

## ANALYSE

### La lutte contre la déforestation dans les « États fragiles » : une vision renouvelée de l'aide au développement

*Le partenariat mondial pour la protection des forêts tropicales, officialisé à la conférence d'Oslo sur le climat et la forêt le 27 mai dernier, s'est traduit par la consolidation de l'engagement financier des pays donateurs (Norvège, États-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni, Australie, Japon, Suède, Danemark) en faveur des États forestiers du Sud. Cette aide allouée au financement de programmes de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts s'élève désormais à 4 milliards de dollars sur la période 2010-2012.*

*Toute la question est désormais de savoir comment utiliser ces fonds REDD de la manière la plus efficace pour infléchir les politiques publiques de lutte contre la déforestation dans des États forestiers qui, pour la grande majorité d'entre eux, sont dits « fragiles », c'est-à-dire conjuguant un faible niveau de performance socioéconomique et de gouvernance.*

*À cet égard, les expériences de l'aide au développement sont riches d'enseignements.*

*a) Le principal défi de la lutte contre la déforestation consiste à ne pas devoir arbitrer entre croissance économique et préservation de l'environnement. Pour ce faire, il faut engager des réformes dans d'autres secteurs que le secteur forestier lui-même, la séquence de ces réformes étant primordiale.*

*b) Sur le plan des actions à mener, et avec l'assentiment des pays récipiendaires, il conviendrait que les pays du Nord puissent allouer des fonds sous réserve d'une mise en œuvre de programmes ciblés et de réformes dans différents secteurs :*

- agricole (investissement dans une agriculture écologiquement intensive centrée sur les exploitations familiales, subventionnement de semences sélectionnées et d'innovations adaptées, etc.),*
- forestier (régulation de l'exploitation forestière, clarification des régimes fonciers en proposant dans un premier temps une cartographie des droits sur les espaces forestiers, sujet particulièrement sensible dans nombre d'États fragiles),*
- juridique (réhabilitation du système judiciaire permettant de réduire la corruption).*

*c) Les aides proposées pourraient également combiner l'investissement dans de nouvelles pratiques productives avec des engagements contractuels sur la réduction de la déforestation et associer davantage les populations locales en les aidant à mettre en œuvre des alternatives au déboisement.*

**La déforestation serait responsable de 12 % à 15 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre liées aux activités humaines.** Face à ce constat alarmant, les participants aux discussions onusiennes sur le climat ont reconnu la nécessité d'engager des actions immédiates. Dans le prolongement de la conférence internationale de Paris sur les grands bassins forestiers du 11 mars 2010, les 54 pays participants se sont réunis à Oslo, le 27 mai dernier, pour donner vie à l'accord de Copenhague relatif aux mécanismes REDD + (réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts) en finançant des actions dès cette année. Initié par la France et la Norvège, ce partenariat mondial pour combattre la déforestation, approuvé à Oslo, a permis de consolider les promesses de fonds, qui **s'élèvent désormais à près de 4 milliards de dollars<sup>1</sup> sur la période 2010-2012.** Ces sommes représentent près de 20 % des financements à impact rapide (dits « fast start ») prévus dans le cadre du sommet de Copenhague en décembre 2009. La prochaine conférence mondiale sur le climat sera organisée à Cancun au Mexique du 29 novembre au 10 décembre 2010 (Cop-16) et pourrait donner naissance à l'accord définitif sur le mécanisme REDD +.

**Ces fonds seront alloués au financement des programmes de lutte contre la déforestation et la dégradation,** élaborés conjointement par les pays bénéficiaires et les pays donateurs, sur la base du principe de la solidarité Nord-Sud. Si l'on souhaite lutter efficacement contre le déboisement massif sans pour autant remettre en question le droit de ces États au développement, ces programmes doivent comprendre **une série de réformes dans le secteur forestier comme dans d'autres domaines, tels le secteur agricole, la gouvernance ou les droits fonciers.** La mise en œuvre de ces politiques et mesures est loin d'être gagnée d'avance puisque **près des trois quarts des forêts mondiales se trouvent dans des États dits « fragiles » ou susceptibles de le devenir.** Cet adjectif désigne les difficultés qu'éprouvent ces pays à promouvoir des politiques publiques, à appliquer leurs propres lois ou à faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Lutter contre la déforestation constitue donc un défi important qui nécessite de se pencher sur les aspects techniques des réformes tout en introduisant une dimension d'économie politique. Les échecs comme les succès de l'aide au développement ainsi que les analyses économiques apportent un éclairage sur la manière de mener un ensemble de réformes dans ces États.

Pour ne pas être contraints d'arbitrer entre développement économique et lutte contre la déforestation, bailleurs et pays hôtes devront travailler main dans la main à la définition de programmes ciblés. Il s'agit donc d'une part de s'appuyer sur les expériences passées de l'aide au développement pour mieux cerner les moyens à mettre en œuvre dans ces États « fragiles », et d'autre part d'identifier les réformes clés que les pays du Nord pourront proposer comme conditions à l'obtention des fonds.

## L'aide promise à Oslo ira à des États fragiles

### *Qu'entend-on par « État fragile » ?*

**La notion d'« État fragile » recouvre sous le même vocable un ensemble de pays en situation de crises diverses (politique, économique, environnementale) issues de contextes institutionnels tout aussi variés (régimes politiques, situation sécuritaire, processus de formation de l'État, etc.).**

Le concept date de l'après-Guerre froide, avec la publication du premier article sur les « failed States »<sup>2</sup> à l'hiver 1992 par G. Helman et S. Ratner<sup>3</sup>, tous deux conseillers de l'administration américaine. Le concept d'« État fragile » a connu un essor rapide à partir du milieu des années 2000 dans les réflexions sur l'aide internationale, en lien avec deux phénomènes : la nécessité de sortir de la doctrine de l'« aide par les résultats » qui, en moins d'une décennie, avait transformé en « orphelins de l'aide » les pays les moins performants ; et la montée en puissance de la dimension « sécuritaire »<sup>4</sup> qui, désormais, assigne à l'aide de contribuer à la stabilité des pays où elle intervient, voire d'y prévenir les risques de conflit. Confrontées aux principes du droit international qui reconnaît à tous les États un droit de souveraineté interdisant de fait toute ingérence étrangère dans les affaires internes d'un pays tiers,,

<sup>1</sup> Les quatre milliards comprennent : 3,5 milliards promis à Copenhague (Australie : 120 millions, États-Unis : 1 000, France : 375, Grande-Bretagne : 480, Japon : 500 et Norvège : 1000) ainsi que 500 millions supplémentaires décidés à Oslo (Allemagne : 350 millions et Danemark : 150 millions). À ces 4 milliards viennent s'ajouter 1 milliard promis par le Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) et 1 milliard dans un cadre bilatéral entre la Norvège et l'Indonésie.

<sup>2</sup> Cette expression est approximativement traduite par « États défailants » au lieu d'« États faillis », « défailants » renvoie plus à l'anglais « failing ».

<sup>3</sup> Helman G. et Ratner S. (1992), « Saving failed States », *Foreign Policy*, 89, p. 3-20.

<sup>4</sup> La notion d'« État fragile » devient très prégnante après les événements du 11 septembre.

mais poussées par certains pays particulièrement menacés par l'insécurité globale, les Nations unies ont adopté le principe de « fragilité » des États afin de légitimer leur stratégie d'intervention dans ces pays cibles<sup>5</sup>. La notion d'« États fragiles » fait désormais partie de la stratégie d'action prioritaire des organismes d'aide au développement. Le choix des termes et des critères utilisés n'est pas neutre. Il reflète leurs logiques d'intervention : alors que certaines institutions (OCDE, Banque mondiale) plaident pour des approches techniques et « apolitiques », d'autres, plus sensibles à la dimension sécuritaire (USAID notamment), insistent sur la prise en compte prioritaire de leurs intérêts nationaux et géostratégiques. D'autres encore, qualifiées de « mixtes », comme le UK Department for International Development, se situent à mi-chemin entre une vision économique et une approche politique.

Le recours à diverses terminologies pour désigner les États en situation de fragilité – « faible », « fragile », « failli », « défaillant », voire « suspendu », pour reprendre une récente expression de D. Darbon<sup>6</sup> – traduit la difficulté qu'ont les organisations internationales à s'entendre sur une définition commune. Certains critères semblent néanmoins faire l'unanimité : **un État « fragile » se caractérise par des institutions faibles et un risque élevé de conflits, qui peuvent porter atteinte à son développement économique.** La faiblesse des institutions pose le problème de la corruption mais aussi celui des relations entre l'État et la société.

#### Encadré 1 : Quelques exemples de critères utilisés par les agences de développement

La **Banque mondiale** définit les pays **LICUS** (*Low Income Countries under Stress*) selon deux axes : d'un côté, elle pointe du doigt les institutions au sens large, incluant par là-même la corruption ainsi que le manque de droits des populations. De l'autre, les risques de conflit et l'instabilité politique font partie des critères retenus par la Banque pour caractériser les États fragiles : entre 1992 et 2002, 21 sur les 26 pays en conflit dans le monde étaient considérés comme LICUS.

Le **Comité d'aide au développement** (le DAC ou *Development Assistance Committee*) de l'OCDE met l'accent sur le volontarisme du gouvernement en matière de réformes. Un État fragile est alors un État « dont les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme ».

Les travaux de **Dollar et Levin**<sup>7</sup> font apparaître trois classes de pays en développement : ceux à faible croissance et faible gouvernance (**les DPC pour *Difficult Partnership Country***), ceux à faible croissance et plus grande qualité des institutions (**les LIC pour *Low Income Country***) et enfin **les MIC (*Moderate Income Country*)**, des pays caractérisés par une croissance modérée et des institutions efficaces.

Les positions de réprobation voire de rejet<sup>8</sup> de ce concept de la part des pays faisant l'objet de ces indexations, jadis unanimes, ont évolué et certains pays, très dépendants de l'aide, assument désormais leur statut d'« États fragiles »<sup>9</sup>, ce qui contribue à la consolidation de cette notion. Tirant les leçons de l'inefficacité de l'aide, les organisations d'aide au développement avaient besoin elles aussi d'un cadre légal pour légitimer les conditionnalités (politiques et réformes conditionnelles à l'octroi de prêts) imposées aux pays récipiendaires de l'aide. Si l'ambiguïté du concept justifie encore sa mise en débat, l'approche en termes d'« États fragiles » a cependant permis d'intégrer une dimension davantage préventive dans les interventions

#### *Nombre d'États forestiers peuvent être considérés comme fragiles*

Si ce concept apparaît dans le débat sur la lutte contre la déforestation, c'est qu'une très grande partie des sommes promises devront être allouées à des États forestiers, qui ont aussi la particularité d'être « fragiles ». **Les États fragiles englobent entre 10 % et 20 % des forêts du monde, un chiffre qui passerait à près de 75 % si l'on tient compte des États susceptibles de glisser vers la fragilisation**<sup>10</sup>. En ne considérant que le phénomène de déforestation et non la ressource forestière, les pays DPC et LIC représenteraient respectivement 25 % et 28 % de la surface mondiale déboisée entre 2000 et 2005. La distinction entre pays DPC et LIC est d'autant plus pertinente dans le cadre de

<sup>5</sup> Cahin G. (2006), « L'État défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion ? » in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, mélanges offerts à Jean Salmon. Bruxelles, Éditions Bruylant, 2007, p.155-188.

<sup>6</sup> Darbon D. (2003), « Réformer ou reformer les administrations projetées en Afrique ? Entre routine apolitique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'Administration publique*, décembre, n° 102-103.

<sup>7</sup> Dollar D. et Levin V. (2005), *The forgotten states: Aid volumes and volatility in difficult partnership countries*, World Bank, janvier : <http://siteresources.worldbank.org/INTLICUSSPANISH/Resources/34687926.pdf>.

<sup>8</sup> DFID (2005), *Why we need to work more in fragile states*. Glasgow, Crown.

<sup>9</sup> OCDE (2010), *Dili declaration: A new vision for peacebuilding and statebuilding*, Dili, Organisation for Economic Co-operation and Development: 4.

<sup>10</sup> Harwell E. (2010), *Concept Note: Forests and Fragile States*, Banque mondiale, à paraître.

l'analyse proposée ici que l'efficacité de l'aide au développement est en partie conditionnée par la qualité des institutions.

Tableau 1 : Les États forestiers fragiles selon certaines agences d'aide au développement

Dollar & Levin			DFID*	DAC
DPC	LIC	MIC		
Afrique	Afrique	Afrique	Afrique	Afrique
Angola	Bénin	Botswana	Angola	Angola
Burundi	Côte d'Ivoire	Namibie	Cameroun	Burundi
Cameroun	Érythrée	Asie/Pacifique	Rép. centrafricaine	Cameroun
Guinée	Éthiopie	Corée	Tchad	Côte d'Ivoire
Guinée-Bissau	Ghana	Malaisie	Côte d'Ivoire	Érythrée
Libéria	Kenya	Philippines	Rép. Dém. du Congo (RDC)	Éthiopie
Niger	Madagascar	Thaïlande	Érythrée	Guinée
Nigéria	Malawi	Amérique latine	Éthiopie	Guinée-Bissau
Rép. centrafricaine	Mali	Argentine	Guinée	Kenya
Rép. Dém. du Congo (RDC)	Mauritanie	Bolivie	Guinée Bissau	Libéria
Rép. Congo-Brazzaville	Mozambique	Brésil	Kenya	Ouganda
Sierra Leone	Sénégal	Colombie	Libéria	Niger
Somalie	Tanzanie	Équateur	Mali	Nigéria
Soudan	Ouganda	Salvador	Niger	Rép. centrafricaine
Tchad	Zambie	Guatemala	Sierra Leone	Rép. Dém. du Congo (RDC)
Togo	Asie/Pacifique	Guyana	Somalie	Rép. Congo-Brazzaville
Zimbabwe	Indonésie	Honduras	Soudan	Sierra Leone
Asie/Pacifique	Mongolie	Mexique	Togo	Somalie
Cambodge	Népal	Paraguay	Zimbabwe	Soudan
Laos	Pakistan	Pérou	Asie/Pacifique	Tchad
Myanmar (Birmanie)	Amérique latine	Venezuela	Cambodge	Togo
Papouasie-Nlle-Guinée	Nicaragua		Indonésie	Zimbabwe
Salomon			Laos	Asie/Pacifique
Timor Oriental			Myanmar (Birmanie)	Myanmar (Birmanie)
			Népal	Népal
			Papouasie-Nlle-Guinée	Pakistan
			Iles Solomon	Papouasie-Nlle-Guinée
			Vanuatu	Iles Salomon
			Amérique latine	Timor Oriental
			Guyana	
<b>Surfaces boisées (1 000 ha)</b>				
482 143	284 173	926 372	597 963	493 195
<b>% de l'ensemble des forêts mondiales</b>				
12 %	7 %	23 %	15 %	12 %
<b>% de l'ensemble des surfaces déboisées</b>				
26 %	29 %	44 %	39 %	26 %

\* UK Department for International Development.

En dépit des divergences de critères ou pondérations retenus, ce tableau comparatif laisse apparaître une forte correspondance, la notion d'« États fragiles » révélant finalement des disparités marginales.

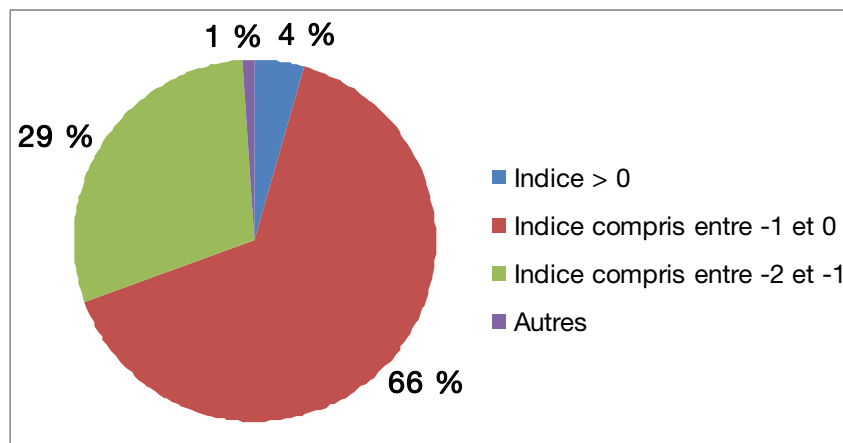
### Quelles difficultés particulières pour ces États ?

Nombre de pays forestiers potentiellement récipiendaires des fonds REDD alloués dans le cadre du partenariat mondial sont classés dans la catégorie d'« États fragiles ». Cette situation particulière est susceptible d'affecter l'emploi et l'efficacité de l'aide et risque d'entraver le processus de réformes. En effet, **ces pays souffrent d'un ensemble de problèmes institutionnels et d'une corruption qui gangrènent les secteurs moteurs du développement au point de décourager les investissements privés à long terme, de porter atteinte à la crédibilité de l'État et de conduire à l'inefficacité économique**, ce qui explique en partie les différences de revenus observées au sein même du groupe des pays en développement. Ce « cancer de la corruption », comme l'a dénommé en 1996 le président de la Banque mondiale, James D. Wolfensohn, mine de nombreux processus de réforme<sup>11</sup>. Ainsi, entre 1991 et 1995, seuls 13 % des subventions octroyées par le gouvernement central aux écoles ougandaises sont arrivés à destination : la corruption à tous les niveaux (gouvernement central comme

<sup>11</sup> Lors du meeting annuel de la Banque mondiale en 1996, il déclarait : « Nous avons besoin de prendre en compte la transparence, l'observabilité, ainsi que la capacité institutionnelle. Ne mâchons pas nos mots : nous devons régler le problème de ce cancer qu'est la corruption ».

provincial) a ainsi réduit l'impact des tentatives de réformes du système éducatif<sup>12</sup>. Toutefois, la corruption n'a pas empêché la croissance de certains pays en développement d'Asie, ce qui tend à prouver qu'un État peut être traversé par la corruption mais demeurer crédible en matière d'action publique.

Figure 1 : Répartition des pays souffrant de déboisement entre 2000 et 2005 selon l'indice « Contrôle de la corruption » de la Banque mondiale



Source : FAO et Banque mondiale. Les pays sont notés entre - 2,5 et 2,5, la note la plus haute correspondant à un meilleur contrôle de la corruption.

Les périodes de conflits et d'après-guerre sont autant de paramètres qui influencent les décisions d'allocation des fonds des agences de développement, ce qui explique que certains « États fragiles » reçoivent davantage d'aides que d'autres. Si l'aide a tendance à affluer massivement pour la reconstruction post-conflit, inversement les risques d'instabilité rendent ces pays peu attractifs aux investissements, principalement privés.

### Que nous enseignent les expériences de l'aide au développement dans ces États ?

Ayant longtemps considéré la lutte contre la corruption comme sortant de leur mandat, la Banque mondiale et la communauté internationale ont attendu les années 2000 pour l'intégrer pleinement dans les programmes d'aide au développement, ainsi que plus largement les problèmes de gouvernance. Cette volonté de ne pas laisser s'effondrer ces États « fragiles », dont les budgets dépendent en grande partie de l'aide extérieure<sup>13</sup>, est souvent relayée dans les discours de la Banque. D'après l'OCDE<sup>14</sup>, les flux financiers à destination de ces pays représentaient 33 % des aides publiques au développement en 2007 (contre 24 % en 1995) soit un total de 33 milliards de dollars<sup>15</sup>.

Dans les années 1980 et 1990, les agences de développement ont conditionné une partie de leur aide à la mise en œuvre de réformes de libéralisation. Si la légitimité de ces réformes n'est pas à discuter ici – elles ont en effet été critiquées pour leurs retombées sociales parfois désastreuses –, l'analyse de leur succès comme de leur échec permet de tirer quelques conclusions intéressantes sur les modalités les plus efficaces pour initier un processus de réforme. La question des incitations à réformer est cruciale car, comme l'explique Dani Rodrik<sup>16</sup>, l'aide extérieure vient diminuer cette incitation puisqu'elle se substitue en partie aux recettes que l'État aurait engrangées si, pour subvenir à ses besoins, il avait dû mettre en place un ensemble de politiques et mesures en ce sens (« fongibilité » de l'aide). S'engager dans un processus de réforme suppose de ne pas négliger la persistance des « agendas privés » et

<sup>12</sup> Reinikka R. et Svensson J. (2004), « Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda », *Quarterly Journal of Economics*, 119:2, p. 679-705.

<sup>13</sup> Que ce soient annulation de la dette, envoi de fonds de l'étranger, aide publique au développement, aides humanitaires, etc., les aides extérieures représentent en moyenne près de 40 % des ressources des États fragiles, selon le rapport : DAC, « Ensuring Fragile States are not left behind », *OCDE Summary report*, février 2010.

<sup>14</sup> DAC (2010), *op. cit.*

<sup>15</sup> Notons cependant que la moitié de ces sommes est captée par cinq pays (Afghanistan, Ethiopie, Iraq, Pakistan, Soudan) parmi les 38 États considérés comme « fragiles », illustrant l'importance de la reconstruction d'après-guerre dans les décisions des bailleurs de fonds.

<sup>16</sup> Rodrik D. (1996), « Understanding Economic Policy Reform », *Journal of Economic Literature*, vol. 34, n° 1, p. 9-41.

ainsi de ne pas sous-estimer la difficulté qu'il y a à changer en profondeur les cadres institutionnels d'une société, et les modes de relations sociales qui se sont cristallisés en « traditions ».

### *La nécessaire appropriation des réformes par les gouvernements ou pourquoi les conditionnalités n'ont pas porté leurs fruits*

L'aide comme incitation à la réforme a vu le jour dans les années 1980, lorsque les agences d'aide guidées par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international ont proposé des prêts aux pays en développement dans le besoin, à la condition que ces derniers se lancent dans une série de réformes. Cependant, **multiplier les conditions sur les aides n'aurait pas augmenté les chances de succès des réformes**, c'est en tout cas ce que démontrent Dollar et Svensson<sup>17</sup> dans le cas de la Zambie. Tenu alors d'une main de fer par Kaunda, ce pays s'est vu octroyer 18 prêts d'ajustement structurel depuis les années 1980 sans qu'aucune amélioration des politiques ne soit constatée. La conditionnalité se révèle donc un outil bien inefficace face à un gouvernement réfractaire à tout changement.

Une des raisons du bilan mitigé des prêts conditionnels (ou prêts d'ajustements structurels) menés dans les années 1980 et 1990<sup>18</sup> est à chercher dans **l'appropriation des réformes par le gouvernement récipiendaire**. Certains ont pu souligner que celles-ci, inspirées de la doxologie internationale de l'époque, ne correspondaient pas souvent aux valeurs du pays. Ces changements ne doivent pas s'imposer *ex nihilo* mais répondre à une volonté de changer exprimée par le pays hôte. Du moins celui-ci doit-il faire siennes les réformes qui lui sont suggérées. Les sociétés, mues par le désir de s'affranchir du joug occidental, tendent parfois à rejeter un changement qui leur serait pourtant bénéfique. Cette résistance ne doit donc pas être sous-estimée, comme le montre l'exemple du Zimbabwe, qui a lancé une série de mesures en 1998 tout en véhiculant le message suivant auprès de la population locale : « *Ce ne sont pas nos réformes, ce sont celles du FMI.* » Il faut toutefois bien comprendre le jeu ambivalent de nombreux dirigeants conscients de la nécessité de réformer mais peu désireux d'endosser l'impopularité de certaines conséquences des changements et de se mettre à dos les réseaux d'intérêts menacés de perdre des avantages et des rentes de situation ; il est alors très utile de pouvoir disposer de l'alibi de la « contrainte extérieure », sous la forme des institutions issues de Bretton-Woods, pour faire avancer des réformes auxquelles on a largement prêté la main mais qu'on ne peut assumer pleinement.

### *L'agenda de réformes : nature et séquence des aides*

Si les échecs de l'aide au développement inclinent à conclure à une inefficacité de l'aide dans les « États fragiles », les exemples de réussite ne manquent pas non plus<sup>19</sup> et viennent tempérer les conclusions qu'il semblerait logique de tirer à ce niveau d'analyse : mieux vaut distribuer l'aide à des États stables. Cependant, au vu du nombre limité d'États forestiers entrant dans cette catégorie, une telle conclusion n'est pas satisfaisante car ce serait entériner des processus dangereux d'implosion et de criminalisation des États laissés hors du dispositif, avec toutes les conséquences que l'on pressent pour les populations les plus pauvres et pour la sécurité régionale et mondiale (le cas de la Somalie venant évidemment à l'esprit). **Du point de vue de la lutte contre la déforestation, renoncer à doter ces « États fragiles » des capacités à gérer leurs ressources forestières serait se condamner à ruiner l'effort collectif entamé.**

Lisa Chauvet et Paul Collier<sup>20</sup> avancent que **prendre le problème uniquement sous l'angle de l'incitation à réformer élude une partie de l'équation**. L'APD peut servir à renforcer les capacités (réduire la corruption par exemple) par des réformes ciblées mais aussi à véhiculer de nouvelles idées. Les prêts d'ajustement structurel montrent que la conditionnalité peut initier une réforme mais que sa réalisation est encore d'un autre ressort, ce qui suppose de **distinguer deux étapes dans le processus de réforme : son déclenchement et son maintien.**

<sup>17</sup> Dollar D. et Svensson J. (2000), « What explains the success or failure of structural adjustment programs? », *Economic Journal*, 110, p. 894-917.

<sup>18</sup> Collier P. (2007), *The Bottom Billion*, Oxford University Press.

<sup>19</sup> Blaise S. (2004), *Efficacité de l'aide et développement. Le cas de l'Asie de l'Est*, Faculté des Sciences économiques, Centre d'économie et de finances internationales, université de la Méditerranée, Marseille, p. 58. Le cas de l'Asie du Sud-est est à cet égard généralement cité comme exemple d'une région qui a su dompter son retard économique et technologique sur le monde occidental au point de devenir à son tour donateur de l'APD. Il nous rappelle que dans une stratégie synergique régionale Est asiatique, « l'aide japonaise a été efficace dans les pays d'Asie de l'Est car elle fut attribuée à des pays à forte capacité d'absorption ».

<sup>20</sup> Chauvet L. et Collier P. (2005), *Policy Turnarounds in Failing States*, Department of Economics, Oxford University.

- Initier une réforme : certains contextes se prêtent davantage à des réformes. Ainsi, le changement brutal de paramètres exogènes importants, tels que le prix des matières premières, la mort du dictateur en place ou encore les périodes d'après-guerre, constitue **une « fenêtre d'opportunité »** pour tout mouvement réformiste. En l'absence de telles occasions, **un afflux de capitaux étrangers vers des secteurs bien choisis**, tels que l'éducation secondaire<sup>21</sup>, permet de former des citoyens plus compétents, mais aussi plus soucieux du bien commun. En revanche, il est prouvé qu'une aide financière trop importante et non ciblée viendrait retarder le processus de réformes.
- Réaliser une réforme : une fois la réforme mise en place, son succès dépend de l'agenda de l'aide. En effet, les *success stories* du Ghana et de l'Ouganda<sup>22</sup> mettent en exergue l'importance cruciale de ne pas précipiter l'afflux de capitaux étrangers (les capacités d'absorption de l'aide sont toujours limitées), mais **de commencer au contraire par s'appuyer sur les capacités locales, les renforcer et apporter expertise et assistance technique dans les domaines où elles s'avèrent indispensables. L'aide financière doit venir dans un second temps** pour pérenniser la réforme et permettre aux citoyens de constater rapidement les retombées concrètes.

### Aider les États fragiles à lutter efficacement contre la déforestation

Les causes de la déforestation sont nombreuses et étroitement corrélées au développement économique du pays. Ainsi, l'expansion du secteur agricole est reconnue comme la principale cause directe du déboisement dans les trois grands bassins forestiers, que sont l'Amazonie, le Bassin du Congo et la forêt indonésienne. La demande tant pour subvenir aux besoins nationaux (produits alimentaires ou bois domestique) que pour répondre à la consommation croissante des pays du Nord (agro-carburants, bois énergie, bœuf, soja, etc.) ainsi que le développement des infrastructures (transport ou énergie) sont d'autres facteurs structurels expliquant le phénomène de dégradation et de déforestation. Réduire ou maîtriser la déforestation dans des États « fragiles » tout en préservant leur développement économique nécessitera donc la mise en œuvre d'un ensemble de politiques et mesures, bien souvent hors du secteur forestier lui-même. Des programmes ciblés et ambitieux devront être axés sur la résolution des grands problèmes structurels qui sous-tendent le phénomène : l'agriculture, les régimes fonciers, les moyens et le fonctionnement de la justice ainsi que ceux de l'administration de contrôle.

#### *Distribuer les fonds REDD : une vision renouvelée de l'aide publique au développement*

Distribuer les sommes promises pour la préservation des forêts à des « États fragiles » suppose, pour être efficace, d'imaginer un nouveau modèle d'allocation de l'aide au développement permettant de concilier croissance économique et préservation de l'environnement.

#### *La lutte contre la déforestation suppose une nouvelle génération de conditionnalités*

Ce que nous enseignent les expériences en matière d'aide au développement, c'est que les conditionnalités peuvent empêcher l'appropriation des réformes par les gouvernements. On peut cependant penser que ce jugement est très lié à la période des plans d'ajustement structurel des années 1980-1990, qui voyaient les organisations internationales exiger des États qu'ils taillent dans les effectifs de fonctionnaires et qu'ils fassent des coupes claires dans les dépenses publiques. Alors que l'aide à l'agriculture, dans les pays en développement, s'est amenuisée au fur et à mesure des programmes, celle-ci revient sur le devant de la scène avec la lutte contre la déforestation. Cette dernière nécessite de revoir le modèle de libéralisation appliqué au secteur agricole, jusqu'alors prôné par les institutions de Bretton Woods. Dans cette configuration, **l'aide sert à financer des programmes qui bénéficient directement à la grande majorité des citoyens, comme l'augmentation de la productivité agricole.** On peut alors penser qu'il sera **plus facile aux organisations d'aide de se trouver des alliés réformateurs au sein même des différentes couches de l'appareil d'État et de la société civile**, favorisant une appropriation qui sera nécessaire pour vaincre les « agendas privés »<sup>23</sup> d'une partie des administrations.

<sup>21</sup> Chauvet L. et Collier P. (2010), *What are the Preconditions for Turnarounds in Failing States?*, Department of Economics, Oxford University.

<sup>22</sup> Collier P. et Dollar D. (2001), *Development Effectiveness: What we have learnt?*, Development Research Group, World Bank, janvier.

<sup>23</sup> Laffont J.-J. (2000), *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press.

Les programmes de « paiements pour services environnementaux » (PSE)<sup>24</sup> semblent devoir constituer des instruments incontournables de la lutte contre la déforestation. **Ils peuvent combiner incitation et conditionnalité**, absente dans les programmes inspirés des approches « Alternative to Slash-and-Burn » (ASB)<sup>25</sup> ou des PICD (Programmes Intégrés de Conservation et de Développement). Ils peuvent être orientés en majorité vers l'amélioration de la productivité agricole (une partie devant rester une compensation du coût d'opportunité pour l'abandon des défrichements) et être **strictement conditionnés au respect d'un contrat de protection de la forêt**. L'investissement doit préparer les conditions d'une autonomie future des exploitations agricoles qui permettrait de mettre un terme progressif aux paiements et d'utiliser d'autres instruments pour maintenir le couvert forestier. Ainsi, pour être efficaces, les PSE doivent conserver leur dimension conditionnelle : les paiements sont strictement liés à la fourniture du service environnemental prévu au contrat (réduction ou arrêt du déboisement, conservation de la forêt, reboisement, etc.). Cette forme de rémunération des efforts accomplis incite la population à prendre part à la lutte contre la déforestation et à bénéficier directement des effets des réformes (rémunération).

### *Un séquençage des aides*

Une modernisation de l'agriculture, qui soit plus soucieuse de l'environnement, **nécessite avant tout une clarification et une sécurisation du foncier qui passe par l'identification et la reconnaissance des droits locaux dans les zones forestières**. Les mêmes conclusions s'imposent si l'on souhaite rémunérer la population pour les efforts qu'elle fera (par le biais des PSE), puisque sans droit clair, elle n'aura aucune incitation à protéger les forêts attenantes et il sera difficile de pratiquer des paiements sans créer de conflits. Les investissements dans la clarification et la sécurisation des droits fonciers (par la cartographie ou encore la formation de personnels qualifiés) doivent être opérés dès le début du processus, bien que ce soit toujours un sujet politiquement sensible et une tâche de longue haleine. **Les investissements dans l'agriculture doivent s'effectuer dans la foulée, et avec eux les programmes de PSE** qui doivent éviter un effet de « rebond » sur la déforestation du fait de l'accroissement des revenus agricoles. **Les actions dans le domaine de la gouvernance et de la régulation de l'exploitation forestière peuvent se développer parallèlement**. Des initiatives ont déjà cours dans de nombreux pays sous l'impulsion des programmes comme FLEGT<sup>26</sup> ou de la volonté politique de gouvernements récemment élus (Brésil, Liberia...).

### *La mise en place de processus, un complément indispensable à la lutte contre la corruption et l'appropriation par les populations*

Les processus de reconnaissance des droits fonciers ainsi que les nouveaux revenus que peut représenter la ressource forestière tendront à augmenter les risques de conflits pour leur appropriation, dans des pays où les tensions en zone rurale proviennent de plus en plus souvent du contrôle du foncier. Des dispositifs de prévention et de gestion de ces conflits seront nécessaires pour accompagner le processus. Dans le cadre des politiques d'appui à la décentralisation, il devient alors nécessaire d'améliorer **les moyens d'information mais aussi de formation des populations**, des autorités locales, des organisations locales, des fédérations d'organisations paysannes – quand elles existent – et des services déconcentrés de l'État. L'application de telles mesures n'est pas sans poser problème : le risque est grand de financer une « fausse participation » de la population – où seuls les chefs des communautés bénéficieraient d'un droit à la parole, et où certains lieux de concertation pourraient être créés sans que leur utilité soit absolument avérée. Ce n'est en revanche qu'à ce prix que des institutions plus respectueuses des droits des citoyens se mettront en place. Pour pallier ce problème ainsi que celui plus général de la corruption, **l'évaluation des résultats doit se faire sur des indicateurs précis**, diffusés aux niveaux local, régional et national qui pourraient être consolidés dans le cadre d'un **observatoire indépendant**. Cet ensemble de mesures suppose de mettre l'accent sur le développement de technologies permettant d'améliorer l'information : la France a ainsi promis d'offrir aux pays du bassin du Congo les images recueillies par ses satellites SPOT 5 et futurs SPOT 6 et 7 pendant les cinq années à venir.

<sup>24</sup> Les paiements pour services environnementaux consistent à rémunérer les acteurs locaux selon le coût d'opportunité des projets de lutte contre la déforestation en valorisant le stock de carbone conservé, la biodiversité préservée ou encore l'érosion des sols évitée.

<sup>25</sup> Programmes internationaux qui se proposaient de réduire la déforestation induite par l'abattis-brûlis en apportant des alternatives en termes de cultures et d'activités rémunératrices.

<sup>26</sup> Forest Law Enforcement, Governance and Trade. Programme partenarial de l'UE visant à éliminer le bois illégal dans les échanges avec l'Union, et à aider à l'application des lois forestières dans les pays producteurs.



**L'allocation des fonds : propositions**

1. Il faut donc passer d'une logique de « récompense » (pour des « performances » en termes de baisse de la déforestation) à une logique d'investissement dans les pays du Sud pour s'attaquer aux causes structurelles de la déforestation, qui se situent pour l'essentiel hors du secteur forestier.
2. Selon le séquençage des aides, le processus de réformes devra commencer par une clarification des droits fonciers (cartographie et formation de personnels qualifiés).
3. Outre les investissements dans des programmes, les paiements pour déforestation évitée devront être orientés vers les acteurs locaux (propriétaires fonciers, communautés villageoises, peuples autochtones, voire entreprises...) et financer en priorité les changements de pratiques agricoles et la diversification de l'économie locale. Mais, pour être efficaces, ils devront s'accompagner d'une conditionnalité environnementale à travers des engagements contractuels des bénéficiaires de ces paiements à renoncer à la déforestation.

*La lutte contre la déforestation dans les États fragiles passe par une série de réformes bien souvent hors du secteur forestier lui-même*

***Investir dans une agriculture écologiquement intensive centrée sur les exploitations familiales***

La mise en place de nouvelles politiques agricoles centrées sur l'objectif d'une intensification durable, c'est-à-dire écologique<sup>27</sup> (Griffon, 2010), est une condition au maintien d'espaces forestiers dans nombre de pays du Sud confrontés à une augmentation des besoins de production alimentaire<sup>28</sup>. Ces politiques doivent s'accompagner de programmes spécifiques : crédit rural, formation aux nouveaux itinéraires techniques, systèmes de stockage des récoltes, mécanismes de stabilisation des prix aux producteurs, systèmes d'assurances contre les aléas, etc. Il ne s'agit pas seulement de travailler sur les zones de la frontière agricole, là où se produit la déforestation ; développer une agriculture productive et intensive en main-d'œuvre dans les zones éloignées des forêts est essentiel pour éviter les migrations sur les zones pionnières et assurer un approvisionnement des centres urbains sans accroître la conversion de forêts à d'autres usages.

**Les programmes de réforme de l'agriculture : propositions**

4. Un **chaînage d'innovations techniques** (« itinéraires ») favorables à l'intensification et utilisant au mieux les potentialités du milieu naturel et humain.
5. Des programmes de **subventions de semences sélectionnées et d'intrants** utilisés dans le cadre des itinéraires techniques choisis.
6. La mise en place de **systèmes de stabilisation des prix** payés aux producteurs et de régimes douaniers protecteurs pour les productions vivrières locales.
7. Un investissement dans les **dispositifs locaux de stockage post-récoltes** et de **systèmes d'assurance** en cas d'aléa climatique.
8. Un investissement dans des dispositifs de **crédits agricoles complétant la micro-finance** et offrant des taux d'intérêt plus attractifs.
9. Un **contrôle strict du crédit pour les opérations agropastorales affectant les forêts** : l'instauration de règles contraignantes encadrant les crédits accordés par les banques privées est nécessaire pour réduire les investissements visant la conversion de zones de forêt<sup>29</sup>.

Mais l'intensification de l'agriculture n'est pas une réponse suffisante, car les revenus supplémentaires des paysans servent à développer les cultures de rente en prenant sur la forêt. Les ruraux ne se contentent pas de satisfaire leurs besoins alimentaires de base, ils cherchent à améliorer leur situation

<sup>27</sup> Griffon M. (2010), *La Nature comme modèle : pour une intensification écologique de l'agriculture* : [www.cirad.fr/content/download/4129/35997/version/.../Cirad-SIA2010.pdf](http://www.cirad.fr/content/download/4129/35997/version/.../Cirad-SIA2010.pdf).

<sup>28</sup> Centre d'analyse stratégique (2010), « Les pré-requis pour une lutte efficace contre la déforestation », *La Note de veille*, n° 165, mars.

<sup>29</sup> Même si ceci restera insuffisant en raison de la fongibilité des crédits que peut obtenir un groupe économique.

en développant des cultures de rente, en plantant des palmiers à huile ou des hévéas tout en se constituant des patrimoines fonciers familiaux par le déboisement et la plantation. L'échec, au moins relatif, des programmes de type ASB des années 1990 ou des PICD dans les zones de frontière agricole vient de la mauvaise prise en compte de cette dimension. Il est donc nécessaire de **coupler les dimensions d'investissement dans les itinéraires techniques plus intensifs et des incitations liées à la préservation de la forêt.**

### *Clarifier les régimes fonciers*

Une clarification des régimes fonciers sécuriserait les droits existants des populations sur les zones forestières, **limitant par là-même les stratégies de défrichement comme moyen d'appropriation *de facto*** (avec l'espoir d'une consolidation *de jure* ultérieure). Une telle réforme, qui reconnaîtrait aux usagers locaux des droits tangibles et opposables aux tiers, rendrait plus difficile l'affectation de ces terres boisées aujourd'hui réputées domaniales (et donc considérées comme à la discrétion de l'administration) à d'autres acteurs à la recherche de nouvelles terres agricoles (des investisseurs de l'agrobusiness, par exemple).

### **Les programmes de réforme des régimes fonciers : propositions**

10. L'établissement et la **cartographie d'un « domaine forestier permanent »**<sup>30</sup>, domaine pouvant recevoir différents statuts fonciers mais qui exprime une priorité politique et oblige l'ensemble des autres intervenants ministériels (mines, hydrocarbures, agriculture, etc.) à adopter des procédures contraignantes pour le développement de nouvelles activités sur ces zones.

11. La **clarification des régimes fonciers et la cartographie des droits** des différents acteurs sur l'espace et les ressources : abandon de la présomption systématique de domanialité et constitution en droit (par classement, enregistrement, immatriculation, etc.) d'un domaine privé de l'État sur des surfaces restreintes que le gouvernement est en mesure de contrôler effectivement ; programmes de cartographie et d'enregistrement des différents droits fonciers et fruitiers dans les zones forestières les plus exposées aux risques de déboisement, cartographie et institutionnalisation des terroirs coutumiers et de leurs ayants droit ; et reconnaissance d'espaces exclusifs au profit d'un développement autonome des communautés (propriétés ou concessions communautaires).

12. La **réduction des inégalités de répartition foncière**. Dans les pays où une forte inégalité foncière pousse les paysans sans terre à s'installer dans les forêts, et où cette politique est soutenue par l'État, des politiques de limitation des surfaces cumulées et de redistribution des terres non boisées doivent être soutenues et financées.

### ***Améliorer la gouvernance en réhabilitant le système judiciaire et en réduisant la corruption, notamment au sein des administrations forestières***

Les expériences des agences d'aide au développement dans la lutte contre la corruption obligent à faire preuve de réalisme quant aux impacts attendus de telles politiques. Si la corruption ne peut être éliminée, ses effets pourront être néanmoins contenus, notamment par **une réhabilitation d'un système judiciaire ayant davantage les mains libres pour appliquer des sanctions dissuasives**. Les services de contrôle et de gestion des espaces forestiers devront être profondément réformés, en y introduisant des systèmes anti-corruption<sup>31</sup>, et leurs effectifs devront être considérablement renforcés.

### **Les programmes relatifs aux mesures anti-corruption dans les administrations forestières : propositions**

13. La création de **corps spéciaux de contrôle** au sein des administrations dont l'activité pourrait être gérée par des opérateurs extérieurs à l'administration (privés ou ONG spécialisées) pour permettre des rémunérations à la performance et protéger ce corps des réseaux de la corruption des administrations forestières.

<sup>30</sup> Pour des compléments, voir : Centre d'analyse stratégique (2010), « Les pré-requis pour une lutte efficace contre la déforestation », *La Note de Veille*, n° 165, mars.

<sup>31</sup> Karsenty A. et Fournier P. (2008), « États défaillants : le secteur forestier en Afrique centrale », *Mondes en développement*, 36 (143), p. 43-56, pour l'esquisse de propositions en ce sens.

14. Une **observation indépendante**, tant au niveau des appels d'offres et des allocations de permis forestiers que du suivi des opérations de contrôle de terrain. Ces modèles ont commencé à se développer en Afrique centrale (Cameroun, République démocratique du Congo).

15. La mise en place d'**institutions de médiation et d'investigation** : un *ombudsman* (ou médiateur) chargé des médiations en cas de conflit d'usages sur les forêts, doté de pouvoirs d'investigation<sup>32</sup>.

16. L'ouverture de lignes de **crédits** pour la mise en œuvre et le déplacement de **commissions parlementaires d'enquête sur des délits forestiers présumés**.

### ***Réguler l'exploitation forestière et privilégier des alternatives à la construction de routes dans les grandes zones forestières***

Si l'exploitation forestière n'est que rarement la cause directe de la déforestation, une exploitation non régulée vide en quelques années la forêt de ses arbres de valeur et l'expose, ainsi privée de valeur financière à long terme, à des pressions de plus en plus fortes pour y substituer des activités agricoles immédiatement rentables, sans attendre la reconstitution de la forêt. **Une exploitation régulée qui étale les revenus dans le temps** limite la dégradation et préserve les arbres d'avenir. Elle maintient ainsi la valeur de l'actif et limite les pressions à la conversion à d'autres usages.

#### **La régulation de l'exploitation forestière : propositions**

17. **L'annulation par l'État des permis et concessions** ne mettant pas en œuvre les dispositions légales relatives aux plans d'aménagement.

18. Des mesures publiques de **soutien à la certification forestière** par des allègements fiscaux.

19. Des investissements dans **la formation, l'équipement et l'encadrement des producteurs et transformateurs artisanaux**.

20. **Le développement de sources durables d'approvisionnement en bois de feu** par des plantations dédiées à proximité des centres urbains.

**Donner la priorité à une desserte et à un maillage des zones forestières par le rail** plutôt que par la route devrait constituer également une des priorités de la lutte contre la déforestation. Les routes sont un facteur de développement, mais elles induisent inévitablement de nouvelles pressions à proximité des massifs forestiers. Depuis les indépendances, les réseaux ferroviaires ont été négligés voire abandonnés au profit du transport routier, plus souple et moins dépendant d'investissements publics réguliers de maintenance.

\* \* \*

La pierre angulaire de tout processus de réformes passe par **l'appropriation des politiques proposées**, *a fortiori* dans des « États fragiles », où emporter l'adhésion sincère du gouvernement constitue un premier jalon nécessaire mais loin d'être suffisant. Même si l'efficacité des conditionnalités reste matière à débat, on voit mal comment la lutte contre la déforestation dans les « États fragiles » pourrait s'en dispenser. Les différents accords bilatéraux signés avec la Norvège par le Brésil, le Guyana et récemment l'Indonésie, sont d'ailleurs soumis à des conditions (engagement sur des mesures), et le versement des dernières tranches de financement est subordonné à la baisse effective de la déforestation (ou le non-franchissement du seuil de 0,4 % de déforestation brute annuelle pour le Guyana).

<sup>32</sup> La Colombie-Britannique, pays de l'Annexe I, est un bon exemple de l'utilisation du rôle de l'ombudsman dans le secteur forestier. Le Comité des pratiques forestières (*Forest Practices Board*) associe les rôles d'ombudsman et d'auditeur pour évaluer le respect du Code des pratiques forestières (*Forest Practices Code*) par le gouvernement et l'industrie forestière, et peut les tenir tous deux publiquement responsables des pratiques forestières. Le Comité commande des audits, enquête sur les réclamations, examine les décisions de justice et émet des recommandations à l'attention du gouvernement et des industriels. Pendant ses six premières années d'existence, le Forest Practices Board a ainsi émis plus de 270 recommandations dans plus de 120 rapports, dont la majorité ont été mises en œuvre par le gouvernement et les industriels (Global Witness, 2005) : [www.fpb.gov.bc.ca/](http://www.fpb.gov.bc.ca/)

Les fonds internationaux destinés à lutter contre la déforestation devraient privilégier la conclusion d'accords avec les gouvernements sur des programmes ciblés d'investissement de grande ampleur.

Les modalités précises de coopération et d'assistance technique peuvent différer d'un pays à l'autre en fonction des capacités d'absorption de chaque État. La déforestation constitue un processus complexe, lié à un faisceau de causes directes et indirectes, de facteurs sous-jacents situés au sein ou en dehors du secteur forestier. Vouloir réduire de moitié la déforestation d'ici à 2020 et la stopper en 2030, ainsi que le souhaite l'Union européenne, implique d'intervenir presque simultanément sur l'ensemble du système, ce qui doit conduire à un changement d'échelle, à une coordination et une intégration des mesures qui suppose un pilotage à un niveau politique.

Coûteux et devant être maintenus dans la durée, ces programmes nécessitent de réfléchir sans plus attendre à **des sources de financement innovantes, notamment en matière de fiscalité internationale<sup>33</sup>, pour préserver ce qui peut être considéré comme des biens publics internationaux** : la sécurité alimentaire du Sud, la sécurité foncière des paysans, la réduction de la déforestation, etc. Et la condition fondamentale de réussite de ces différentes réformes sectorielles reste la consolidation des États fragiles et la reconstruction des États faillis.

*> Johanne Buba, Département Développement durable (CAS) et  
Alain Karsenty, CIRAD avec la collaboration de Symphorien Ongolo, CIRAD  
et de Nathalie Bassaler (CAS)*

<sup>33</sup> Par exemple, sur les transactions financières ou sur d'autres actifs.