

Juillet 2012



منظمة الأغذية  
والزراعة للأمم  
المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food and  
Agriculture  
Organization  
of the  
United Nations

Organisation des  
Nations Unies  
pour  
l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones Unidas  
para la  
Alimentación y la  
Agricultura

## COMITÉ DES FORÊTS

### VINGT ET UNIÈME SESSION

Rome (Italie), 24-28 septembre 2012

### RENFORCER LES LIENS INTERSECTORIELS DANS LE DOMAINE DES FORÊTS

**Intégrer les forêts aux politiques environnementales et aux politiques  
d'aménagement du territoire à tous les niveaux**

#### I. CONTEXTE

1. La demande alimentaire mondiale est en constante hausse du fait de l'augmentation de la population, de la croissance économique et de l'urbanisation, en particulier dans les pays en développement. Cette tendance devrait se confirmer au cours des prochaines décennies, pour atteindre une augmentation totale de la demande alimentaire mondiale de l'ordre de 60 pour cent d'ici à 2050. Si l'on estime à 925 millions le nombre de personnes sous-alimentées, la faim cachée concerne en réalité quelque deux milliards de personnes. Les forêts contribuent de nombreuses manières à l'amélioration de la sécurité alimentaire, mais ce rôle est rarement pris en compte dans les grandes décisions relatives à l'utilisation des terres.

2. Selon l'Agence internationale de l'énergie, la demande mondiale d'énergie primaire devrait augmenter d'un tiers sur la période 2008-2035. L'écart entre la demande et l'offre d'énergie ne cesse de se creuser en raison de la croissance démographique et de la hausse du revenu par habitant dans les pays en développement. D'après les estimations, 16 pour cent des besoins énergétiques totaux en 2011 ont été couverts au moyen d'énergies renouvelables, dont la biomasse ligneuse. Dans de nombreux pays en développement, le bois est la principale source d'énergie à usage domestique. Il constitue en outre une source complémentaire d'activité économique et de revenus ruraux. L'énergie issue de la biomasse ligneuse va continuer de jouer un rôle important dans la résolution des problèmes énergétiques auxquels seront confrontés à l'avenir les pays aussi bien en développement que développés.

3. Les tendances à l'horizon 2050 laissent entrevoir une pénurie de plus en plus marquée des ressources en terres agricoles, en forêts, en eau et en biodiversité. Ce phénomène s'explique par une intensification accélérée des activités humaines exerçant des pressions croissantes sur les ressources naturelles, qui menace les fonctions écologiques et entrave la concrétisation de l'objectif de durabilité. Il y a davantage de concurrence pour les terres entre la production de denrées alimentaires, de biocombustibles et de biomasse (« fibres ») comme substituts aux produits pétrochimiques ou autres.

*Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org).*

L'évolution de l'utilisation des terres reflète les changements concernant la demande, la compétitivité sur les marchés et les décisions d'orientation à divers niveaux. Les décisions portant sur le changement d'affectation des terres ont une influence sur les moyens de subsistance dont disposent les populations rurales et sur la résilience de celles-ci, ainsi que sur la biodiversité, les services écosystémiques et la capacité de production future des terres.

4. Au cours des dernières décennies, des producteurs primaires à grande échelle sont apparus aux côtés des petites exploitations familiales, ce qui a modifié le rapport de force dans les décisions intéressant l'utilisation des terres. Parallèlement à cela, environ 1,4 milliard de personnes vivaient toujours dans la pauvreté extrême en 2005 et au moins 70 pour cent des plus démunis habitent en zone rurale. La pauvreté est souvent liée à la précarité de l'emploi, mais aussi aux régimes fonciers et à une mauvaise gouvernance. Lorsque les droits fonciers sur les ressources naturelles sont inadaptés et instables, ils ont une influence négative non seulement sur la consommation mais aussi, et surtout, sur la production car ils dissuadent leurs titulaires d'investir dans la gestion durable de ces ressources.

5. Le changement climatique a une influence sur toutes les utilisations des terres et devrait s'accroître dans les décennies à venir, quelles que soient les mesures qui pourront être prises pour en atténuer les effets. Les communautés vulnérables et les populations vivant dans des environnements fragiles, comme les terres sèches, les zones montagneuses et les régions côtières, seront particulièrement touchées. Il est de plus en plus essentiel de mettre en place des stratégies d'atténuation dans le domaine agricole, de prendre des mesures d'adaptation au changement climatique et de renforcer les capacités de résilience, ainsi que de tenir compte de ces éléments dans les décisions portant sur les changements d'affectation des terres.

## II. PROBLÈMES PRINCIPAUX

6. Les gouvernements et les autres parties intéressées sont confrontés, individuellement et collectivement, à un défi central et primordial: la nécessité de trouver, dans un contexte de pressions croissantes quant à l'utilisation des terres, le meilleur équilibre possible entre plusieurs besoins contradictoires. Les parties considérées comme ayant pleinement voix au chapitre dans les délibérations sur l'utilisation des terres sont plus diverses qu'auparavant. Les mécanismes de gouvernance doivent donc faire participer, de manière équitable, un éventail plus large de parties intéressées disposant de pouvoirs extrêmement différents dans les processus de décision concernant l'utilisation des terres, y compris dans la mise en œuvre d'activités convenues conjointement. Dans la pratique, soit de tels mécanismes n'existent pas, soit les acteurs du domaine de la foresterie sont dépassés par des intérêts supérieurs. Le **premier défi** consiste à établir des mécanismes de gouvernance de l'utilisation des terres et/ou à renforcer ceux existant déjà à tous les niveaux, qui permettent des débats et des décisions plus éclairées sur les questions d'utilisation et de changement d'affectation des terres au sujet des forêts.

7. Les forêts contribuent à la croissance économique et à l'amélioration des moyens d'existence. Accroître les avantages découlant des forêts dans le contexte d'un besoin global d'augmenter la production sur les terres disponibles tout en veillant à gérer durablement les forêts et à réagir de manière adaptée face au changement climatique est le **deuxième défi**. Cela nécessite des institutions capables de favoriser le développement d'environnements porteurs pour la gestion durable des forêts et de créer des possibilités de générer des revenus et des emplois en fournissant plus d'avantages à la société en se fondant sur les multiples utilisations potentielles des forêts.

8. Les décideurs chargés du changement d'affectation des terres ne tiennent pas compte de tout l'éventail ni de la portée véritable des forêts. À cela s'ajoute le fait que l'importance des forêts pour les moyens d'existence locaux et les services écosystémiques n'est pas bien comprise ni documentée. Étant donné que 80 pour cent des forêts du monde sont publiques et qu'une forte proportion d'entre elles sont administrées officiellement par les États, la participation « visible » des communautés et des individus à la gestion forestière demeure plutôt faible. Faire participer les communautés et les autres parties prenantes locales, et partager plus largement les droits et les avantages tangibles des forêts, est

un élément important qui peut leur permettre de faire entendre leur voix au sujet des forêts dans les décisions ayant trait à l'utilisation des terres. Si davantage de parties intéressées bénéficient d'avantages plus visibles, l'efficacité du secteur forestier se trouve renforcée dans la concurrence pour les ressources avec les nombreux autres domaines figurant à l'ordre du jour des politiques comme la pauvreté, la santé, l'éducation ou le développement agricole. Le **troisième défi** consiste donc à définir comment partager plus largement les avantages issus des forêts et à renforcer ainsi la reconnaissance du rôle de la gestion durable des forêts pour l'ensemble de la société, quels que soient le groupe, le genre et l'âge, en particulier vis-à-vis d'autres utilisations des terres.

### III. LA VOIE À SUIVRE

9. Des mécanismes de gouvernance solides sont nécessaires aux niveaux local, national et international pour trouver le juste équilibre entre ces besoins et options contradictoires, pour relever les défis environnementaux et pour mettre en place des cadres rigoureux de gouvernance des ressources naturelles. Ils doivent être transparents, garantir la redevabilité et l'équité, et renforcer de manière significative la participation de toutes les parties intéressées, en particulier les plus faibles en termes de représentation sociale et/ou politique.

10. Pour traiter les demandes de denrées alimentaires, de fibres et de combustibles qui se font concurrence, il est particulièrement indispensable d'engager de façon volontariste un dialogue bilatéral avec les secteurs clés sur les questions présentant un intérêt commun, notamment sur des politiques d'utilisation des terres intégrées et plus cohérentes. La sécurité alimentaire, par exemple, ne peut pas être obtenue grâce à l'agriculture seule; sa concrétisation passe par une stratégie cohérente en matière d'utilisation des terres, d'environnement, d'eau, d'énergie et de développement rural. Les forêts et les arbres, y compris les systèmes d'agroforesterie, peuvent contribuer de manière considérable à tous ces aspects. De même, la production et l'utilisation de biocombustibles issus des forêts s'inscrivent dans une stratégie plus large visant la sécurité énergétique, la sécurité environnementale et le développement national global, y compris la réduction de la pauvreté.

11. Le renforcement de la collaboration entre les secteurs peut prendre de nombreuses formes, notamment celle d'un dialogue sur des propositions relatives à un sujet spécifique qui présente potentiellement un intérêt commun. Les questions forestières jouant souvent un rôle mineur dans les réflexions portant sur d'autres secteurs, une approche volontariste est nécessaire pour initier le dialogue en contribuant, par exemple, à résoudre les problèmes d'autres secteurs. Cela implique cependant que les besoins et intérêts des principales parties prenantes des secteurs concernés soient compris et reconnus.

12. Dans le contexte des politiques forestières mondiales, les pays sont convenus d'utiliser les programmes forestiers nationaux (PFN) comme cadres de décision globaux. Il s'agit d'instruments participatifs, transversaux, gérés par les pays et dont le but est d'intégrer les questions forestières à des objectifs de développement plus larges. Ces 10 dernières années, le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux a aidé plus de 70 pays du monde à mettre en œuvre leurs PFN, ce qui a permis à un large éventail de parties intéressées de participer davantage aux processus des politiques forestières au niveau national. L'intégration accrue de la foresterie aux autres politiques environnementales et d'utilisation des terres sera l'un des domaines centraux de son successeur, le Mécanisme pour les forêts et les exploitations agricoles, en cours de lancement. Cet instrument vise à aider les pays à améliorer leurs structures de gouvernance aux niveaux local, national et régional afin qu'ils puissent aménager de manière durable leurs paysages forestiers tout en améliorant la sécurité alimentaire et en promouvant une agriculture intelligente face au climat. Au niveau local, il favorisera les partenariats entre les petits exploitants, les communautés et les peuples autochtones pour leur permettre de faire entendre leur voix lors des processus d'élaboration des politiques sur les paysages forestiers à tous les niveaux. Au niveau national, il aidera les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour que la foresterie fasse partie intégrante des plateformes multisectorielles existantes ou nouvelles.

13. La multiplication des différends potentiels concernant les régimes fonciers doit être traitée de manière transversale car l'absence de droits fonciers ferait perdurer la pauvreté. Ne pas se pencher sur l'insécurité de ces droits compromettrait les investissements individuels des petits exploitants, empêchant de fait d'éventuels gains de productivité. De nombreux problèmes fonciers s'expliquent par une gouvernance faible au niveau des réglementations et dans la résolution des différends sur le terrain. En les traitant, on contribue de façon importante au renforcement des mécanismes de gouvernance.

14. En mai 2012, les États Membres de la FAO ont adopté les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, qui sont le tout premier accord des Nations Unies négocié au niveau international dans ce domaine. Ce texte, qui établit des principes et des normes acceptées à l'échelon mondial, promeut la sécurisation foncière et l'accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts en vue d'éradiquer la faim et la pauvreté en contribuant au développement durable et en améliorant la situation environnementale. Il est important que les pays l'appliquent dans tous les secteurs afin de limiter les différends relatifs à l'utilisation des terres et d'élaborer des politiques plus cohérentes en la matière.

15. On pourra relever de bien des façons le défi qui consiste à accroître les avantages tirés de la forêt tout en assurant le développement durable, et à élargir les groupes sociaux qui tirent parti des forêts et des arbres. Dans de nombreux contextes, il faudra renforcer et garantir les droits fonciers. Disposer des droits de gérer et d'exploiter des ressources forestières et des forêts incite à investir, à augmenter la productivité et, ainsi, à améliorer les moyens d'existence des petits agriculteurs, des peuples autochtones et des communautés locales. Il est particulièrement important d'intégrer les préoccupations concernant les femmes et les jeunes, surtout compte tenu de l'urbanisation et de l'évolution des systèmes agraires.

16. S'attaquer au changement climatique grâce à des mesures d'atténuation et d'adaptation adéquates est l'un des moyens éventuels d'accroître les avantages découlant des forêts et des arbres, notamment au travers de l'agriculture intelligente face au climat et de systèmes d'agroforesterie adaptés aux conditions régionales. Atténuer le changement climatique en faisant pousser des arbres peut permettre à la fois de capturer du carbone et d'aider les populations à renforcer leur résilience car les arbres sont une source d'énergie, de fibres et de denrées alimentaires.

17. Pour trouver de nouvelles manières de tirer avantage des forêts, il faudra créer des environnements favorables aux investissements et à l'innovation des secteurs public et privé dans ce domaine. Cela implique d'adapter les cadres de gouvernance et de les rendre plus propices à l'innovation et à la coopération entre les organisations publiques, privées et de la société civile à tous les niveaux. Cela nécessite également de renforcer les capacités des administrations publiques concernées par les forêts et de les aligner sur leurs nouveaux mandats et rôles, qui consistent à diriger et gérer ou appuyer les changements sur le terrain.

18. Si les populations ignorent les possibilités et les avantages qu'offrent les forêts et les arbres, il est peu probable qu'elles défendent la nécessité de les protéger et de les gérer de manière durable. Par conséquent, il est indispensable de les sensibiliser et de renforcer la communication et le dialogue avec différents groupes de la société, notamment les principaux décideurs d'autres secteurs. Mettre en place une communication pertinente et convaincante sur les forêts est essentiel pour démontrer la valeur et la contribution de celles-ci et il convient pour ce faire de renforcer les capacités.

19. Les organisations d'intégration et les plateformes de dialogue régionales, comme les commissions régionales des forêts, jouent un rôle important dans la promotion d'un dialogue bilatéral et intersectoriel plus large au niveau régional et constituent des lieux d'échange d'informations et d'expériences entre les pays sur des questions stratégiques, notamment les modalités de renforcement des mécanismes de gouvernance dans bon rapport coût-efficacité, d'accroissement des avantages tirés des forêts et de sensibilisation de larges segments de la société qui pourront ainsi tirer parti des forêts au mieux.

#### IV. POINTS À EXAMINER

- Le Comité souhaitera peut-être inviter les pays à renforcer le dialogue et la coopération entre la foresterie et les autres secteurs clés en matière d'utilisation des terres à tous les niveaux pour améliorer la concrétisation des objectifs de développement nationaux et remplir les engagements internationaux.
- Il souhaitera peut-être aussi inviter les États Membres à appliquer les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.
- Il souhaitera peut-être recommander à la FAO d'aider les pays, en particulier à:
  - renforcer les mécanismes de gouvernance pour toutes les utilisations des terres aux niveaux national, régional et mondial, notamment au travers de programmes forestiers nationaux et en accueillant et en appuyant le Mécanisme pour les forêts et les exploitations agricoles;
  - promouvoir l'intégration des questions forestières aux principales politiques relatives à l'environnement et à l'utilisation des terres à tous les niveaux, y compris en apportant un appui à la mise en œuvre des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale;
  - promouvoir une contribution durable des forêts aux moyens d'existence, à l'alimentation et à la sécurité énergétique, en renforçant ainsi le rôle des forêts dans la concrétisation des objectifs de développement nationaux et la tenue des engagements internationaux;
  - renforcer le dialogue et la coopération entre les organisations et les secteurs au niveau régional en encourageant l'action en faveur de la GDF<sup>1</sup> dans un contexte plus large de politiques relatives à l'utilisation des terres, y compris dans le cadre de REDD+<sup>2</sup>.
  
- Le Comité souhaitera peut-être recommander à la FAO de renforcer ses capacités en matière de planification de l'occupation des sols dans les zones rurales dans une perspective interdisciplinaire, pour ce qui est aussi bien des travaux normatifs que de l'aide aux pays dans le cadre de projets.
- Il souhaitera peut-être inviter le PCF à placer le renforcement de la collaboration transversale dans le domaine de la foresterie au centre de l'analyse qu'il réalisera prochainement dans le cadre de l'initiative des groupes d'experts mondiaux sur les forêts.

---

<sup>1</sup> Gestion durable des forêts.

<sup>2</sup> Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts.