

LA FORÊT COMME OBJET DE RELATIONS INTERNATIONALES?

PAR

DOMINIQUE D'ANTIN DE VAILLAC (*)

Quoi de plus local qu'une forêt? Les arbres peuvent-ils se concevoir autrement qu'enracinés dans un sol à la composition précise, sous un climat propice, accompagnés par une histoire toujours déterminante puisqu'ils prennent leur temps? Oui, la forêt est toujours de quelque part : elle est typée par les essences qu'elle renferme, les populations qui la conservent, les voisinages qui la délimitent. Elle est indissociable d'un territoire et, en conséquence, elle n'échappe pas à une intégration nationale et étatique. On n'a d'ailleurs jamais eu l'idée de faire échapper les forêts à la souveraineté des Etats en leur donnant un statut international, comme ce fut le cas pour l'Antarctique, ou en les dotant d'un véritable droit international comme cela est le cas en matière maritime. Les forêts appartiennent toutes à quelqu'un, entité publique ou privée, individu, collectivité, ou communauté; elles se déploient toutes entre des frontières, au même titre que tout autre espace affecté, champs, villages et villes, friches ou déserts.

Si la forêt est inévitablement reliée au sol qui l'enracine, il n'en n'est pas de même de sa principale production : le bois. Cette matière première est depuis longtemps un objet de relations internationales à part entière. Le bois d'œuvre, à lui seul, participe à hauteur d'une valeur de 114 milliards de dollars aux échanges mondiaux de marchandises et la part des produits manufacturés ne cesse de croître (1). Contribuant largement au flux des transports maritimes internationaux, le bois et ses dérivés nourrissent aussi de manière substantielle l'activité des principaux ports de la planète. Autour de la transformation du bois, deux secteurs industriels se sont développés : l'un, atomisé, regroupe une multitude d'entreprises de taille variable (sciage, meuble, panneaux, palettes); l'autre, concentré, concerne des multinationales de niveau mondial, c'est celui du papier (2). Depuis une trentaine d'années, l'industrie du bois-papier, par regroupements successifs, a atteint des niveaux de concentration qui ont permis aux industriels sur-

(*) Professeur associé à l'Université Bordeaux IV-Montesquieu, directeur de recherche au Centre d'analyse comparée, de géopolitique et de relations internationales (Bordeaux IV) et chercheur associé à l'Institut d'étude de la forêt cultivée (IEFC, France).

(1) Chiffres de 1994. Source : Parlement européen, *L'Europe et la Forêt, tome 3 « Le bois dans les flux commerciaux mondiaux »*, étude.

(2) Incluant la fabrication de la pâte à papier.

vivants de figurer en bonne place parmi les premiers groupes multinationaux à implantation et à stratégie mondiale. Ceci transforme les forêts en enjeu économique de premier plan, en tant que réservoir de bois, puisque la disponibilité massive de bois – au niveau mondial – est la condition essentielle du fonctionnement d'outils de transformation de plus en plus concentrés et productifs.

Si les forêts au sens large sont devenues un objet écologique à géométrie variable, les arbres dont elles sont faites obéissent à des intérêts économiques à la fois identifiables et puissants. C'est également cette internationalisation du bois qui explique que la France présente le paradoxe de demeurer importatrice nette de bois, alors qu'elle dispose depuis quelques années d'une autosuffisance et qu'elle enregistre un accroissement net de son volume de bois sur pied. D'une autre manière, on a peine à croire que Jefferson Smurfit, fondateur d'un empire papetier de niveau mondial ait démarré sa carrière dans le pays le plus déboisé d'Europe : l'Irlande. Cependant, le découplage entre le bois et la forêt est une réalité ancienne, quasi sémantique, dont les juristes rendent compte en faisant du « bois sur pied » (c'est-à-dire des arbres regroupés en forêt) un bien « immeuble » par nature, tandis qu'il est qualifié de bien « meuble » dès qu'il est abattu puis tronçonné. Cette métamorphose explique que les forêts n'avaient jusqu'à présent de rapport à l'international qu'à travers le bois et les autres ressources transportables et mobilières tirées de la forêt, comme le liège ou les produits issus de la distillation de la gemme (3). Pour autant, les forêts d'Europe occidentale, gérées de longue date de manière à ce qu'elles se renouvellent, jouissent d'une relative autonomie vis-à-vis des flux internationaux qui peuvent concerner certains de leurs produits. Leur horizon de gestion se compte en années ou en dizaine d'années, alors qu'il n'est que de quelques mois, voire de quelques semaines, pour les produits qui en sont issus, en particulier le bois. Cela suffit à créer une élasticité relative qui permet aux forêts d'être spontanément un facteur de régulation face aux turbulences du marché international : des réserves non exploitées peuvent être mobilisées ou, au contraire, retenues, selon le niveau des prix et peuvent, à leur tour, influencer ce dernier.

La stratégie forestière ne répond pas aux mêmes règles que celle de ses produits, mais il existe une tension inévitable entre la « faim de bois » et les capacités de production des forêts (4). La bonne gestion des forêts consiste à veiller à ce qu'elles ne soient pas victimes de ces déséquilibres et que leur

(3) C'est le marché international de ces ressources qui a déterminé jusqu'à l'existence même des forêts de création récente. L'implantation de la forêt de Gascogne, gagnée sur les sables au milieu du XIX^e siècle, a ainsi été considérablement facilitée par la hausse vertigineuse des cours de la résine liée à la guerre de Sécession américaine.

(4) C'est celle-ci qui a provoqué, en Europe occidentale, la lente destruction du tissu forestier, entre le Moyen Âge et le XVIII^e siècle, jusqu'à ce que des méthodes de conservation, suscitées principalement par les États, se mettent en place avec succès.

renouvellement soit assuré. Les forêts européennes ont aujourd'hui gagné la partie et occupent en moyenne 30 % de l'espace terrestre, correspondant à leur position d'avant les grands défrichements médiévaux. Ainsi, il y a longtemps qu'on a trouvé le moyen d'approvisionner le flux croissant du marché international des bois par une gestion adaptée des massifs forestiers qui présentent, dans ce cas, la caractéristique unique de reconstituer le stock de bois par l'effet de la nature et du temps. Les seules hypothèses (5) où cette liaison n'existe plus, c'est lorsque le sol est affecté à un usage autre que la forêt, ce qui devient inéluctable quand les densités de peuplement dépassent des seuils qui rendent l'affectation des sols majoritairement urbaine ou agricole. Pourtant, globalement et en dépit de l'augmentation de la population mondiale, la part des forêts sur les terres émergées n'est passée que de 27,15 à 25,8 % entre 1980 et 1995 (6), chiffre marquant une légère régression et sans doute réversible. Personne n'est aujourd'hui en mesure de dire quelle est la proportion souhaitable de sol de la planète qui doit être affecté à la forêt, ce qui permettrait alors d'en faire un véritable «objet de relations internationales», compte tenu des vrais problèmes de répartition et de gouvernance que cet objectif d'intérêt universel ne manquerait pas de provoquer. Pour l'heure, les forêts s'accommodent de réglementations publiques, très logiquement nationales, qui suffisent à assurer leur conservation et leur renouvellement, du moins dans les pays qui peuvent se le permettre. Pour les autres, situés le plus souvent sous les tropiques, la conservation des forêts demeure malheureusement un objectif encore difficile à atteindre... Le développement forestier se présente alors comme un thème de coopération internationale, mais ceci ne peut suffire à constituer la forêt en véritable objet de relations internationales. L'interrogation subsiste donc.

Dans le même temps, elle disparaît presque totalement à la seule lecture de l'agenda des organisations internationales. Depuis une quinzaine d'années, l'attention pour les forêts est devenue mondiale : alors qu'elles sont par essence territoriales et locales, les forêts se trouvent au cœur des réflexions environnementales sur la gestion durable; elles sont analysées, inventoriées au regard de fonctions dont la mise en évidence s'accompagne de dimensions universelles. Il en est ainsi de la biodiversité, qu'elles hébergent à 80 %, du stockage du carbone censé faire contrepoids à l'effet de serre, de la préservation des espèces et des zones humides, voire de la distraction aérée des citadins et des paysages dont elles les agrémentent. Ces caractérisations sont apparues au travers de forums internationaux spécialement consacrés aux forêts à partir des années quatre-vingt, soutenus par une opinion internationale alarmée des dangers écologiques majeurs consti-

(5) Nous excluons volontairement les incendies et les déforestations suivies de reboisement, qui s'apparentent à un simple prélèvement sur le stock d'arbres sur pied.

(6) Données de la FAO reprises par Bjorn LOMBORG, *L'Ecologiste sceptique*, Cherche-Midi, Paris, 2004. L'étendue réelle de la déforestation donne lieu à une incessante bataille de chiffres.

tués alors par la déforestation accélérée des forêts tropicales ou la survenance de pluies acides dévastatrices dans les forêts germaniques. Les forêts sont devenues un enjeu écologique majeur pour la « société internationale », au même titre que la couche d'ozone ou le réchauffement climatique. A ce titre, elles furent présentes dans les ordres du jour des grandes conférences environnementales et mondiales telles que Rio (1992), Kyoto (1998) et Johannesburg (2002).

Ces événements, tout en n'aboutissant qu'à des déclarations sur les forêts et non à un véritable droit international forestier, ont influencé radicalement la perception et les pratiques forestières, au Nord comme au Sud, au point d'entraîner des modifications sensibles dans les législations nationales. En étant évoquée, même indirectement, par les premiers grands traités environnementaux, la forêt est rentrée à part entière dans le débat international, alors qu'elle ne concernait jusqu'alors que le département forestier de la FAO, qui se bornait à centraliser et rediffuser l'information mondiale sur le sujet. Dès le début des années quatre-vingt-dix, l'ONU s'est dotée de commissions spécialisées (7) sur les forêts, à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, organisatrice du Sommet de Rio. Des organisations spécialisées telles que la CNUCED, l'ONUDI et la Banque mondiale ont désormais des commissions forestières. L'Union européenne n'a pas échappé à cet engouement et le Parlement européen a publié au milieu de la décennie une étude exhaustive, *L'Europe et la forêt*, tout en élaborant une politique d'aide à la défense contre les incendies de forêts et un dispositif de surveillance de la santé des forêts.

C'est parce qu'elles ont ainsi été inscrites sur les ordres du jour des principales organisations internationales que les forêts sont devenues objet de relations internationales, alors que ce n'est pas leur vocation première. Leur définition territoriale, qui oblige à les considérer sous un prisme étatique et géopolitique, a dû se concilier avec l'intérêt universel et supranational dégagé par des fonctions environnementales revisitées. Celles-ci « sont traitées de façon dispersée dans un grand nombre d'instruments internationaux distincts. Quelques fonctions retiennent plus d'attention que d'autres et il n'existe pas de régime juridique intégré qui appréhende les forêts de manière globale, en prenant en considération toute la gamme de biens et services qu'elles procurent » (8), mais cet activisme quelque peu désordonné et confus a favorisé des regroupements régionaux, inspirés d'universalisme et d'interétatisme à la fois. Les ONG de protection de la nature, associées en permanence à l'action des organes onusiens, ont favorisé à la fin des années quatre-vingt l'émergence de la notion de « développement durable » et de sa

(7) Baptisées successivement « Groupe intergouvernemental sur les forêts » (IPF de 1995 à 1997), « Forum intergouvernemental sur les forêts » (IFF de 1997 à 2000) et « Forum des Nations Unies sur les forêts » (UNFF depuis 2000).

(8) Barbara M.G.S. RUIS, « Pas de convention sur les forêts mais 10 traités sur les arbres », *Unasylva*, n° 206.

version sylvestre, la «gestion forestière durable». Ce concept a pris de la consistance en puisant une grande partie de ses définitions dans les grandes conventions environnementales signées à la suite du Sommet de la Terre de 1992 et en faisant appel à des méthodes de régulation extérieures au droit international, comme la certification. Et, par une bien curieuse alchimie, dont nous tenterons de dévoiler le processus, une norme de gestion forestière durable, de source à la fois internationale et gouvernementale, est en train de s'imposer aux forêts, en l'absence de toute convention internationale sur ce thème.

Malgré les ambiguïtés du concept (9) au regard des valeurs démocratiques, le résultat le plus clair de cette métamorphose est le déplacement du national à l'international de l'ordre public forestier et, par suite, de la conception même de l'objet forestier et de son mode de gestion. Si cette évolution se précisait, ce qui n'est pas encore certain, les forêts fourniraient l'un des premiers exemples de mise en place d'un ordre écologique d'initiative internationale qui suffit, cette fois, à en faire un objet de relations internationales à part entière. Elles servent en effet d'objet d'expérimentation pour l'instauration d'un nouveau pouvoir qui a réussi à contourner les écueils du droit des traités, tout en mettant en place des régulations juridiques d'une efficacité redoutable, telles que la certification. Elles sont le lieu de mise en place d'une gestion durable désormais déclinée, ressassée par sphères successives, du mondial au local, et mobilisant des cohortes d'experts et de scientifiques de tous pays, tant le concept est susceptible d'interprétations, de mises au point et d'approfondissements sans fin. Les forêts sont ainsi devenues l'objet privilégié de mise en œuvre de cette *soft law* dont les contours incertains froissent les juristes (10), mais qui finit par s'immiscer dans les législations nationales, avec la bienveillance des administrations forestières publiques.

Cet ordre écologique international est cependant inachevé; il est largement expérimental et inédit; il n'a pas encore atteint la force et la cohérence qui lui permettrait de devenir un ordre de remplacement. La fonction écologique des forêts transforme ces dernières en objet d'intérêt mondial, tandis que l'ordre en vigueur reste celui de l'économie internationale du bois et des rivalités interétatiques ou interrégionales à son propos. Comme l'écume qui dissimule la houle, la focalisation sur les valeurs environnementales des forêts – ce que l'on appelle leur multifonctionnalité – fait oublier l'essentiel: c'est un rapport économique entre détenteurs et utilisateurs d'une matière première – le bois issu des forêts –, qui conditionne le véritable renouvellement des espaces forestiers et non un impératif moral éco-

(9) John FORTE, «Souveraineté démocratique ou gouvernance globale?», *Le Figaro*, 9 août 2004.

(10) On retiendra la formule du Professeur P. WEIL: «pas plus qu'avec trois fois rien on ne fait quelque chose, l'accumulation de non-droit ou de pré-droit ne suffit à elle seule à créer du droit», in Prosper WEIL, «Vers une normativité relative en droit international», *RGDIP*, 1982 p. 12.

logique aussi global que la sauvegarde de la planète. Même si les «forestiers» peuvent parfaitement partager cet objectif, ils sont en premier lieu des producteurs qui, en faisant l'effort de maintenir l'état boisé de leur parcelle, acceptent de rentrer dans une logique d'épargne forcée et de recouvrement très différé. C'est le rapport économique qui est ici déterminant et un résultat financier «symbolique» lié au morcellement accentué des forêts en Europe occidentale ne change pas la nature de ce rapport (11). L'ordre écologique en train de se construire est donc un ordre de superposition, en dépit de ses prétentions à la remise en question de l'ordre économique mondial du bois.

C'est cet effet de superposition, un effet «mille-feuilles» en quelque sorte, qui rend complexe l'internationalisation de l'objet forestier : les forêts sont d'abord des richesses économiques et géostratégiques, en particulier parce qu'elles produisent l'«or blanc» qu'est le papier, matière première support de l'information mondiale. Cependant, elles demeurent situées à l'intérieur de frontières étatiques, tandis que leur valorisation internationale récente est essentiellement écologique! Cette caractéristique aurait pu créer des pôles ordonnés rassemblant de manière cohérente, d'une part, l'interétatique, le local, l'économique, le «réalisme» et, d'autre part, le supranational, le global, l'écologique, l'«idéalisme».

Cette configuration, qui semblait se dessiner dans les années quatre-vingt et qui reste sous-jacente, a fait place à un phénomène d'hybridation du premier pôle. On a vu, à partir de 1995, des géants de la distribution, tels Ikea ou Carrefour, revendiquer haut et fort la certification écologique de leurs produits. Des administrations publiques rompues au productivisme forestier n'ont pas hésité à «se peindre en vert», à déployer une stratégie d'«image» et à introduire dans les législations nationales les concepts préconisés par le Protocole de Rio, tels que la gestion durable et la multifonctionnalité des forêts (12)..., alors que rien ne les y obligeaient. L'écologie politique y a trouvé son compte puisque ses recommandations furent globalement suivies; mais, parallèlement, son fonds de commerce revendicatif à propos des forêts était vidé de sa substance. L'unanimité règne aujourd'hui autour de la gestion durable forestière – au moins en Occident, où elle est déjà mise en œuvre – et les forêts ne sont plus le thème écologique principal. Elles sont supplantées en cela par ceux de l'eau et du réchauffement climatique. Le pôle «réaliste» aurait-il assuré sa victoire, en se faisant le champion d'une gestion durable d'autant plus accessible qu'elle est déjà généralisée dans la plupart des pays forestiers riches?

(11) «Celui qui possède un arbre et vous rend grâce du profit qu'il en tire, ignorât-il combien il a de coudées de haut et sur quelle largeur il s'étend, vaut mieux que celui qui est capable de le mesurer, sait le compte de toutes ses branches, sans le posséder ni connaître et aimer son Créateur.» : saint Augustin, *Unité de la science de la nature. Les Confessions*, Livre V, chap. 1.

(12) En particulier la loi forestière française du 9 juillet 2001.

UNE INTERNATIONALISATION IMPARFAITE

Enoncer cette hypothèse, c'est déjà se rallier à une vision «réaliste» de la percée des préoccupations environnementales sur la scène internationale, dont l'effectivité serait réglée au final par le jeu des puissances. Que vaut, en effet le Protocole de Kyoto sans la ratification des Etats-Unis? Et pourquoi pas une gestion durable forestière, imposée par les pays du G7, puis du G8, qui possèdent à eux seuls plus de 40 % de la surface boisée mondiale (13) et prodiguent l'essentiel de l'aide bilatérale en la matière? Dans ce cas, la globalisation des forêts n'est rien d'autre qu'une initiative stratégique des pays occidentaux destinée à imposer au reste du monde un «aménagement des forêts» qu'ils maîtrisent de longue date et qu'ils prétendraient ériger en modèle universel. Avec, pour conséquence bénéfique, l'écoulement prioritaire de leurs produits, parce qu'issus de forêts «correctement gérées». Cette configuration est particulièrement nette en 1992, lors de la Conférence de Rio, mais elle a échoué.

L'échec d'une réglementation internationale des forêts

Deux ans avant cette assemblée fondatrice et spectaculaire (14), la réunion du G7 tenue à Houston faisait de la protection des forêts un enjeu prioritaire, et le Président George Bush, appuyé par l'Allemagne et les ONG, avait insisté pour «*entamer aussi vite que possible des négociations pour une convention ou un accord mondial sur les forêts*» (15). Toujours dès décembre 1990, les ministres de l'Agriculture européens réunis à Strasbourg approuvaient des objectifs communs tels que la protection, la gestion durable et la conservation des forêts et décidaient le lancement d'une coopération scientifique et technique. Toutefois, en dépit de ces préparatifs – on ne peut plus consensuels – de la part des pays occidentaux, la tentative de ces derniers d'imposer lors de la conférence de Rio un modèle mondial d'aménagement des forêts (rebaptisé «gestion durable») se heurta à la farouche résistance des pays en développement: ceux-ci s'inquiétaient d'un «multilatéralisme» forestier à la conquête de souverainetés étatiques et territoriales déjà mises à mal par le concept plus général de développement durable, perçu comme une distraction intellectuelle pour des pays nantis et bien éloigné d'urgences aussi évidentes que celles de la famine et de l'extrême pauvreté. Cependant, là où l'exaspération touchait à son comble, c'est lorsque les pays occidentaux, qui avaient pour la plupart anéanti leurs forêts au fil des siècles pour nourrir leurs populations, prétendaient donner

(13) FAO, *Etat des forêts du Monde 1999*, Rome, table 2.

(14) Avec plus de 140 nations présentes ou représentées, le premier sommet de la Terre demeure le plus vaste rassemblement organisé par l'ONU.

(15) Marie-Claude SMOUTS, *Forêts tropicales, jungle internationale*, Presses de Sciences-Po. Paris, 2001, 349 p.

des leçons aux pays «neufs» en leur imposant une police forestière se traduisant par le contrôle écologique des ressources financières qu'ils pourraient en tirer... Aussi, après d'âpres discussions, le seul texte d'intérêt forestier issu des débats de Rio fut-il une «Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts»: il est difficile de produire une formulation aussi confuse et contradictoire!

L'énoncé des principes commence par une réaffirmation vigoureuse de la souveraineté des Etats sur leurs forêts: «*les Etats ont le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins*» (16). Il est également fait obligation aux Etats, mais seulement au conditionnel, de respecter les populations locales; cette obligation apparaît davantage comme sociale qu'«écologique» (17): «*les politiques forestières devraient reconnaître et protéger comme il convient l'identité, la culture et les droits des populations autochtones*» (18). Le terme même de gestion durable n'est jamais employé dans cette déclaration, même si ses synonymes y font une entrée discrète: il est fait allusion à la nécessité «*d'instaurer un climat économique international favorable à une exploitation écologiquement viable et rationnelle des forêts dans tous les pays*» (19), tandis que «*des ressources financières particulières devraient être fournies aux pays en développement dotés d'un important couvert forestier qui établissent des programmes de conservation*» (20). Ce dernier principe éclaire à lui seul l'état d'esprit ayant animé les discussions préalables: l'aménagement et l'exploitation rationnelle des forêts étant des opérations coûteuses correspondant à l'ordre régnant chez les pays riches, il est logique que ceux-ci contribuent financièrement à sa généralisation, en particulier chez ceux qui n'en ont pas les moyens. L'approbation du volet forestier de l'*agenda 21*, consistant à proscrire toute déforestation d'ici l'an 2000, l'appel aux fonctions sociales, économiques, écologiques, voire culturelles de la forêt – n'entraînant aucune obligation juridique – reçurent les approbations nécessaires. La forêt, selon les textes de Rio, échappait à toute internationalisation et semblait rester définitivement dans l'orbite des souverainetés nationales et des règles inter-étatiques. Pour la majorité des pays composant l'Assemblée générale de la CNUED, la gestion durable des forêts n'a rien d'un idéal universel: elle est un concept occidental marchandable. Son apparence consensuelle est le

(16) Principes 1a et 1b.

(17) Bien que le «social» fasse aussi partie de la préoccupation écologique, au moins parmi les courants les plus ouverts qui se distinguent de la *deep ecology* pour laquelle l'homme, seul ou en société, demeure un ennemi du monde naturel.

(18) Principes 2, 5, 6, 12.

(19) Principe 7a.

(20) Principes 7 et 10.

«*bien de la planète et des générations futures*»; sa réalité est une confrontation (de plus) entre le Nord et le Sud.

Les dix années qui suivront verront pourtant les institutions internationales se livrer à un activisme sans précédent au sujet des forêts. Il faudrait plusieurs pages (qui nous manquent ici) pour énumérer les seuls intitulés des multiples comités, conférences, accords bilatéraux et régionaux, sans compter les instances de coordination inévitables, consacrés aux forêts et à leur gestion durable. Si la conférence de Rio n'avait pas réussi à constituer les forêts comme objet de droit international, la profusion bureaucratique internationale pourrait-elle entretenir un dynamisme propre à faire de la gestion durable forestière une réalité autre que purement virtuelle? C'est cette tentative, partiellement réussie, qui constitue les forêts comme objet de relations internationales, alors qu'après une déclaration approuvée à Rio par la planète entière elles semblaient condamnées à ne plus l'être.

Les ressources tirées d'instruments périphériques

La forêt, à défaut d'un engagement international qui l'aurait explicitement concernée, s'est construite sur l'incidence des nombreux instruments juridiques qui ont précédé ou ont suivi le Sommet de la Terre. La plus ancienne est la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale (21) (1971), suivie par la Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial (1972) (22) et enfin par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), appelée aussi Convention de Washington, signée en 1973 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975 (23). Ce premier train de mesures juridiquement contraignantes correspond au premier âge de la réflexion écologique, préoccupé surtout par les urgences immédiates. La méthode a le mérite de la simplicité : il s'agit d'identifier des espèces ou des biotopes menacés de disparition et de veiller à leur survie, au besoin par des mesures de protection stricte.

(21) Elle vise à recenser et à protéger les zones de marais et de mangroves qui servent à la reproduction du gibier d'eau, souvent situés dans les forêts. Près de 70 millions d'hectares ont été recensés et sont en cours de mise sous protection.

(22) Bien que de vocation aussi bien culturelle que naturelle, cet instrument a permis de classer – et donc de protéger – 26 millions d'hectares de forêts tropicales répartis sur 33 sites par inscription sur la liste du patrimoine universel.

(23) Concernée en premier lieu par les animaux sauvages qui s'y cachent, la forêt – surtout tropicale – allait l'être davantage par les essences rares et donc précieuses qu'elle peut héberger. Menaçant directement les intérêts du commerce international, la Convention de Washington a suscité des empoignades permanentes sous la pression d'ONG de protection de l'environnement, mais aussi d'Etats, plus protecteurs que d'autres, qui ont proposé d'inscrire des essences aussi recherchées que l'acajou sur la liste des espèces protégées. Sans qu'on puisse se prononcer sur son efficacité réelle, la méthode consistant à exclure purement et simplement de toute exploitation commerciale une essence, jusqu'à présent lucrative, ne peut provoquer que des polémiques, tandis que l'état de «danger de disparition» d'une espèce est un critère difficile à établir scientifiquement. Ce premier instrument a généré un vaste réseau d'observation et de contrôle s'appuyant essentiellement sur une ONG spécialisée, sous la mouvance de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le World Fund for Nature (WWF, anciennement World Wildlife Fund).

La deuxième série d'instruments, issue directement du Sommet de la Terre, se présente comme une déclinaison des réflexions suscitées par la notion de développement durable, en fonction des menaces planétaires écologiques identifiées, mais aussi du débat entre pays riches et pays pauvres toujours sous-jacent. Cela les rend plus ambitieuses et plus complexes. La Convention sur la diversité biologique, adoptée en marge de la Conférence de Rio en juin 1992 (24), concerne au premier chef les forêts puisque celles-ci sont censées héberger 80 % de la diversité biologique mondiale, mais son but précis est d'éviter le pillage des ressources génétiques et d'en assurer la juste rémunération par les pays utilisateurs. Elle servira cependant de base juridique lointaine pour inspirer la directive européenne «Natura 2000» qui, sujet de polémiques sans fin, est destinée à préserver les habitats des espèces naturelles. La Convention sur les changements climatiques, ouverte dès 1990 lors de la 45^e session de l'ONU et entrée en vigueur le 21 mars 1994 (25), est destinée à réduire l'émission de gaz à effet de serre. Elle a débouché en 1998 sur le Protocole de Kyoto, resté célèbre par le refus des Etats-Unis de s'engager dans les mesures de restriction énergétique qu'il préconise à échéance programmée. La forêt est là encore concernée, dans la mesure où les arbres constituent des puits de carbone et contribuent à sa fixation à partir de l'atmosphère (26). Cette nouvelle fonctionnalité forestière se prête à de nombreux scénarios économiques, non encore aboutis, dont les plus significatifs consisteraient à créer un marché de droits à polluer dont la forêt pourrait être en partie bénéficiaire en raison de sa contribution à la fixation du carbone. La Convention sur la désertification, adoptée en 1994, vise au développement durable en combattant la désertification et en atténuant les effets de la sécheresse : programme louable et pour lequel, à long terme, les forêts ont un rôle à jouer puisqu'elles fixent le sol, combattent leur érosion, tout en conservant les ressources hydriques. Cependant, en l'absence de moyens financiers, cet accord fait largement figure de coquille vide, de simple déclaration d'intention.

Ces trois conventions ont le mérite de donner au «développement durable» des thèmes d'application immédiate correspondant à des menaces d'intérêt planétaire – ou jugées comme telles –, mises en exergue auprès de l'opinion par les ONG de protection de la nature et validées par une vaste constellation d'experts naturalistes auxquels on donne la qualification synthétique de «communauté scientifique». La forêt, sans être l'objet principal de ces différents instruments juridiques, apparaît systématiquement comme espace privilégié de leur application. Elle est donc devenue l'objet «incident» de la plu-

(24) Et ratifiée par 160 pays en 1996.

(25) Ratifiée par plus de 160 pays, dont la Russie (2004), mais à l'exception des Etats-Unis.

(26) Estimée à 16 % des émissions annuelles dues aux combustibles fossiles et à la production de ciment (1996). Cf. *L'Europe et la forêt*, tome 3, *op. cit.*

part des accords ayant trait à l'environnement, tandis qu'elle était refusée comme objet «central» par la même communauté internationale. Tout l'art et la difficulté de la comitologie internationale consistera à rassembler ces incidences pour relégitimer une «gestion durable forestière», refusée à Rio, mais reconstituable à partir de la dizaine de conventions antérieures ou postérieures. Faute d'une approche juridique globale de la forêt, on s'est contenté de compléter la notion, décidément trop synonyme de l'aménagement des forestiers traditionnels, avec les incidences forestières directement issues de conventions environnementales. La multifonctionnalité des forêts, qui est devenue aujourd'hui le critère majeur de sa gestion durable, n'est guère que le catalogue, presque mot pour mot, de ces incidences, directement déduites du droit environnemental international : c'est ainsi que les forêts gérées durablement doivent contribuer à assurer la diversité biologique, à fixer le carbone, à éviter l'érosion des sols, à créer des richesses économiques (c'est ce qui reste de Rio *stricto sensu*). Il suffirait qu'un ensoleillement excessif apparaisse comme une menace écologique planétaire, pour qu'une convention internationale, en obligeant les Etats à «faire de l'ombre», crée bien évidemment une incidence sur les forêts, outre sur l'industrie des parasols ! Une nouvelle fonction, inventoriée, disséquée par des hordes de scientifiques, se rajouterait bien sûr au catalogue.

Cette lecture invite à détecter une méthode de fabrication d'un ordre forestier mondial à partir d'ingrédients légitimés par ceux-là mêmes qui n'en veulent pas. Ce procédé dialectique est peut-être naïf, car il repose sur la foi mathématique qu'une totalité – fût-elle politico-juridique – n'est guère que la somme de ses composants, ce qui est démenti, depuis Durkheim, par l'ensemble des sciences sociales. Il consiste ainsi à croire que l'addition des fonctions de la forêt ayant reçu une reconnaissance internationale conduit à transformer la forêt, en elle-même, en objet de reconnaissance et d'engagements internationaux. Le pari est incertain, mais il n'est pas dénué d'efficacité.

LA CONSTRUCTION D'UNE NORME UNIVERSELLE :
LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

La déclinaison forestière du développement durable forestier est énoncée par la déclaration sur les forêts approuvée à Rio (principes forestiers, art. 2b) : «*les ressources forestières et les terrains boisés devraient être gérés sur une base durable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. Ces besoins concernent les produits et les services que peut fournir la forêt*». Suit une longue énumération, qui

comprend en particulier «*les produits médicinaux*» (27), «*le rôle de puits et de réservoir de carbone*» (28), mais qui n'est pas limitative.

La relance de la gestion durable forestière s'est faite très vite après les déceptions du Sommet de la Terre, en 1993. Lors de leur deuxième réunion pour la protection des forêts en Europe, tenue à Helsinki, les ministres de l'Agriculture représentant trente-sept pays d'Europe et associant les ONG de protection de la nature, ont élaboré leur propre définition de la gestion durable forestière. Celle-ci donne un contenu plus précis aux principes de Rio : «*la gestion durable signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, au niveau local, national, et mondial; et qu'elles ne causent pas de préjudice à d'autres écosystèmes*». On remarquera qu'a été ici abandonné le terme de développement, jugé trop productiviste (29), au profit de celui de gestion, correspondant à un terme déjà usité parmi le public forestier des pays européens.

L'emboîtement international de la «multifonctionnalité» des forêts

Le contenu de cette gestion durable ne diffère pas, dans sa première partie, des règles de bonne gestion forestière en usage dans les pays occidentaux et dont le terme traditionnel est l'aménagement forestier. Cependant, on lui ajoute un segment novateur : «*la capacité à satisfaire [...] les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes*». Et, comme pour bien souligner leur universalité, il est précisé : au «*niveau local, national et mondial*». La formulation est stratégique : ce n'est pas le modèle européen qui prévaut, mais le modèle enrichi par la satisfaction durable de fonctions pertinentes. La diversité biologique est déjà citée et elle a gagné sa pertinence deux ans auparavant en étant reconnue par la communauté internationale (30); les autres fonctions demeurent imprécises tant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une reconnaissance, mais le tiroir est ouvert et il suffira d'y glisser, au gré de l'actualité environnementale internationale, de nouveaux dossiers (31).

L'avantage est triple. Tout d'abord, la gestion durable forestière peut dorénavant se construire comme norme progressivement universelle par simple enrichissement de critères déjà approuvés par les nations, de préférence sous forme d'instruments juridiquement contraignants. De plus, l'effectivité des critères approuvés par convention internationale est assurée

(27) Cf. la Convention sur la diversité biologique.

(28) Cf. la Convention sur le réchauffement climatique.

(29) Et abandonné lors du Congrès forestier mondial tenu à Paris en 1991.

(30) Par l'approbation de la Convention sur la biodiversité.

(31) Ce sera le cas dès 1994, avec le stockage du carbone (Convention sur le réchauffement climatique).

au moyen de la gestion forestière durable qui y fait explicitement référence; la notion, ainsi complétée, assure automatiquement l'application sur le terrain des engagements internationaux sur les espaces forestiers, même si la forêt n'est pas leur objet principal: la gestion forestière durable devient ainsi normative, même si elle ne se réfère qu'à des traités périphériques. Enfin, les acquis liés à l'expérience historique des pays forestiers ne sont pas remis en cause: les fonctions mises en exergue ne font que s'ajouter à des méthodes qui assurent déjà la gestion durable des forêts et qui ont fait leur preuve. Cependant, le modèle traditionnel, jugé trop productiviste par les mouvements écologistes ou trop occidental par les pays en développement, est explicitement métissé par l'appel aux fonctions «pertinentes».

Dotée d'une telle matrice, la conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (MCPFE) s'est réunie tous les quatre ans, à Lisbonne (1998), puis à Vienne (2003) et prévoit son prochain rendez-vous à Varsovie (2007). Son rôle est de définir des critères de gestion forestière durable et de mettre en place des indicateurs permettant d'en rendre compte. Il s'agit donc de donner un contenu concret à une gestion forestière durable «revisitée» par l'énumération des fonctions (baptisées critères), que nous avons caractérisées plus haut. Cet appareil évolutif, que l'on qualifie aussi, entre forestiers, de «Processus d'Helsinki» ou encore «Processus paneuropéen», s'appuie sur un réseau complexe d'organes et de programmes de recherche pilotés depuis la Finlande par l'European Forest Institute.

Cependant, ce regroupement européen n'est pas unique et comme pour rendre les choses plus complexes, dès septembre 1993, c'est la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui a relancé l'idée d'un aménagement durable des forêts tempérées et boréales, s'appuyant sur des critères et des indicateurs. Le Canada, soutenu par de nombreux autres pays sur tous les continents, a pris l'initiative de les fédérer (32) pour élaborer des indicateurs valables pour les forêts non tropicales. Baptisé «Processus de Montréal», cet ensemble regroupe 90 % des forêts tempérées et boréales de la planète, 60 % de toutes les forêts du globe, 35 % de la population mondiale, 45 % du commerce mondial du bois et des produits en bois. Cette démarche de caractère mondial (alors que celle d'Helsinki est régionale) s'inscrit plus étroitement dans l'esprit de la Conférence de Rio, qui refusait une gestion durable à caractère juridique, en indiquant que les critères et indicateurs ne sont pas contraignants (33), mais seulement informatifs, à l'usage des décideurs, des propriétaires, et de la communauté internationale, comme cela vient d'être rappelé dans le premier rapport du Processus de Montréal (2003).

(32) Argentine, Australie, Canada, Chili, Chine, Japon, République de Corée, Mexique, Nouvelle-Zélande, Fédération de Russie, Etats-Unis d'Amérique, Uruguay.

(33) Comme cela fut rappelé dans les Déclarations de Santiago (1995) et d'Antalya (1997).

La méthode employée est globale. Elle ajoute un critère non utilisé pour les pays membres du processus paneuropéen : le cadre juridique, institutionnel et économique pour la conservation et l'aménagement durable des forêts, seul moyen d'évaluer et de comparer les politiques publiques forestières (34). La forêt est aussi envisagée de manière plus ouverte et plus modeste : elle est appréhendée comme un milieu plus que comme un strict regroupement d'arbres, ce qui permet d'intégrer l'agro-foresterie ou les loisirs dans le champ d'analyse; et l'utilisation des critères et indicateurs vise seulement à enrichir la connaissance scientifique de ce milieu de manière à en évaluer l'état périodique. Le paradoxe est qu'en procédant ainsi le Processus de Montréal est plus conforme à l'ordonnancement juridique de Rio que celui d'Helsinki, aux prétentions plus normatives, parce que directement relié aux instruments contraignants. S'agit-il, pour les Européens, d'une exception culturelle, de la nostalgie d'une forêt administrée, de la défense d'un modèle forestier ?

Rien n'interdit aussi de penser que les forêts sont un terrain d'application des grandes considérations géostratégiques et qu'elles offrent une occasion de souder des intérêts européens trop souvent dispersés sur les grandes questions mondiales (35). Leur gestion durable, en dépit d'une méthodologie commune faisant appel aux critères et indicateurs, se construit au travers de regroupements politiques en concurrence pour faire triompher une vision destinée à s'imposer progressivement comme norme universelle. La tâche est d'autant plus compliquée que cette démarche ne s'appuie pas sur un ordonnancement juridique clair, en dépit des tentatives d'emboîtement conduites particulièrement en Europe (36). Comment donner un contenu autre que virtuel à une gestion durable forestière officiellement non contraignante ?

L'appel aux nouvelles régulations

Cette «*mission impossible*» s'est traduite par l'utilisation de nouvelles méthodes de régulation juridique : il en est ainsi de la certification des forêts et du contrat de branche que constitue l'accord international sur les bois tropicaux.

La certification des forêts consiste à instituer un label de gestion durable destiné à servir de passeport pour l'écoulement des produits sur le marché. Comme tout procédé de normalisation, elle substitue à la réglementation une initiative unilatérale de toute la chaîne de production en vue de satisfaire à une exigence qualitative des différents acheteurs, jusqu'au consommateur final. La contrainte économique remplace alors la contrainte régle-

(34) Ce qui peut s'expliquer par le caractère interministériel et administratif du processus.

(35) Les forêts européennes, elles-mêmes parce que diverses, sont traversées par des différences profondes et ont donné lieu à des regroupements internes entre forêts du Nord (scandinaves et germaniques) et forêts du Sud (forêts cultivées de l'arc Atlantique et forêts méditerranéennes).

(36) Cf. *supra*.

mentaire, sans doute plus efficacement. La condition essentielle pour que le procédé fonctionne est que le marché accorde au label une qualité substantielle et discriminatoire : le produit non labellisé devient alors hors norme et est exclu de tout débouché. Tout le travail préparatoire des ONG de protection de la nature a été de rallier à cette exigence une grande partie de l'opinion en même temps que certains géants de la grande distribution (37). Il faut également qu'une autorité extérieure aux acteurs économiques contrôle le respect des normes et attribue le label : c'est ainsi que les mêmes ONG ont élaboré un label de gestion durable forestière, connu sous le nom de FSC (Forest Stewardship Council), tandis que dans le cadre du processus paneuropéen, un label européen, le PEFC (Pan European Forest Certification) voyait le jour. Pour compléter le tableau, il faut ajouter le système ISO, géré par l'Organisation internationale de normalisation, qui a mis au point, dans la série 14 000, un Système de gestion de l'environnement (SGE). La méthode fonctionne et chaque certificateur peut se targuer de millions d'hectares certifiés ou en voie de l'être, ce qui est bon pour sa notoriété et la conquête de nouveaux clients. On mesure l'intensité des rivalités entre organismes certificateurs au regard du marché considérable que constitue la certification de millions d'hectares, à raison de 0,3 à 1\$ par hectare et par an pour les seules forêts tropicales.

Celles-ci sont cependant régies par un accord de branche, rassemblant pays producteurs et pays consommateurs et connu sous l'appellation d'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Créée depuis 1986, à la suite de l'Accord international sur les bois tropicaux datant de 1983 et révisé en 1994, l'OIBT est installée à Yokohama, au Japon, chez le principal importateur mondial de bois tropicaux et en même temps son principal contributeur financier, ce qui pourrait apparaître comme un vice originel aux yeux d'écologistes fervents. Pourtant, l'OIBT a intégré dès 1990 les objectifs de la gestion durable, a repris à son compte la méthode des critères et indicateurs et est en voie d'imposer à ses membres un code de bonne conduite pour éviter l'abattage et le commerce illicite. Ce qui offrirait un moyen de faire de la certification sans passer sous le contrôle des ONG...

Les formes d'une gestion durable effective sont ainsi diversifiées et pourquoi pas concurrentielles. Il existerait donc plusieurs voies pour y parvenir. Le risque est de la transformer en une idéologie servie par de nombreux gardiens qui lui trouveront des avantages insoupçonnés : une vocation à l'universalité, la préservation de modèles régionaux, mais aussi un fonds de commerce plein d'avenir, tant pour les ONG de protection de la nature que pour les appareils bureaucratiques de recherche. Pour l'heure, la gestion durable forestière constitue surtout une occasion fantastique d'enrichir ses connaissances au sujet des forêts, au milieu d'un gaspillage d'énergie consi-

(37) Et non des moindres, tels que Carrefour et Ikéa.

dérable entretenu par le fouillis institutionnel, les doubles emplois, les redondances. On peut se demander, pour conclure, quels sont les effets de ces synergies sur la forêt elle-même.

CONCLUSION

Cet activisme sans précédent donne aux forêts une importance inédite, longtemps ignorée par le grand public et révélée par les milieux scientifiques naturalistes. Elle aboutit à valoriser les forêts, mais de manière extra-patrimoniale et extraéconomique, tandis que l'unité de la gestion forestière est remise en cause.

Une valorisation écologique aux contreparties économiques incertaines

L'inventaire écologique des bienfaits des forêts revient à énumérer leur contribution à la production de biens communs tels la fixation des sols, la fixation du carbone, le maintien et le développement de la faune sauvage ou la préservation des zones humides. Autant de valeurs environnementales de première importance..., mais qui peinent à rentrer dans le champ de l'économie de marché. Celle-ci ne sait encore ni donner un prix, ni organiser des transactions qui toucheraient à ces «nouvelles» fonctions environnementales. On a beau les baptiser «externalités positives» ou encore «aménités», on ne sait pas encore si c'est à l'État (38) ou au marché d'en rémunérer les avantages pour la société (39).

Le vieux schéma selon lequel une forêt maintenue grâce à ses ressources économiques propres offrait gratuitement le reste à la société, par surcroît, est en train de basculer progressivement : la multifonctionnalité des forêts, prescrite au lieu d'être simplement constatée (40), fait inévitablement rentrer les forêts dans un jeu de marchandages qui ne la concernait pas auparavant. Ainsi, le maintien de la biodiversité – fonction aujourd'hui consacrée internationalement – peut s'avérer une opération coûteuse pour le gestionnaire d'une forêt, de même que l'ouverture au public ou encore la préservation d'un paysage. Face aux raffinements, appelés à se développer, de la gestion durable forestière (41), le détenteur d'une forêt, qu'elle soit occidentale ou tropicale, est pour le moment démuné et ne trouve pas encore un payeur derrière des prescripteurs de plus en plus nombreux. En revanche, il ne doit ses recettes, d'ailleurs indispensables au renouvellement

(38) Approche proposée et défendue par Arthur PIGOU, *The Economics of Welfare*, Macmillan and Co Limited, Londres, 1960.

(39) Théorisé par Ronald H. COASE, *Le Coût du droit*, PUF, Paris, 2000.

(40) Ce qui est un effet direct de l'internationalisation de l'objet forestier : cf. *supra*.

(41) Dans sa nouvelle signification.

de la forêt (42), qu'aux seules fonctions productives de la forêt, avec le bois en tout premier lieu, qui est de longue date une matière première indispensable au développement humain. La coexistence entre fonction productive et fonctions environnementales est ainsi source de tension entre propriétaires et écologistes. Plus qu'une incompatibilité des points de vue, qui est loin d'être indépassable, l'objet forestier, presque victime de sa célébrité internationale, a créé de multiples convoitises en termes de compétence et d'influence. Il est vrai qu'un fossé (43) a longtemps séparé les deux groupes, de même que dans le monde agricole, pour des raisons voisines : l'apparition d'un pouvoir extérieur, citadin, savant, cosmopolite remettant en cause le lien entre le propriétaire et sa terre, qui est souvent un lien d'amour jaloux. La gestion durable forestière, en devenant une auberge internationale, a accueilli de nombreux convives placés à des tables séparées.

Les complications d'une gestion éclatée

La gestion en «père de famille» a le mérite de la simplicité et c'est pour cela qu'elle est une gestion responsable. Cependant, le traitement mondial des forêts l'embrouille passablement : en transformant la gestion forestière en mot d'ordre universel, il lui a fait subir tout à la fois les effets de mode, les contradictions, les impuissances, les rivalités et les incohérences issus du milieu qui l'a forgé. Thème de confluence de l'économie désormais mondialisée, des angoisses planétaires, mais aussi de souverainetés étatiques éventuellement regroupées, la forêt est devenue un objet complexe. Et son internationalisation – à travers des mécanismes qui ont leur propre complexité (44) – ne fait qu'ajouter au brouillage de cette forêt désormais redéfinie par les instances mondiales. Une forêt universelle et abstraite, faite d'images et de symboles sur le papier, est en train de se construire autour des règles de la gestion durable, de la préservation des espèces, de la sanctuarisation des forêts primaires. Toutefois, elle n'est guère que l'assemblage hétéroclite et improbable de territoires forestiers – et des populations qui y résident – traversés par des réalités, certes locales, mais tout aussi déterminantes : la surexploitation, la faim de terres agricoles dans le Sud, la dévalorisation du prix du bois dans le Nord, les calamités naturelles pour tous. L'objet forestier international se construit à partir des fonctions multiples que l'écologie confère aux forêts; l'objet forestier local demeure une ressource, un handicap ou une espérance pour ceux qui le détiennent. Et la réalité forestière des commissions internationales ne rejoint que difficilement celle des cultures locales...

(42) La gestion durable commence avec la capacité de renouveler en permanence le tissu forestier, ce qui demande à la fois une volonté et des moyens.

(43) En partie comblé, dans le sud-ouest français, par le concept de «forêt cultivée».

(44) Laura IVERS, «Comment se fait une convention?», *Unasylva*, avr. 2002.

On est donc en présence de la construction progressive d'un «virtuel forestier» d'origine internationale et à prétention mondiale, pur produit de la *soft law* et inspiré principalement par les ONG anglo-saxonnes et la communauté scientifique «naturaliste». Il pénètre avec une hypertrophie évidente l'ordonnancement des forêts «tranquilles», surtout occidentales, tandis qu'il demeure aux portes de celles du Sud, qui sont, elles, un véritable danger. Cet enrichissement conceptuel se traduit par l'affirmation d'une valeur écologique qui vient compléter, dépasser et parfois contredire une valeur économique plus traditionnelle.

L'internationalisation de l'objet forestier est désormais la rencontre de nouvelles définitions, qui parfois se bousculent. Celle des forêts définies par des histoires nationales et des ordres publics forestiers longtemps préoccupés, dans les meilleurs des cas, par la conservation et l'exploitation des ressources forestières à des fins essentiellement économiques : il s'agit de la forêt des détenteurs, que ce soit ceux du sol, du bois ou des outils de transformation qui lui sont liés. Premiers partenaires de la gestion des forêts, parce que propriétaires du sol sur laquelle les arbres poussent, ils ont été longtemps les grands oubliés de l'aventure de la gestion durable «*sans considération spécifique pour les hommes eux-mêmes, leurs rapports aux forêts et leurs relations entre eux*» (45). Ce n'est qu'au tournant des années 2000 que fut mis en exergue le terme de «gestion participative», nouveau pléonasmie signifiant que les habitants des forêts devaient être reconnus comme acteurs incontournables d'une gestion forestière durable. La FAO en a depuis fait un thème remarquablement développé dans ses rapports successifs (46). Il était probablement temps de reconnaître que «*l'attachement constitue sans doute le critère de gestion durable le plus certain et le plus universel, hélas oublié par tous les processus consacrés à cette problématique*» (47). Sur ce point, un immense retard reste à rattraper : tant dans le Processus d'Helsinki que dans celui de Montréal, le critère socio-économique de la gestion durable forestière n'apparaît qu'en sixième position et des statistiques précises du secteur forestier manquent toujours!

L'autre définition s'appuie sur les fonctions environnementales et écologiques des forêts, dont le caractère, réputé universel, justifie une prise en charge par la communauté internationale, à laquelle s'emboîtent les administrations nationales : il s'agit ici de la forêt des prescripteurs qui s'expriment par le canal des forums internationaux et des institutions financières internationales et sont relayés localement par les ONG mais aussi les États, du moins quand la prescription ne dérange pas outre mesure les acteurs qui composent les filières d'exploitation des forêts. L'apparition de nouveaux

(45) Hervé BREDIF/Pierre BAUDINOT, *Quelles forêts pour demain? Eléments de stratégie pour une approche renouvelée du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 2000.

(46) Cf. en particulier *Rapport sur l'état des forêts du monde*, FAO, Rome, 2001.

(47) Hervé BREDIF/Pierre BAUDINOT, *op. cit.*

concepts (comme la gestion durable) dans les forums internationaux équivaut à la mise en place de nouveaux débouchés pour les administrations publiques nationales, tandis que la partie gênante, le contrôle de leur application, est sous-traitée aux ONG par le biais de la certification. Il est difficile d'expliquer autrement pourquoi les administrations forestières centrales européennes se sont littéralement précipitées sur le thème de la gestion durable, alors que, comme nous l'avons vu, aucun texte international contraignant ne les y obligeait. Est-ce qu'avant même d'être définie et mise en place, la gestion durable forestière serait apparue comme une opportunité politico-administrative (48)? La réponse est encore dans le secret des archives, mais la piste est ouverte.

Nous laissons pour la fin l'arbitre, finalement invoqué mais toujours invisible, des débats sur la gestion durable forestière. Il s'agit de l'utilisateur des forêts. En fait, il est l'instance suprême de tout développement durable, car ce qui fonde et justifie la durabilité au niveau international, c'est l'intérêt des «*générations futures*». Comme, par définition, on ne peut pas les interroger, il demeure nécessaire de les «*faire parler*» et on ouvre ainsi la voie à une incrémentation permanente des fonctions que l'on assigne à la gestion durable. Les vérités éternelles de la science, au fur et à mesure de leur découverte, serviront de voix aux absents dont on n'imagine pas qu'ils échappent à ses *diktats*. On peut donc s'attendre à une gestion forestière durable de plus en plus sophistiquée, aux responsabilités éclatées, ce qui n'est guère un gage d'efficacité. Cela donnera le temps à la communauté internationale de se mettre enfin d'accord sur une définition de la forêt, dont les frontières sont encore flottantes : on ne sait toujours pas pourquoi la FAO a longtemps retenu comme critère existentiel de la forêt 10 % de canopées (49) en pays tropical, et 20 % en pays tempéré, pourquoi ces pourcentages passent à 70 ou 40 % (50) pour le projet TREES (Tropical Ecosystem Environment Observations by Satellite) et reviennent à 40 ou 10 % pour le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (51).

Ces débats ont leur importance, mais sont-ils pour autant déterminants? Ils laissent le plus souvent hors du spectre d'analyse le besoin impérieux pour les groupes papetiers multinationaux d'approvisionnements en croissance prévisible. Sont masquées leurs stratégies pour les diversifier et les négociations avec les Etats ou les régions pour implanter des outils de transformation et les emplois qui leur sont associés. Des relations économiques et financières capitales se nouent entre pays forestiers, anciens et nou-

(48) Dans le cas espagnol, l'invocation d'une gestion durable comme règle internationale a effectivement permis à l'administration forestière centrale d'espérer retrouver une autorité mise à mal par le transfert des compétences forestières aux communautés autonomes.

(49) Espace occupé par la partie aérienne de l'arbre projetée sur le sol.

(50) Selon que la forêt est compacte ou fragmentée.

(51) Sven WUNDER, *What is a forest?*, Center for International Forestry Research (CIFOR), disponible sur le site Internet www.cifor.cgiar.org.

veaux, et des acheteurs mondiaux concentrés. L'or blanc du papier n'a pas encore son «OPEP» et ceux qui «tirent» l'économie forestière en offrant aux forêts plus de 40 % de leurs débouchés n'ont pas à craindre sa mise en place car la concurrence est rude et imprévisible entre pays producteurs. Une tempête en France, puis une autre en Slovaquie, un Portugal en feu entre-temps sont autant de facteurs de modération du prix de base du bois, tandis que la communauté internationale s'emploie à en rendre la quantité disponible toujours plus abondante. On comprend alors pourquoi les principaux utilisateurs du bois sont finalement les grands silencieux d'un débat international qui les favorise. L'envahissement du champ international par le thème de l'écologie forestière se traduit en avantage stratégique pour les puissances multinationales privées : l'utilisateur de bois cède volontiers sa parole à l'utilisateur des forêts, inconnu mais bavard, dont les ONG de protection de la nature sont devenues les porte-parole attitrés. Une étude plus approfondie pourrait montrer les liens entre les leaders de l'écologie et les multinationales du bois, en termes organisationnels et financiers dans une logique où se rejoignent l'idéologie et les intérêts économiques. Sous cet angle, des connivences anglo-saxonnes ne manqueraient pas d'apparaître clairement au travers de regroupements interétatiques tels que le Processus de Montréal. D'autres alliances, cette fois scandinaves ou germaniques, sont aussi en œuvre dans celui d'Helsinki, sur fond de juridisme et de contrôle bureaucratique. Le papier, support de toute information écrite et vecteur de pouvoir, ne saurait être totalement étranger à ces agencements.

Enfin, la gestion durable forestière, derrière les multiples interrogations qui précèdent, emporte une certitude fondamentale : elle favorise la production et le renouvellement du bois «matière première». Face aux impératifs écologiques, son prix n'est qu'une préoccupation secondaire. Ainsi, la sphère internationale garantit l'abondance de la ressource, tandis que le jeu du marché, décentralisé, bilatéral (52) et faiblement concurrentiel (53) en fixe le prix. C'est avec ces cartes, on ne peut plus favorables, que se prépare l'exploitation des immenses ressources de Sibérie, d'Asie du Sud-Est, d'Afrique, d'Amérique du Sud, selon une stratégie mondiale d'approvisionnement mondial au meilleur prix, qui risque de peser durablement sur celui des arbres européens. Étant jugés trop chers, ceux-ci n'ont plus qu'à contribuer aux multifonctionnalités dont on s'est empressé de charger leurs branches. Serait-ce là une consolation ?

(52) En ce qu'il met en présence l'acheteur et le vendeur.

(53) A cause de la concentration des acheteurs de bois.