

# QUESTION

01 SEPTEMBRE 2013

## DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

## La gestion durable des forêts

UNE SOLUTION  
NÉCESSAIRE MAIS  
PARTIELLE POUR  
LA BIODIVERSITÉ

Depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992, les objectifs de développement durable cherchent à concilier les enjeux environnementaux, économiques et sociaux.

A ce titre, et pour répondre à l'urgence environnementale de la déforestation des pays tropicaux, la gestion durable des forêts (GDF) a été consacrée comme l'approche dominante en matière de gestion des écosystèmes forestiers.

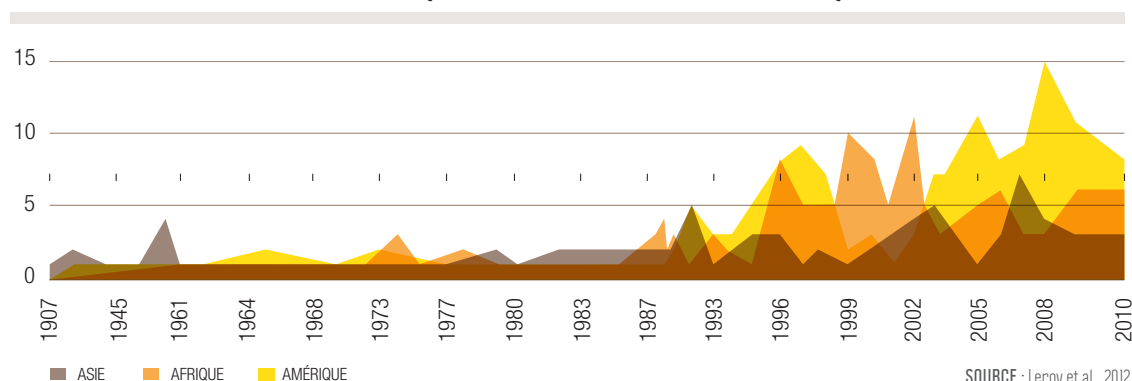
Au cours des vingt dernières années, les forêts ont continué à être soumises à d'intenses pressions. Sur la période 2000-2010, le taux brut moyen de déforestation est évalué à 13 millions d'hectares (ha)/an au niveau mondial pour une surface forestière totale d'environ 4 milliards d'ha. Au niveau des bassins forestiers tropicaux, le rythme de déforestation nette est évalué à 5,4 millions ha/an. A cette forte déforestation s'ajoute un phénomène important de dégradation des écosystèmes, qui participe à l'érosion des biens et services environnementaux, et par conséquent qui affecte l'ensemble des services économiques et sociaux qui leur sont associés à court, moyen et long termes.

Les dispositifs de gestion promus dans le cadre de la GDF se sont diversifiés et renforcés ces dernières années jusqu'à cristalliser une ambiguïté profonde entre les pratiques concrètement adoptées et mises en œuvre et la rhétorique développée à son propos. Il paraît aujourd'hui essentiel, après vingt ans de mise en œuvre, d'explicitier leurs effets, et finalement de réinterroger les choix opérés dans leurs dimensions idéologique, théorique mais également pratique. Cette étude s'inscrit en cela dans un courant de pensée critique en sciences de gestion qui questionne d'abord la nature et les finalités des processus gestionnaires, et leurs responsabilités effectives en termes de résultats, en particulier dans leurs dimensions sociales et environnementales.

Quelles formes d'arrangements institutionnels, économiques et sociaux la GDF promeut-elle aujourd'hui, et pour quelle performance environnementale ? C'est ce à quoi tente de répondre cette recherche qui s'appuie sur l'analyse de 2 500 références (académiques, littérature grise et textes juridiques) ainsi que sur une quarantaine d'entretiens semi directifs.

Étude complète téléchargeable sur :  
<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/18-A-Savoir.pdf>

## EVOLUTION DU NOMBRE DE TEXTES JURIDIQUES CONCERNANT LES FORÊTS DANS CHAQUE RÉGION TROPICALE



### Résultats et enseignements

#### Une activité réglementaire intense : traduire juridiquement le concept de GDF

Depuis le sommet de Rio, influencé par les nombreux accords multilatéraux sur l'environnement, le concept de GDF a peu à peu été traduit dans les juridictions forestières des pays tropicaux où les anciens codes forestiers ne répondaient plus aux attentes du développement durable. Des dispositifs juridico-institutionnels, comme les plans d'action forestiers tropicaux puis les programmes forestiers nationaux, ont alors apporté des transformations importantes aux législations forestières tropicales, marquées par plusieurs phases alternant formulation, adoption, révision et réglementation des politiques forestières nationales. Les nouvelles législations ont permis de sécuriser les droits souverains des États sur la propriété forestière en délimitant les domaines de gestion publique des espaces forestiers tout en restreignant les droits d'utilisation des ressources contiguës, mais diverses évolutions ont également offert les conditions nécessaires à un transfert de gestion vers l'exploitation privée ou communautaire des ressources forestières.

#### Une gamme de dispositifs relativement restreinte : décliner opérationnellement la GDF

Malgré l'importante activité législative et réglementaire déployée ces vingt dernières années, de nombreux acteurs restent peu convaincus des possibilités réelles de changement offertes par ces réformes. Face, en particulier, aux difficultés des États tropicaux à appliquer leurs politiques forestières, trois grandes catégories de dispositifs se sont développées sous couvert de GDF.

Ces dispositifs se différencient par les objectifs prioritaires qu'ils se fixent.

- ▶ **Améliorer l'exploitation forestière** : ces dispositifs sont centrés sur l'exploitation forestière durable. En intégrant de manière plus ou moins importante des préoccupations environnementales et sociales aux pratiques de gestion forestière préexistantes, l'enjeu consiste à pérenniser la production de bois d'œuvre. L'aménagement forestier durable, l'exploitation forestière à faible impact (EFI) et la certification de la gestion forestière caractérisent cette catégorie.
- ▶ **Valoriser le stockage du carbone** : depuis l'émergence des questions relatives au changement climatique, plusieurs dispositifs visant à accroître ou à maintenir le stockage de carbone dans les écosystèmes forestiers se sont développés. Parmi eux : les projets de gestion forestière permettant l'obtention de crédits carbone s'échangeant sur le marché de conformité (mécanisme de développement propre [MDP] dans le cadre du protocole de Kyoto) ou sur les marchés volontaires (hors protocole de Kyoto donc non contraignants) reposent sur un principe de rémunération du service écosystémique associé au stockage de carbone. A noter que les crédits carbone échangés sur les marchés volontaires sont certifiés par des standards qui se différencient par la place qu'ils accordent aux co-bénéfices environnementaux et sociaux des projets liés. Par ailleurs, le mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+), encore en cours de construction, est susceptible de redonner aux États une place qu'ils avaient perdue avec les mécanismes qui s'échangent sur des marchés échappant à leur pouvoir de régulation.

### TAUX BRUT MOYEN DE DÉFORESTATION


**13** MILLIONS D'HECTARES PAR AN.
 SUR
**4** MILLIARDS DANS LE MONDE

#### GÉRALDINE DERROIRE INGÉNIEUR FORESTIER

Après trois ans passé à AgroParisTech au sein du groupe de formation et de recherche GEEFT (Gestion des écosystèmes et des forêts tropicales), Géraldine Derroire prépare actuellement un doctorat en écologie forestière à l'Université de Bangor au Royaume Uni.

## LES TROIS GRANDES CATÉGORIES DE DISPOSITIFS DE GDF



### Améliorer l'exploitation forestière

- Aménagement forestier
- Certification

### Valoriser le stockage du carbone

- MDP-Forestier
- REDD
- Marché volontaire

### Accroître l'implication des populations locales

- Gestion participative
- Joint Forest Management
- Gestion communautaire

SOURCE : Leroy et al., 2012. NOTE : MDP : mécanisme de développement propre ; REDD : réduction des émissions de carbone forestier

► **Accroître l'implication des populations locales** : on observe depuis longtemps une décentralisation des prises de décision et une plus forte implication des populations locales dans les projets de développement. Concernant la gestion des écosystèmes forestiers, ce mouvement a donné lieu à divers dispositifs de gestion estimant que la GDF ne pouvait être atteinte qu'en maximisant la participation des populations localement concernées. La gestion conjointe des forêts, la foresterie communautaire, ou encore les forêts communales, pour les plus cités, illustrent ces modes de gestion.

La traduction opérationnelle du concept de GDF est donc limitée à un nombre restreint de dispositifs de gestion, qui peuvent d'ailleurs s'hybrider. Ils reposent, pour bon nombre d'entre eux, sur une logique de régulation par le marché facilitée par l'introduction d'instruments d'ordre économique, et sur la contractualisation entre les parties prenantes. Globalement ils tendent à réduire l'intervention de l'État dans les systèmes de gestion à son rôle d'encadrement législatif.

#### La GDF actuellement mise en œuvre permet-elle de prendre en compte efficacement les enjeux environnementaux ?

On peut en douter. En effet, malgré l'émergence du concept de GDF, une forte activité juridique pour la transcrire dans les politiques publiques de nombreux États, et la création de différents dispositifs pour la mettre en œuvre, l'état des forêts tropicales est toujours aussi préoccupant (FAO, 2011). Comment l'expliquer ?

D'un point de vue juridique et institutionnel, les quelques améliorations environnementales apportées par les révisions

des politiques forestières des pays tropicaux restent néanmoins confrontées aux mêmes contraintes : carences du volet réglementaire des nouvelles dispositions législatives ; complexité du système institutionnel du secteur forestier ; faiblesse des moyens affectés aux services en charge des questions forestières. Finalement, la réglementation favorise le développement de nouveaux dispositifs sans pour autant remplir son rôle d'encadrement, minimisant en cela le fait que, pour faire fonctionner ces dispositifs parfois dits de « marché », il est essentiel de disposer de réglementations contraignantes et de contrôles par une administration.

Concernant les dispositifs de gestion, l'analyse montre que ces derniers sont en très grande majorité centrés sur le développement économique du secteur forestier.

► Les dispositifs visant à améliorer l'exploitation forestière sont les plus explicites. En effet, pour les exploitants, l'argument principal consiste à affirmer que la GDF serait le seul moyen de maintenir une activité rentable et d'éviter en cela la conversion des forêts pour d'autres usages. Nombreux sont néanmoins ceux qui soulignent les limites environnementales de ces dispositifs sur le constat simple que la modification des équilibres écologiques forestiers produite par l'exploitation forestière reste inéluctable.

► Les dispositifs visant à valoriser le stockage du carbone ont, certes, un objectif environnemental explicite axé sur le changement climatique, mais leur finalité reste avant tout économique pour les opérateurs qui investissent dans les crédits carbone. Si certains considèrent le carbone comme une thématique « chapeau » qui doit permettre – voire même faciliter – le traitement d'enjeux environnementaux plus larges, d'autres demeurent

...



#### MAYA LEROY

ENSEIGNANT-CHERCHEUR À AGROPARISTECH

Maya Leroy enseigne les sciences de gestion appliquées à la gestion de l'environnement. Elle est responsable du groupe de recherche et de formation « Gestion environnementale des écosystèmes et forêts tropicales » et dirige le master du même nom. Elle est également co-responsable du groupe « Alter-management, mondialisation et écologie » - Montpellier Recherche en management (MRM).



#### TIPHAINE LEMÉNAGER

INGÉNIEUR AGRONOME ET DOCTEUR EN SCIENCES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Tiphaine Leménager est en charge du programme de recherche Biodiversité au sein du département Recherche de l'AFD.  
<http://www.afd.fr/tiphaine-lemenager>



#### JEREMY VENDÉ

CONSULTANT SPÉCIALISTE DES PROBLÉMATIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Il participe régulièrement à divers projets pédagogiques et de recherche en collaboration avec le groupe de recherche et de formation « Gestion environnementale des écosystèmes et forêts tropicales ».

sceptiques, et force est de constater que l'efficacité environnementale des modes de gestion des forêts liés au marché carbone n'a pas encore fait ses preuves. La qualité environnementale des espaces forestiers créés ou maintenus par ces mécanismes peut s'avérer finalement très en deçà des caractéristiques écologiques d'un écosystème forestier naturel.

- Quant aux dispositifs visant à accroître l'implication des populations locales, l'une des rhétoriques consiste à prétendre que les savoirs et pratiques coutumières des populations locales, basées sur des normes sociales ancestrales, contribuent à préserver les ressources naturelles, même si ce n'est pas l'objectif revendiqué. Mais la multitude des situations et contextes locaux ne permet pas de généralisations hâtives sur l'efficacité environnementale des modes de gestion participative de la forêt.

Aucun des dispositifs de gestion promus dans le cadre de la GDF n'est orienté spécifiquement sur les enjeux de

biodiversité. La littérature consacrée aborde les questions de conservation et de biodiversité d'une manière très spécifique, essentiellement en termes de conservation d'un couvert forestier et d'espèces commercialisables sur des espaces forestiers exploités. Les thématiques et pratiques de conservation de la biodiversité restent en cela les « oubliées » de la GDF bien qu'elles soient au cœur des enjeux des écosystèmes forestiers tropicaux.

### Conclusion et recommandations

Les théories, souvent implicites, qui structurent les trois grands types de dispositifs de GDF articulent gestion par le marché et contractualisation entre parties prenantes. D'un point de vue environnemental, ils cherchent la plupart du temps à corriger des externalités environnementales négatives en tentant d'intégrer certaines préoccupations au sein d'activités économiques et ce, tout en favorisant une participation élargie des opérateurs, essentiellement privés. Dans le cas de la GDF, les objectifs environnementaux et sociaux sont encore largement perçus comme des coûts et des contraintes à l'exploitation forestière, et non comme des enjeux stratégiques d'innovation pour la gestion de ces écosystèmes et la préservation de leurs qualités environnementales. On constate d'ailleurs des tensions qui perdurent entre la GDF, avant tout centrée sur l'exploitation forestière, et un secteur de la conservation de l'environnement perçu comme potentiellement bloquant le développement de la filière. Par ailleurs, la prise en charge « spontanée » de l'environnement, attendue à partir du moment où les dispositifs sont mis en œuvre, donnent à ces derniers une autonomie qui tend à éloigner les acteurs de leur responsabilité sur les effets qu'ils produisent et sur leur pilotage. La prise en charge des enjeux environnementaux se retrouve donc traitée de façon marginale.

La situation pourrait sans aucun doute être fortement améliorée par (i) une meilleure articulation des connaissances du secteur forestier et de celui de la conservation, (ii) la définition claire d'un référentiel écologique associée à une dynamique d'évaluation environnementale stratégique du secteur forestier et (iii) l'instauration d'un dialogue intersectoriel systématique entre le secteur forestier et le reste des secteurs faisant pression sur les forêts (agricoles, miniers, infrastructures), pour identifier les contraintes et les marges de manœuvre visant à l'amélioration des dispositifs de gestion environnementale des forêts. Il est en effet peu réaliste de croire que le secteur forestier pourra à lui seul assurer une gestion durable des forêts qui soit effective d'un point de vue environnemental. ■

### SECTEUR FORESTIER

#### L'évaluation environnementale des dispositifs

*Les quelques publications abordant la question des études d'impact environnemental du secteur forestier ne s'intéressent qu'à la gestion des risques industriels et sanitaires des infrastructures de la filière forêt-bois. L'évaluation environnementale ex post de projets de GDF ne donne quant à elle pas réellement lieu à publication. Les rares évaluations se concentrent plutôt sur la mise en œuvre des procédures et sur la mobilisation des moyens, plutôt que sur les résultats. Ces dispositifs de gestion sont en effet souvent considérés, par construction, comme « durables » et « verts », excluant ainsi toute idée d'évaluation environnementale. Par ailleurs, le sujet est trop souvent évoqué comme un problème de gouvernance du secteur forestier, et non un problème de nature de ces dispositifs et de leur performance environnementale. Les critères environnementaux étant, dès le début, peu explicités, on comprend pourquoi peu de mesures sont prises pour vérifier l'efficacité environnementale de ces dispositifs.*

#### • RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

- BRAY, D.B., L. MERINO-PÉREZ, P. NEGREROS-CASTILLO, G. SEGURA-UARNHOLTZ, J.M. TORRES-ROJO et H.F.M. VESTER (2003), "Mexico's Community-Managed Forests as a Global Model for Sustainable Landscapes", *Conservation Biology*, 17 (3), pp. 672-677
- FAO (2011), *Évaluation des ressources forestières mondiales : Rapport principal*, FAO, Rome.
- GUÉNEAU, S. (2011), *Vers une évaluation des dispositifs de prise en charge du problème du déclin des forêts tropicales humides*, Thèse de doctorat, spécialité : sciences de l'environnement, option gestion, AgroParisTech, Paris.
- KARSENTY, A., G. LESCUYER et R. NASI (2004), « Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ? », *Revue Forestière Française*, 56 (5), pp. 457-472
- MERMET, L., R. BILLÉ et M. LEROY (2010), "Concern-Focused Evaluation for Ambiguous and Conflicting Policies: An Approach From the Environmental Field", *American Journal of Evaluation*, 31 (2), pp. 180-198.
- WALKER, R. et T.E. SMITH (1993), "Tropical Deforestation and Forest Management under the System of Concession Logging: a Decision-Theoretic Analysis", *Journal of Regional Science*, 33 (3), pp. 387-419.