



Note de position du Comité Forêt (V3-15/05/2023)

L'opérationnalisation de l'approche de la restauration des paysages forestiers en question. Décryptage et perspectives

Par Bernard Mallet (émérite Cirad)

Avec les contributions de : Christophe Besacier (FAO), Christian Castellanet (Secrétariat CST-F/Gret), Marion Daugeard (Secrétariat CST-F/Gret), Marie-Ange Kalenga (Fern), Régis Peltier (Cirad), Nicolas Picard (GIP-Ecofor), Plinio Sist (Cirad), Daniel Vallauri (WWF).

Résultat d'une journée thématique du CST-F et de réflexions d'un groupe de travail sur le sujet, cette note vise à compléter les très nombreux travaux déjà existants sur le sujet de la Restauration des Paysages Forestiers (RPF), en faisant notamment ressortir les points critiques en matière d'opérationnalisation de l'approche.

1. La Restauration des paysages forestiers (RPF) : quelle valeur ajoutée ?

L'analyse de l'évolution des forêts mondiales montre qu'au-delà des situations très différenciées entre continents et régions, la perte du couvert forestier tropical se poursuit et s'accompagne d'une dégradation assez générale des écosystèmes forestiers. Les causes de la déforestation et de la dégradation des écosystèmes forestiers sont bien connues (démographie, activités agricoles, infrastructures, surexploitation des ressources etc.). La conjonction de ces deux dynamiques, si elle n'est pas nouvelle, est plus que préoccupante en raison du rôle majeur des forêts dans la lutte contre le changement climatique, la conservation de la biodiversité et la préservation des ressources en eau mondiales, comme l'ont confirmé les derniers comités des parties (COP) des trois conventions de Rio, « Climat », « Biodiversité » et « Désertification », et le sixième rapport du GIEC. S'il reste nécessaire et incontournable de lutter contre les différents moteurs de ces dynamiques, la communauté internationale a depuis plusieurs décennies exprimé un intérêt croissant pour la restauration des forêts.

Des actions de reconstitution des forêts dégradées et des terres déboisées improductives ont ainsi été initiées, mais elles présentent cependant des succès mitigés et font ressortir l'impérieuse nécessité de prendre en compte les déterminants externes aux forêts pour en aborder les enjeux de conservation et de restauration. Cela a donné lieu à des approches sectorielles de restauration forestière couvrant une large gamme d'interventions avec différentes composantes (aménagement forestier, régénération naturelle ou assistée, interventions sylvicoles, plantations forestières ou agroforestières, etc.), et qui ont progressivement évolué d'un niveau "parcelle/peuplement forestier" vers un niveau "paysage", intégrant les espaces agricoles ou non forestiers, dans un concept plus systémique de « Restauration des paysages forestiers » (RPF) depuis les années 2000.



Différentes définitions de la RPF (restauration des paysages forestiers, ou des paysages et des forêts) coexistent. Le WWF et l’UICN définissent ainsi la RPF comme « un processus planifié qui vise à reconquérir l’intégrité écologique et améliorer le bien-être humain dans des paysages déboisés ou dégradés ». La RPF constitue toutefois moins une liste de solutions ou de bonnes pratiques (il existe nombre d’ouvrages à ce sujet), qu’une démarche globale de l’action.

La RPF doit contribuer à la fois (i) au niveau local, au développement social et économique des populations (production de valeur dans les filières agricoles et forestières, génération d’emplois, dynamiques de concertation et d’inclusion) et (ii) aux niveaux globaux et nationaux, aux objectifs des grandes conventions internationales (lutte contre le changement climatique, avec les accords de Paris; maintien et restauration de la biodiversité; lutte contre la désertification) et à la réalisation de l’agenda 2030 des Objectifs du Développement durable (ODD). Les actions de RPF visent également à restaurer un certain nombre de fonctions environnementales et biophysiques des paysages et de leurs composantes, relatives aux sols, aux formations végétales (forestières comme « non forestières »), à la biodiversité et aux régimes hydriques.

Cette diversité d’objectifs sociaux, économiques, environnementaux, forestiers, explique sans doute l’attrait de la RPF auprès d’une gamme très diverses d’acteurs, et une évolution de ces derniers au-delà du monde de la « conservation » vers le monde du « développement », y compris agricole et forestier. On voit bien cependant qu’au-delà des bonnes intentions, il peut subsister un grand flou sur les arbitrages qui devront intervenir entre ces objectifs souvent contradictoires (du moins à court terme), sur les bénéficiaires effectifs des actions, et sur la manière de procéder à ces choix.

Plusieurs grandes initiatives ont été engagées au cours des vingt dernières années pour la mise en œuvre de stratégies de RPF, avec pour un certain nombre d’entre elles un engagement de bailleurs et des pays concernés, et l’affichage de réalisations pour 2030, exprimé en milliers voire en millions d’ha, et en milliards d’arbres. Ces initiatives internationales et régionales, déclinées aux niveaux nationaux, sont interconnectées entre elles, avec des acteurs (bailleurs, agences de mise en œuvre, ONG) parfois communs. Elles sont présentées très succinctement sur la frise ci-dessous mettant également en évidence les principales étapes politiques de la mise à l’agenda de la restauration.



Source : Daniel Vallauri (2022).

2/ Décrypter les difficultés d'opérationnalisation : d'une journée thématique à la note de politique

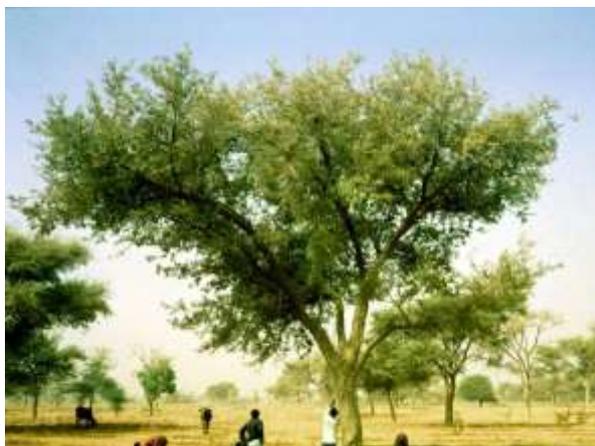
Au-delà de ces nombreuses initiatives, et en dépit du potentiel représenté par les actions de RPF et les moyens mobilisés, les données de terrain disponibles sur les actions effectivement réalisées et sur leurs impacts globaux et locaux, environnementaux, sociaux et économiques, restent limitées. Une analyse de ces diverses initiatives, des moyens effectivement alloués et projetés, de l'état des lieux des réalisations de terrain, serait nécessaire. La cohérence et les complémentarités entre les stratégies de lutte contre la déforestation (y compris de déforestation « importée » en Europe) et les initiatives de RPF sont à examiner et à promouvoir.

Diverses analyses rétrospectives, menées entre autres par le WWF, font ressortir un manque de recul sur un certain nombre d'actions passées, qu'elles apparaissent comme des succès ou des échecs, comme c'est en particulier le cas pour divers programmes nationaux et locaux de plantations forestières. La pérennité à moyen et long terme des actions réalisées, au-delà de la phase de réalisation des projets, et leurs apports pour les pays comme pour leurs populations, restent généralement questionnables et pourraient faire l'objet d'analyses approfondies.

Les intervenant·e·s de la journée thématique « Restauration des Paysages Forestiers » du Comité Forêt, organisée le 19 octobre 2022, ont mis en évidence les enjeux de mise en œuvre de la RPF, ainsi que plusieurs sujets de débats voire de controverses, sur lesquels cette note se donne l'objectif de revenir.

3/ Une « implication » des populations locales insuffisante

L'amélioration des conditions de vie des populations concernées est un principe essentiel dans la définition des projets de RPF, et la place allouée aux populations, en tant qu'acteurs, décideurs, bénéficiaires, mais aussi potentiellement perdants, exclus ou marginalisés, est un enjeu majeur et un facteur de pérennité à long terme de ces actions. Pourtant, la prise en compte effective des attentes, des priorités et des besoins des populations en termes de développement socio-économique n'est pas toujours intégrée à son juste niveau.



Parc arboré à *Faidherbia albida* au Burkina Faso
(Bernard Mallet, 2004).

Un certain flou réside en effet dans les termes utilisés relatifs à la place des populations dans les programmes et projets de RPF (implication, participation, inclusion, co-construction, codécision, consultation et participation), confirmant une grande variabilité quant à leurs contributions aux décisions, aux actions, ou au financement des actions. Derrière ces termes, apparaissent parfois des processus relativement *top-down*, avec une gouvernance peu équilibrée, des impacts sociaux et économiques relativement limités et sans réelle pérennisation, voire des risques d'effets négatifs (sur les questions foncières, l'accès aux ressources naturelles etc.). Certains projets de RPF se contentent de comptabiliser les gains résultant des actions nouvelles impulsées (valorisation de la

biodiversité, plantations agroforestières par exemple), sans mesurer les pertes résultant d'autres actions (mise en défens de zones exploitées traditionnellement, limitations à la défriche-brûlis). Il est pourtant peu envisageable qu'une communauté appuie un programme de RPF dans la durée, s'il se traduit par une perte économique nette pour elle.

Les décisions en matière de restauration des paysages et d'autres politiques relatives à la conservation et à la gestion des forêts ont des incidences majeures sur tous les peuples et communautés traditionnels, autochtones et non autochtones, qui dépendent des forêts. Une attention particulière doit être portée sur ces populations, afin que leurs droits et intérêts soient bien pris en compte, et qu'elles ne risquent pas d'être marginalisées, y compris au sein des instances de discussion et de négociation. Plusieurs

instruments de protection de ces droits existent, comme la convention 169 de l'Organisation Internationale du travail sur les peuples indigènes et tribaux (1989), la Convention sur la diversité biologique (1992), et la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007). Le principe du respect du « consentement libre, informé et préalable des populations concernées » devrait ainsi être garanti dans tous les programmes de RPF.

Les modalités pour susciter des processus plus *bottom-up* et conforter le rôle des populations concernées et de leurs représentants dans l'initiative et la mise en œuvre des projets, sont des sujets à approfondir, comme c'est souvent le cas pour les projets de développement local. Il est important de s'assurer que les projets de RPF sont « gagnants –nets » sur le plan économique pour les populations concernées, en lien avec les gains directs liés à la RPF, en prenant en compte leurs pertes, et en identifiant et négociant des compensations durables.

Garantir l'inclusion des populations locales, s'assurer qu'elles soient effectivement décisionnaires (ou co-décisionnaires) et privilégier l'action collective dans les stratégies de RPF, sont des nécessités et suggèrent un important changement de paradigme.

4/ Restaurer aussi les fonctions de production des paysages

La RPF vise à restaurer les fonctions environnementales des paysages (sols, biodiversité, régimes hydriques, effets climatiques, etc.), et la restauration d'écosystèmes « naturels » peut être en soi un objectif au sein de certains paysages et dans certains contextes. Reste que les diverses composantes des paysages forestiers ont souvent des fonctions majeures de production (fourniture de bois, de produits forestiers non ligneux, de produits agricoles vivriers et de rente, de fourrages et d'élevage), qui font vivre et alimentent les populations et les filières économiques : elles génèrent de l'emploi et des ressources, contribuant ainsi au développement local. L'intensification agricole, en particulier sous des formes d'intensification agroécologique, peut également contribuer notablement aux objectifs de RPF, au profit des agriculteurs œuvrant au sein de ces paysages.



Plantations agroforestières de Limba (*Terminalia superba*) âgées de 30 ans sur cacaoyers au Congo (Bilala, Kouilou) © Bernard Mallet (2007)

Les plantations forestières et agroforestières peuvent ainsi trouver toute leur place dans les programmes de RPF, en complément des formations forestières “naturelles”. La diversité des espèces forestières utilisables en plantations et des produits et services qu'elles fournissent peuvent en effet bénéficier notablement aux populations locales et aux filières concernées. Renforcer les fonctions de production dans le cadre de la RPF, c'est aussi contribuer à diminuer la pression sur les formations “naturelles” et contribuer aux stratégies de lutte contre la déforestation. Intégrer la restauration des fonctions de production dans les stratégies de RPF est donc important afin que celles-ci répondent aux attentes des acteurs locaux et contribuent aux actions de développement.

Restaurer des écosystèmes et agroécosystèmes “productifs”, c'est aussi rendre les actions de RPF acceptables, voire attractives pour les acteurs locaux, et contribuer à la durabilité de ces actions, avec un ciblage privilégié vers les productions paysannes ou villageoise, et non pas au sein de complexes agro-forestiers de type industriels.

5/ Changer d'échelle pour plus d'impacts : des écueils à éviter

Pour nombre d'organisations, l'urgence du déploiement de programmes et actions de RPF, en particulier en régions tropicales, nécessite un véritable changement d'échelle en termes de surfaces à restaurer et de populations concernées. Changer d'échelle concerne à la fois la dimension spatiale (plus de surfaces),

la dimension temporelle (des actions dans la durée), et la « transférabilité » des actions dans l'espace et le temps (plus d'appropriation).

Il existe toutefois un risque de contradiction ou de décalage possible (en fonction des moyens humains, financiers, institutionnels, interactionnels mobilisés) entre (i) le souhait et la nécessité de démultiplier les projets en termes de surfaces, de régions et d'écosystèmes (cf. les objectifs affichés en centaines de millions d'hectares pour les grandes initiatives déjà mentionnées), avec le risque d'interventions standardisées, et (ii) l'assurance d'une qualité et d'une réelle valeur ajoutée (sociale, environnementale, économique) à long terme de ces interventions, qui suppose de réelles adaptations aux contextes et appropriation par les populations et acteurs locaux (donc des projets « sur mesure » et négociés). Le changement d'échelle rend donc nécessaire de combiner répliation et extension des actions menées au niveau local, de combiner « faire vite » et « faire bien », voire parfois de faire moins, mais de faire mieux. Il pose aussi la question de la mise en cohérence des stratégies d'intervention en RPF entre les différents niveaux des pays, et entre planification territoriale, aménagement du territoire, gestion de terroir, et des modalités de concertation entre acteurs publics et privés pour une telle mise en cohérence.

La question de la temporalité et de la durée nécessaire des actions s'avère primordiale. En effet, les processus et transformations environnementales, sociales, économiques attendues de la RPF impliquent des durées bien supérieures aux durées classiques de projets et des financements mobilisables. Cette question est générique à nombre de projets de développement, mais la combinaison d'enjeux de long terme, environnementaux, sociaux et économiques, avec des risques de réversibilité forte et rapide, en accroît les contraintes. Cela implique une réflexion poussée avec les bailleurs/financeurs et les décideurs nationaux et locaux, ainsi qu'une mise en cohérence des différents niveaux internationaux (initiatives/programmes/projets/actions) et nationaux (politiques nationales/actions locales), combinant programmation de long terme (10/15 ans) et actions de court terme (3/5 ans) dans une logique d'apprentissage par phases successives.

6/ La nécessaire adaptation de la démarche d'évaluation au contexte

Du fait de la complexité inhérente à la nature-même de l'approche sur laquelle elle repose, et de son caractère multidimensionnel en relation avec la diversité des ODD, la RPF couvre des thématiques très variées et implique en conséquence une diversité d'indicateurs tant socio-économiques qu'environnementaux parfois complexe à évaluer. Il en ressort une multiplication des guides d'évaluation, comprenant une diversité d'indicateurs et de standards, l'existence de nombreuses métriques et une variabilité des lignes directrices des bailleurs. Reste que l'analyse bibliographique fait ressortir que les indicateurs socio-économiques sont moins nombreux à être pris en compte que les indicateurs biophysiques et environnementaux, alors que les enjeux socio-économiques apparaissent critiques pour la mise en œuvre de la RPF et que leur prise en compte devrait être une condition « sine qua non ». En tout état de cause, se pose la question de savoir si cette multiplication de standards est de nature à faciliter l'évaluation.



Buckingham *et al.* 2020. "Le chemin de la restauration. Guide pour le recensement des priorités et des indicateurs pour le suivi de la restauration des forêts et des paysages." FAO, WRI.

Le haut degré de complexité de l'évaluation de la RPF comporte un enjeu sur le plan des coûts associés et à prévoir dans les initiatives. Or cette complexité comporte le risque, en augmentant le niveau d'exigence, de mettre à l'écart du processus d'évaluation des équipes et des profils n'ayant pas les compétences requises pour aborder cette complexité. L'importance prise par les enjeux « carbone » (en forêts comme en milieux agricoles), et la possibilité de générer des « crédits carbone » ou « crédits biodiversité » dans le cadre d'actions de RPF pourrait nécessiter des modalités d'évaluation spécifiques, non seulement environnementales, mais aussi sur la répartition des bénéfices issus de tels crédits.

Une réflexion pourrait être menée sur la possibilité d'internalisation (en place de l'externalisation classique) des processus d'évaluation, afin que cette dernière fasse partie du processus de construction de la RPF (évaluations adaptatives, avec ajustement au fil de l'action). Cela pourrait être mis en place via un processus collectif et participatif, impliquant toutes les parties prenantes (en partant de grandes questions plutôt que de multiples indicateurs, afin de préserver une certaine indépendance entre acteurs et évaluateurs) et se poursuivant bien au-delà de la fin des projets. L'analyse de la viabilité à long terme doit enfin prendre en compte la question du changement d'allocation des terres au sein des paysages, et les conséquences de tels changements dans l'espace et dans le temps.

7/ Financer la RPF à la hauteur des besoins et de l'urgence

Compte tenu des besoins de terrain et des ambitions affichées aux niveaux internationaux et nationaux, la question de l'accroissement et de la sécurisation des financements se pose. La très grande diversité de nature, des sources et des modalités de financement peut rendre complexe le montage des projets de RPF.

Cela questionne aussi l'origine des financements et les attentes des bailleurs en lien avec la nature et les objectifs des projets. Une complémentarité bien ordonnée entre bailleurs publics du développement et de l'environnement, ONG et fondations, entreprises internationales et locales, est nécessaire pour valoriser et cibler au mieux ces financements, sans oublier les contributions en nature et en temps de travail des populations. La coordination (et *a minima* le partage d'information) entre bailleurs de la RPF au sein d'un même pays est également importante, dans un souci de cohérence et afin d'optimiser au mieux l'usage des financements et des ressources (y compris humaines) allouées à ces projets. Il faut enfin inscrire les actions de RPF dans l'espace et le temps long (comme mentionné plus haut au point 5), avec la question du risque de la « dépendance aux financements ».

Les finalités et modalités d'intervention des financements publics et privés (internationaux, nationaux, locaux) sont à optimiser, avec l'idée que ces financements ciblent plutôt des investissements (institutionnels comme de terrain), et que des mécanismes assurant la pérennité des paysages restaurés soient mis en place au sein de l'action collective, réinjectant une partie des bénéfices économiques dans le contrôle et la gestion des paysages.

Il s'avère souhaitable que la puissance publique s'empare du sujet de la RPF et définisse un cadre global pour la mise en œuvre des actions, afin en particulier que les financements publics puissent contribuer à une véritable prise en compte de toutes les parties prenantes concernées, afin d'arbitrer entre des objectifs potentiellement contradictoires, aider les gouvernements à mettre en place un cadre institutionnel et une régulation des projets de RPF: les financements privés pourraient être concentrés plus particulièrement sur les investissements "de terrain", en lien avec un suivi pour éviter une possible focalisation sur les résultats "environnementaux" au détriment du social et des droits et intérêts des populations.

Une typologie des sources de financement privés pourrait être envisagée, distinguant alors les entreprises liées aux filières agricoles et forestières des « paysages » concernés, celles qui visent à « compenser » leurs impacts environnementaux ou celui de leurs clients (y compris *via* des crédits carbone ou biodiversité, pour lesquels une attention particulière devra être apportée), en faisant ressortir pour ces différentes entreprises les risques de *greenwashing* et de *business as usual* sous couvert de RPF.

8/ Synthèse et recommandations

L'intérêt du concept de la RPF fait aujourd'hui consensus au niveau international, avec la mise en œuvre de grands programmes et de nombreuses actions aux niveaux nationaux et locaux. On manque pourtant de recul sur les résultats et impacts de ces programmes. La pérennité à moyen et long terme des actions réalisées, au-delà de la phase de réalisation des projets, et leurs apports pour les pays comme pour leurs populations, reste généralement questionnables. Le positionnement des stratégies et actions de RPF par rapport aux cadres de politiques publiques serait également à mieux examiner, en particulier pour les pays concernés par ces actions de RPF

La RPF entend concilier la réponse aux grands enjeux environnementaux et à ceux du développement socio-économique sur des territoires donnés, avec les populations concernées. Au-delà des bonnes intentions, il subsiste cependant un grand flou sur les modalités d'obtention de consensus et les arbitrages qui devront intervenir entre ces objectifs souvent contradictoires (du moins à court terme) et la manière de procéder à ces choix.

La participation des populations concernées aux décisions et aux bénéfices socio-économiques est un principe essentiel de la RPF, alors que nombre de projets apparaissent fondamentalement *top-down*, ce qui compromet leur durabilité.

Les recommandations pour les futurs projets/programmes sont plus spécifiquement de :

- Faire en sorte que les projets de RPF soient « gagnants–nets » économiquement pour les populations concernées, en prenant en compte leurs pertes, en identifiant et en négociant d'éventuelles compensations durables ;
- S'assurer que les populations locales soient effectivement décisionnaires (ou co-décisionnaires) dans les choix de stratégies de RPF, suggérant un important changement de paradigme, et que le respect du « consentement libre, informé et préalable » des populations concernées soit garanti dans les programmes de RPF ;
- D'intégrer dans les stratégies et actions de RPF les fonctions de production de biens (bois, produits forestiers comme agricoles, ...) et services (sols, eaux, carbone, climat, ...), au service des populations et filières concernées, en vue d'assurer la durabilité des actions de RPF et leur contribution au développement local.

Il est essentiel que les projets de RPF, négociés localement, s'adaptent aux contextes de chaque paysage, ce qui suppose des interventions progressives et sur mesure, commençant à petite échelle, s'élargissant progressivement, et inscrites dans la durée. Chaque projet doit ainsi résulter de consensus entre parties prenantes, d'actions collectives et d'arbitrages entre les différents objectifs de la RPF.

Il existe un risque de contradiction ou de décalage entre (i) le souhait et la nécessité de changer d'échelle et de temporalité, de démultiplier les projets en termes de surfaces, de régions et d'écosystèmes, qui peut aller de pair avec des interventions standardisées, et (ii) l'assurance d'une qualité et d'une réelle valeur ajoutée (sociale, environnementale, économique) à long terme de ces interventions, supposant des projets « sur mesure » et négociés.

- Une réflexion poussée des différents acteurs concernés serait donc nécessaire pour mettre en cohérence les différents niveaux internationaux (initiatives/programmes/projets/actions) et nationaux (politiques nationales/actions locales), combinant programmation de long terme (10/15 ans) et actions de court terme (3/5 ans) dans une logique d'apprentissage par phases successives.

Pour suivre et évaluer les projets de RPF, il importe de prendre en compte leur diversité et la multiplicité des objectifs.

- Une réflexion pourrait ainsi être menée sur l'internalisation des processus de suivi et d'évaluation, afin qu'ils fassent partie du processus de construction de la RPF (évaluations adaptatives, avec ajustement au fil de l'action). Cela pourrait être mis en place *via* un processus collectif et participatif, impliquant toutes les parties prenantes (partant de grandes questions plutôt que d'indicateurs multiples, afin de préserver une certaine indépendance entre acteurs et évaluateurs) et se poursuivant bien au-delà de la fin des projets.

Enfin, il importe de bien coordonner les différentes sources de financement de la RPF.

- Les financements publics devraient contribuer à une véritable prise en compte de toutes les parties prenantes concernées afin d'arbitrer entre des objectifs potentiellement contradictoires, aider les gouvernements à mettre en place un cadre institutionnel adapté et contribuant à une régulation des projets de RPF.
- Les financements privés pourraient, suivant leur nature et leurs objectifs, se concentrer sur les composantes « environnementales » et/ou sur les composantes à vocation de « production », mais dans le cadre de mécanismes de régulation, en particulier pour éviter une focalisation des actions de RPF sur les résultats « environnementaux » au détriment du développement local et des droits des populations.