4 Considérations préalables à la collecte des données

En supposant que nous connaissons nos besoins d'informations, la première

considération concerne les informations d'ores et déjà disponibles. L'organisation des informations existantes est une tâche fastidieuse, mais elle permet d'épargner beaucoup de temps et d'argent. Elle exige à minima de bons systèmes d'archivage et d'extraction.

La deuxième considération porte sur le niveau de précision nécessaire pour l'objectif envisagé. Quelles seront les conséquences d'une erreur d'une certaine ampleur ?

Une troisième considération porte sur le volume de travail réalisable avec les ressources disponibles¹. Lorsqu'un inventaire au niveau national ou régional est considéré comme nécessaire, nous pouvons considérer sa pertinence par rapport aux problèmes politiques des caractéristiques d'inventaire suivantes :

- inventaires ponctuels ou continus
- inventaires locaux ou inventaires à grande échelle sur échantillonnage
- observations sur le terrain ou télédétection
- inventaires des ressources forestières ou collecte d'informations sur des thèmes économiques, sociaux et administratifs.

¹Les EFN peuvent être considérées comme un investissement qui doit être rentable

5. Qu'advient-il après le processus décisionnel ?

5.1 Mise en œuvre

Les gouvernements et les parlements prennent des décisions sur les nouvelles politiques et stratégies forestières. Le processus qui y fait suite peut prendre différentes formes, en fonction des circonstances. Les étapes suivantes font généralement partie de ce processus :

- **Législation** Une nouvelle politique implique généralement le vote de nouvelles lois. Les lois doivent être accompagnées de réglementations qui spécifient ses implications exactes, en termes quantitatifs et mesurables.

- Révision des structures organisationnelles et administratives Une nouvelle politique peut nécessiter d'ajuster les structures existantes ou d'en créer de nouvelles, par exemple pour jeter les bases de services d'extension considérablement augmentés.
- Dispositions financières Une nouvelle politique forestière peut avoir des conséquences d'une portée considérable en termes de financement, subventions, frais et imposition, qui peuvent à leur tour impliquer d'autres dispositions législatives et budgétaires.
- Transmission du message Transmettre les messages nécessaires à toutes les parties concernées peut nécessiter une campagne d'information énergique.

Il existe de nombreux exemples d'excellentes politiques et stratégies forestières qui n'ont pas été suivies d'effet sur le terrain. Bien souvent, la mise en œuvre est longue et rien ne se produit sans une action ferme et bien préparée.

5.2 Supervision

Une fois les nouvelles politiques et stratégies mises en œuvre, leur impact doit être supervisé. Les politiques sont-elles couronnées de succès ? Quels sont les problèmes rencontrés ? Comment les forêts se développent-elles ? En règle générale, les développements effectifs diffèrent plus ou moins des prévisions.

Une EFN permet de collecter de nombreuses informations de supervision. En revanche, elles doivent généralement être complétées par des études spéciales sur différents aspects, comme la réussite des plantations, la biodiversité, la création de zones récréatives et l'influence sur la population locale.

Les résultats des études de supervision (et indépendantes) sont susceptibles de conduire à un débat public, scientifique et politique. À terme, ils conduisent à des demandes de changement de tout ou partie de la politique. L'ensemble du processus débute alors un nouveau cycle (ou poursuit plutôt le précédent).

6. Liaison de la collecte des informations avec la politique forestière

Les processus de planification et de formulation de la politique dans le domaine de la foresterie souffrent fréquemment d'un manque d'informations précises, pertinentes et opportunes. Parmi les nombreux motifs, les suivants peuvent être soulignés :

- Il existe un grand volume d'informations, mais qui ne répond pas aux questions importantes
- Les informations existent mais sont disséminées et réparties sur de nombreuses institutions
- Les informations recueillies ont été perdues ou sont devenues inaccessibles, faute de systèmes d'archivage adaptés
- Les planificateurs et les politiciens rencontrent des difficultés pour suivre et interpréter les informations disponibles.

Cela soulève les questions suivantes : Comment centrer la collecte des données sur les questions politiquement pertinentes ? Comment organiser les informations existantes pour qu'elles soient disponibles au moment et à l'endroit voulus ? Sous quelle forme présenter les données brutes de sorte que les planificateurs et les politiciens puissent les comprendre et les utiliser ?

Selon l'expérience suédoise, une fonction intitulée Unité d'analyse peut parfois s'avérer appropriée. Elle désigne un ensemble de tâches reliant l'offre et la demande d'informations (ou la collecte d'informations et la formulation de la politique). Les tâches peuvent être regroupées dans une unité administrative ou réparties dans plusieurs unités mais fonctionnant ensemble. L'unité d'analyse à laquelle nous pensons est en rapport étroit avec la formulation de la politique, afin de contribuer à l'identification des questions nécessitant une réponse. Elle est également en étroite relation avec la collecte des données, de façon à pouvoir extraire et organiser les

informations existantes, identifier les lacunes et recueillir la documentation nécessaire aux processus politique et décisionnel. Elle a la capacité de connaître et de comprendre les sources d'information et de préparer les analyses. La mise en place d'une unité d'analyse facilite le dialogue entre les utilisateurs et les producteurs d'informations, dont la collecte deviendra davantage suscitée par la demande. En contribuant à la politique et en assistant les décisionnaires, grâce à des informations et à des études sur mesure, elle acquiert des connaissances sur la problématique et les besoins de la communauté d'utilisateurs. Son interaction avec les organismes collecteurs de données lui permet de leur transmettre ses connaissances en termes de besoins d'informations existants et émergents. Elle peut également jouer un rôle de conseil sur les nouvelles recherches à entreprendre. Les principales tâches d'une unité d'analyse sont les suivantes :

- Effectuer le travail d'identification des besoins correspondant à la problématique forestière.
- Créer et entretenir une synthèse des informations liées à la foresterie éventuellement disséminées en divers lieux, par exemple, les informations relatives à l'offre et à la demande de produits et services forestiers ou à l'emploi dans le secteur de la foresterie.
- Réaliser des études appropriées facilitant la formulation et la mise en œuvre de la politique forestière, en particulier des analyses des conséquences de l'action politique.
- Sur la base des contacts avec les utilisateurs, déterminer les besoins d'information qui ne sont pas satisfaits
- Sur la base des contacts avec les producteurs de données, fournir aux utilisateurs des informations sur mesure, en particulier celles qui doivent être compilées et homogénéisées à partir de différentes sources.
- Promouvoir et assurer la comparabilité entre les informations issues de

différentes sources.

- Compiler et diffuser les informations standard relatives au secteur forestier, par exemple dans un recueil statistique annuel.
- Prendre la responsabilité des échanges d'informations internationaux.
- Analyser les conséquences des différentes politiques et actions.

L'expérience suédoise a montré qu'un engagement politique à long terme est nécessaire au bon fonctionnement d'une telle unité, que le cumul d'expertise indispensable prend plusieurs décennies et que la mémoire institutionnelle est importante. De bons contacts avec la recherche sont également nécessaires. Il est généralement possible d'adapter des structures organisationnelles existantes pour créer une unité d'analyse. Il s'agit souvent de regrouper en un seul lieu des activités existantes dispersées. La meilleure recommandation peut être d'affecter les tâches décrites à un groupe identifié, suffisamment important pour développer une mémoire institutionnelle. L'importance de la mémoire institutionnelle ne saurait être trop soulignée. Cette remarque concerne aussi bien l'inventaire forestier que l'analyse des données. Dans les environnements administratifs qui connaissent de fréquents changements de personnel, il est très difficile de développer des capacités et d'accumuler progressivement les connaissances nécessaires.

Une unité d'analyse doit être aussi indépendante que possible. Elle est parfois située dans une université ou une agence gouvernementale. Dans de nombreux pays en voie de développement, les universités peuvent offrir une solution adéquate, bien que des engagements financiers et le soutien du gouvernement soient requis, car les universités disposent rarement de ressources pour collecter et stocker les données. Différents types de compétences sont souvent disponibles dans les universités. L'unité d'analyse doit bien entendu être en contact étroit avec l'administration forestière, ce qui n'est pas toujours possible en choisissant un

site universitaire.

Le processus décrit ci-dessus est à l'opposé des réalités courantes. Des inventaires forestiers plus ou moins sophistiqués sont souvent entrepris, mais leur utilité n'est pas claire. Pour prendre un exemple type, la raison à l'origine de l'inventaire peut être un problème de politique forestière tel que la déforestation et la dégradation. Combattre ce problème recouvre en fait une réalité complexe, affectant de nombreux secteurs de l'économie. Cela implique de modifier le mode de vie et le comportement de nombreuses personnes. Il existe une notion générale montrant un besoin d'informations supplémentaires. Dans cette situation, il est très tentant de demander un inventaire forestier en premier lieu. Le risque est ensuite grand de planifier un inventaire ponctuel, sans formuler les questions qui appellent une réponse dans le processus politique. Une impression d'activité, attrayante pour les donateurs, peut s'en dégager, mais les chances de produire la base de connaissance nécessaire pour développer et appliquer des politiques bien ciblées sont minces.

En principe, une unité d'analyse (où qu'elle se situe et quel que soit son mode organisationnel) est indispensable à la formulation réussie d'une politique. Pourtant, cela ne suffit pas. La volonté d'améliorer les politiques et d'entreprendre les changements nécessaires est également indispensable. En outre, l'administration au sens large doit également faire preuve de compétence et la configuration administrative doit être adaptée. (Voir l'alinéa 2.3 du chapitre "Organisation et réalisation" pour des informations plus détaillées sur la façon de créer une unité d'analyse au sein d'une organisation d'EFN !).

7. Besoins émergents

La discussion du chapitre précédent portait sur ce qu'une unité d'analyse au niveau national doit analyser, sur les questions forestières importantes auxquelles elle doit répondre et sur les informations qui lui sont nécessaires pour le faire. Il s'avère que les

questions importantes varient selon les pays, de même que les informations nécessaires. De petits ajustements peuvent bien entendu être nécessaires pour répondre à certaines questions soulevées par l'évaluation des ressources forestières mondiales de la FAO, par exemple.

Au cours des dernières années, la séquestration du dioxyde de carbone dans les forêts a été mise en évidence comme étant l'un des principaux produits forestiers. Cela peut signifier des changements radicaux en termes d'inventaires forestiers. Les questions principales appelant une réponse seront identifiées par la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (UNFCCC) et probablement aussi les méthodes à utiliser. Les exigences du mécanisme REDD (réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts) et de l'UNFCCC peuvent prédominer au point d'éclipser les besoins nationaux.

Les nouvelles exigences insisteront davantage sur les inventaires continus et la supervision environnementale et les informations relatives aux changements prendront une importance croissante. De nouvelles techniques, visant principalement à collecter des informations sur le dioxyde de carbone, pourront être développées. En revanche, il existera presque toujours des besoins de connaissances plus approfondies sur les forêts que sur les stocks de dioxyde de carbone.

Le développement du mécanisme REDD n'impliquera pas une diminution de l'importance des EFN et des unités d'analyse nationales, mais au contraire une augmentation. Un accent trop prépondérant sur les besoins du mécanisme REDD est susceptible de créer de nombreuses lacunes en termes d'information pour la foresterie conventionnelle. De plus, le mécanisme REDD risque de ne pas susciter la même attention et les mêmes préoccupations dans tous les pays. Si les REDD se développent comme le pensent les optimistes, ce chapitre devra éventuellement être entièrement reformulé. Pour le moment, les besoins nationaux

doivent encore être considérés comme la préoccupation principale des EFN.

8. Conclusions

- Les politiques du secteur forestier doivent être considérées comme partie intégrante des politiques nationales globales. Les politiques forestières ne peuvent pas être développées isolément. Une coopération intersectorielle est nécessaire.
- Dans le cadre de la collecte des informations, les questions de nature politique doivent être identifiées en premier lieu. La collecte des informations (p. ex. un inventaire forestier national) fait suite à cette étape.
- Dans la plupart des pays, il existe un besoin d'analyse de l'intérêt des différentes parties prenantes pour de meilleures statistiques sur la foresterie.
- Les pays doivent reconnaître le besoin, dans le cadre de la formulation et de la planification d'une politique, d'informations sur l'utilisation des forêts, leur changement, les plantations, les arbres hors forêt, les produits forestiers non ligneux et le rôle des forêts pour les communautés locales.
- Pour identifier les besoins d'informations et l'utilisation efficace des informations forestières pour formuler leur politique, les pays doivent établir une unité d'analyse. Cette unité doit identifier activement les problèmes "brûlants" de la foresterie, participer à la collecte des statistiques et analyser les conséquences des différentes mesures politiques. Elle doit travailler en étroite collaboration avec les autorités politiques et les organismes qui collectent les informations. L'identification des différents types d'informations nécessaires doit constituer une tâche importante. Elle doit être aussi indépendante que

possible.

- La collecte et les analyses des statistiques doivent être considérées dans le contexte du processus politique et conçues pour informer les gestionnaires forestiers des conséquences de leurs actions. Les inventaires forestiers entrepris isolément ont peu de valeur.
- Au cours du processus politique, il est nécessaire de rechercher le consensus le plus large possible, car il conditionne l'acceptation et la facilité de mise en œuvre. La planification ne doit pas se résumer à trouver la meilleure solution technique.
- Une stratégie de mise en œuvre doit être intégrée à la stratégie forestière. La préparation d'une telle stratégie exige une importante somme de travail (et échoue souvent en conséquence)
- La mise en œuvre des politiques forestières doit être suivie d'une supervision adéquate.
- Les besoins d'un mécanisme REDD peuvent susciter un intérêt accru pour des inventaires forestiers. Si les besoins du mécanisme REDD deviennent trop prépondérants, la valeur des inventaires forestiers à d'autres fins peut se trouver diminuée.

Références

- Ekelund, H. & Dahlin, C.-G.** 1997. The Swedish case. Development of the Swedish forests and forest policy during the last 100 years. National Board of Forestry, Jönköping.
- FAO/RWEDP** 1997. Regional study on Wood Energy Today and Tomorrow in Asia. Field Document No. 50 , FAO, Bangkok.
- Janz, K and Persson, R,** 2002 K. How to know more about forests. Supply and use of information for forest policy. Jakarta, Centre for International Forestry Research (CIFOR) (2002),
- Nilsson, N-E.** 1978. A Framework for Forest Development Planning and Forest Resources

Appraisal. FAO/SIDA Seminar on Forest Resources Appraisal in Forestry and Land-Use Planning, India. FAO/SIDA.