



JUIN  
2021

## Géopolitique des forêts du monde

### Quelles stratégies de lutte contre la déforestation ?

ALAIN KARSENTY



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0361-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : © Rich Carey/Shutterstock

Cartes et graphiques p. 8, 10, 11, 27, 29 et 31 : © Aurélie Boissière,  
[www.boiteacartes.fr/Ifri](http://www.boiteacartes.fr/Ifri)

#### **Comment citer cette publication :**

Alain Karsenty, « Géopolitique des forêts du monde : quelles stratégies de lutte contre la déforestation ? », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2021.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet : [Ifri.org](http://Ifri.org)**

# Auteur

Docteur en sciences sociales et habilité à diriger des recherches (HDR) en sciences économiques, **Alain Karsenty** est chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) depuis 1992. Il travaille sur l'analyse des politiques publiques concernant les forêts, le foncier et l'environnement dans les pays en développement, en particulier en Afrique centrale. Il s'intéresse notamment aux conditions et aux dynamiques de réforme dans ces secteurs. Ses thèmes de recherche privilégiés sont la fiscalité forestière, les concessions et les instruments économiques utilisables pour améliorer la gestion des forêts et réduire la déforestation. Chercheur et expert internationalement reconnu dans ces domaines, il collabore régulièrement avec plusieurs organisations internationales, comme la Banque mondiale, l'Union européenne (UE) ou l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Ses plus récents travaux portent sur le mécanisme REDD+ (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation) et les paiements pour services environnementaux (PSE), dont il est un des spécialistes.

# Résumé

En dehors des pays tempérés et boréaux, la déforestation se poursuit à un rythme inquiétant. Elle est causée par la course au foncier, soutenue par l'accroissement démographique et la hausse de la demande mondiale pour certains produits « à risque de déforestation ». Avec les changements climatiques, les mégafeux font en outre peser des menaces inédites sur les forêts.

La Chine exerce une influence majeure sur l'évolution des forêts du monde à travers son commerce et ses investissements dans les infrastructures des Nouvelles routes de la soie. Le pays a stoppé l'exploitation de ses forêts naturelles mais il mise sur les importations pour combler ses immenses besoins en bois et voit aussi croître sa demande de produits agricoles à risque de déforestation, comme le soja ou l'huile de palme. En Afrique et en Asie du Sud-Est, les grandes entreprises forestières européennes reculent face à des entreprises asiatiques (Malaisie, Chine et Vietnam) et les firmes d'agroalimentaire gagnent partout en influence.

Les grandes opérations de reboisement sont, au mieux, d'une efficacité limitée lorsqu'elles ne s'accompagnent pas de la reconnaissance des droits fonciers et qu'elles visent des plantations en monoculture avec des essences à croissance rapide. Les certifications indépendantes s'affirment en revanche comme des instruments incontournables dans la gestion des forêts et la garantie de productions zéro déforestation. Enfin, un mécanisme onusien, REDD+, rémunère les pays qui réduisent les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, ou accroissent leurs stocks de carbone par des plantations. Il est critiqué car il s'appuie sur des scénarios de référence, trajectoires anticipées d'émissions présentées par les pays eux-mêmes. De plus, il bute toujours sur le problème de la « non-permanence » du stockage du carbone dans des forêts ou des plantations susceptibles de brûler ou de dépérir.

En parallèle, le souci croissant des entreprises de compenser une partie de leurs émissions a suscité une forte demande pour des crédits carbone issus de projets forestiers. Des centaines de « projets REDD+ » ont vu le jour, s'appuyant sur des certifications spécifiques pour soutenir l'émission de crédits carbone sur des « marchés volontaires ». Outre le risque de double comptage des réductions d'émissions avec le niveau national, l'additionnalité incertaine et les

risques de « fuites » (déplacement des pressions de la déforestation ailleurs) jettent le doute sur l'intégrité environnementale de ces initiatives privées. Enfin, le succès des « projets REDD+ » reste conditionné à la prise en compte des problèmes de la sécurité foncière des ruraux, facteur clé du reboisement, et de leur accès à la terre.

L'empilement des consensus institutionnalisés se poursuit alors qu'il y a au contraire un besoin urgent de reconsidérer les instruments existants, en prenant en compte les dimensions systémiques et d'économie politique trop souvent ignorées. La 15<sup>e</sup> réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15) prévue en Chine en octobre 2021 doit participer au nécessaire sursaut dans la gouvernance mondiale des forêts :

- Le principe des « paiements aux résultats » devrait être complété par un soutien de grande ampleur aux investissements nécessaires à la « fabrication » de ces résultats, et ne retenir que la cohérence des politiques publiques qui ont potentiellement des impacts sur les forêts, comme critère essentiel de l'évaluation des résultats.
- La demande en produits impliqués dans la déforestation doit être strictement maîtrisée. Les États doivent revoir les accords commerciaux les liant aux pays qui encouragent la conversion des terres boisées, et inclure des clauses juridiquement opposables de lutte contre la déforestation. L'importation de produits impliqués dans de la déforestation illégale doit être bannie, et les tarifs douaniers doivent favoriser les produits certifiés zéro déforestation.
- Il convient d'aider les pays en développement à mettre en œuvre une fiscalité écologique incitative pour favoriser les productions agricoles zéro déforestation et forestières durables. Des systèmes de bonus-malus, budgétairement neutres, pourraient favoriser les productions tracées et certifiées, et pénaliser les productions d'origine incertaine et vraisemblablement non durables.
- Un agenda commun pour la sécurité alimentaire, la lutte contre la déforestation et la restauration des écosystèmes naturels dégradés est à construire avec les pays en développement. Une intensification écologique passant par l'agroécologie paysanne, les associations cultures-élevage et l'agroforesterie devrait devenir la priorité. L'investissement nécessaire pourrait transiter par des programmes de paiements pour services environnementaux (PSE).
- Enfin, le régime des concessions forestières doit évoluer pour intégrer la reconnaissance de droits superposés, la gestion commerciale de nouvelles ressources et le partage des bénéfices.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>DE QUI DÉPEND L'AVENIR DES FORÊTS DU MONDE ? .....</b>	<b>9</b>
<b>Quels sont les responsables de la déforestation ?.....</b>	<b>10</b>
<b>Les entreprises privées.....</b>	<b>13</b>
<b>Des États développementalistes et écologiques ? .....</b>	<b>15</b>
<b>Les donateurs internationaux .....</b>	<b>18</b>
<b>EMPILEMENT DES COMPROMIS INSTITUTIONNALISÉS ET AUTONOMIE TECHNOCRATIQUE .....</b>	<b>22</b>
<b>Les instruments visant à favoriser une bonne gestion forestière .....</b>	<b>22</b>
<i>Légalité et gouvernance .....</i>	<i>23</i>
<i>Les certifications de « bonne gestion forestière » .....</i>	<i>24</i>
<b>Les forêts et les instruments « climat » .....</b>	<b>26</b>
<i>L'épineuse question des crédits carbone.....</i>	<i>28</i>
<i>Les « projets REDD+ » ou le triomphe de la gouvernance privée .....</i>	<i>31</i>
<i>L'avenir incertain du processus REDD+ onusien.....</i>	<i>34</i>
<b>Un retour aux accords bilatéraux pour pallier la lenteur des dispositifs internationaux.....</b>	<b>36</b>
<i>Conditionner l'appui financier.....</i>	<i>37</i>
<i>Agir sur la demande : la lutte contre la déforestation importée .....</i>	<i>38</i>
<i>Les difficultés de mise en œuvre des stratégies de lutte contre la déforestation importée .....</i>	<i>39</i>
<b>COMMENT RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA RÉPONSE INTERNATIONALE À LA DÉFORESTATION ? .....</b>	<b>42</b>
<b>Dépasser les controverses.....</b>	<b>42</b>
<i>Les modalités d'exploitation des forêts .....</i>	<i>42</i>
<i>REDD+ : une marchandisation de la nature ?.....</i>	<i>43</i>
<i>Un fragile consensus autour de l'agriculture zéro déforestation .....</i>	<i>45</i>
<b>Renforcer le régime international des forêts .....</b>	<b>45</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>50</b>

# Introduction

Selon le dernier rapport de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)<sup>1</sup>, le monde compte une superficie forestière totale de 4,06 milliards d'hectares (ha), ce qui correspond à 31 % de la superficie totale des terres. Le domaine tropical compte la plus grande part de forêts du monde (45 %). Toujours selon la FAO, la déforestation s'est établie à 10 millions ha par an en moyenne entre 2015 et 2020 (contre 12 millions par an les cinq années précédentes), mais d'autres organisations comme Global Forest Watch indiquent des chiffres plus élevés. L'essentiel de la déforestation a lieu dans les zones tropicales.

Les forêts constituent un gigantesque stock de carbone accumulé dans la biomasse des arbres et de leurs racines, estimé à 862 gigatonnes (Gt) de carbone (C)<sup>2</sup> dont 55 % dans les forêts tropicales<sup>3</sup>, stock menacé par les feux et la déforestation. Les forêts sont également des puits de carbone, c'est-à-dire qu'elles sont absorbeur net de CO<sub>2</sub> du fait de leur croissance et de leur expansion. On a longtemps pensé que les forêts matures relâchaient autant de CO<sub>2</sub> (à travers la respiration) qu'elles en absorbaient (par la photosynthèse), et que seules les jeunes forêts en croissance étaient absorbeur net. On sait maintenant que même les forêts anciennes absorbent plus qu'elles n'émettent, du fait de leur densification<sup>4</sup>. L'étude la plus récente estime que les forêts du monde constituent un puits net de 7,8 Gt CO<sub>2</sub>/an<sup>5</sup>. En comparaison, les émissions annuelles anthropiques d'origine fossile étaient estimées à 34,4 Gt CO<sub>2</sub> en 2020<sup>6</sup>.

Au-delà de leur importance dans le cycle du carbone, on estime que les forêts abritent 80 % de la biodiversité terrestre mondiale, dont les deux tiers se trouvent dans les forêts tropicales. Quant au cycle

---

1. FAO, *Évaluation des ressources forestières mondiales 2020 : Rapport principal*, Rome, 2021, disponible sur : [www.fao.org](http://www.fao.org).

2. Les données sur les stocks sont généralement exprimées en carbone (C), tandis que les données sur les flux le sont en CO<sub>2</sub>. Une tonne de C est égale à 3,64 tonnes de CO<sub>2</sub>.

3. Y. Pan *et al.*, « A Large and Persistent Carbon Sink in the World's Forests », *Science* 333, 2011, disponible sur : <https://science.sciencemag.org>.

4. S. Luyssaert *et al.*, « Old-Growth Forests as Global Carbon Sinks », *Nature*, n° 455, 2008, disponible sur : [www.nature.com](http://www.nature.com).

5. N. Harris *et al.*, « Global Maps of Twenty-First Century Forest Carbon Fluxes », *Nature Climate Change*, n° 11, 2021, disponible sur : [www.nature.com](http://www.nature.com).

6. P. Friedlingstein *et al.*, « Global Carbon Budget 2020 », disponible sur : <https://essd.copernicus.org>.

global de l'eau, les grandes forêts, comme l'Amazonie, fabriquent leur propre pluie par la transpiration des arbres<sup>7</sup>, mais le transport à longue distance de l'humidité par des « rivières célestes » entraîne aussi des précipitations à des milliers de kilomètres<sup>8</sup>.

Ces fonctions écologiques globales ont conduit une partie des observateurs à considérer les forêts comme des biens publics mondiaux. Ainsi, *Le Monde* titrait « L'Amazonie, bien commun universel » dans un éditorial du 24 août 2019, quand de mégafeux (expression empruntée à Joëlle Zask<sup>9</sup>) ravageaient cette région. En réaction, le président brésilien Bolsonaro affirmait « L'Amazonie est à nous », exprimant la suspicion des responsables brésiliens vis-à-vis de toute tentative « d'internationalisation » de l'Amazonie<sup>10</sup>. Ces enjeux sont mis en exergue par l'intérêt croissant pour les solutions de compensation des émissions de CO<sub>2</sub>. Ils se reflètent également dans l'ambition du G7 de créer des « chaînes d'approvisionnement durables » en découplant production agricole et déforestation<sup>11</sup>.

En fait, les forêts du monde peuvent être vues à travers un double prisme : celui des ressources qu'elles abritent (bois, foncier, ressources génétiques...) et celui des services écosystémiques qu'elles fournissent (puits et stock de carbone, réservoir de biodiversité, régulation hydrique, cycle local des pluies...). Les ressources sont sous la souveraineté des États et sont appropriées par des acteurs publics ou privés (dont des communautés). Les services peuvent être, quant à eux, considérés comme des « biens publics mondiaux », dont la production continue dépend des modes d'utilisation des ressources.

L'objet de cette étude est d'explorer la géopolitique des forêts au travers de l'articulation entre souveraineté sur les ressources et protection des services écologiques. L'analyse dresse d'abord un état des lieux de la gouvernance des forêts, puis étudie l'empilement des compromis institutionnalisés pour lutter contre la déforestation. Enfin, l'étude formule plusieurs propositions pour une meilleure efficacité des réponses internationales et des politiques nationales.

---

7. A. Staal *et al.*, « Forest-Rainfall Cascades Buffer against Drought across the Amazon », *Nature Climate Change*, n° 8, 2018, disponible sur : [www.nature.com](http://www.nature.com).

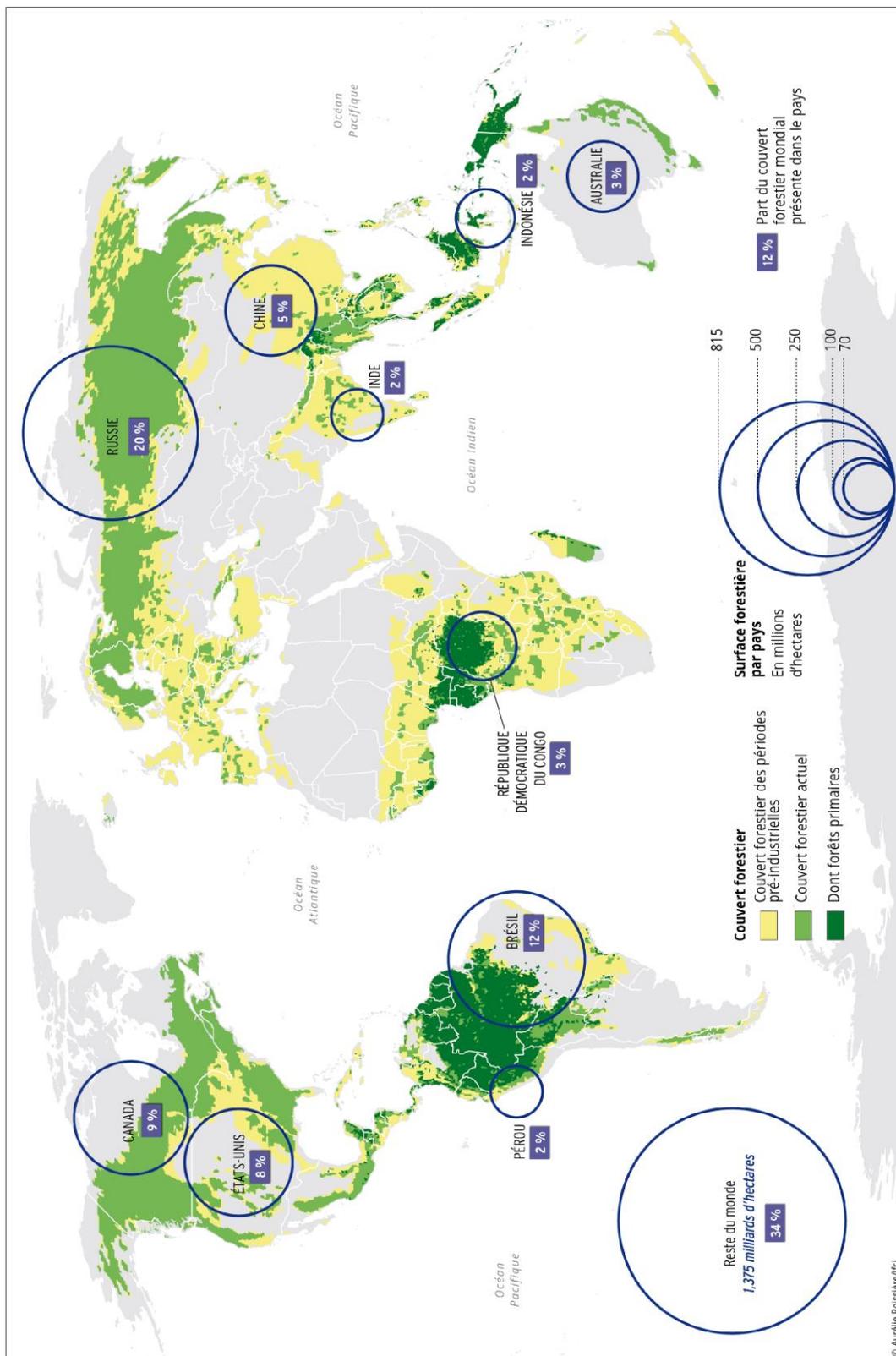
8. D. Ellison *et al.*, « Trees, Forests and Water: Cool Insights for a Hot World », *Global Environmental Change*, vol. 43, mars 2017, disponible sur : [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

9. J. Zask. *Quand la forêt brûle. Penser la nouvelle catastrophe écologique*, Paris, Éditions Premier Parallèle, 2019.

10. O. Dagicour, « Géopolitique de l'Amazonie », *Politique étrangère*, vol. 85, n° 1, Ifri, printemps 2020, disponible sur : [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

11. Communiqué de la réunion des ministres du Climat et de l'Environnement du G7, 21 mai 2021, disponible sur : [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

## Carte des forêts primaires et du couvert forestier actuel et passé



Source : GRID-Arendal ; Global Land Analysis & Discovery (GLAD) ; FAO, 2020.

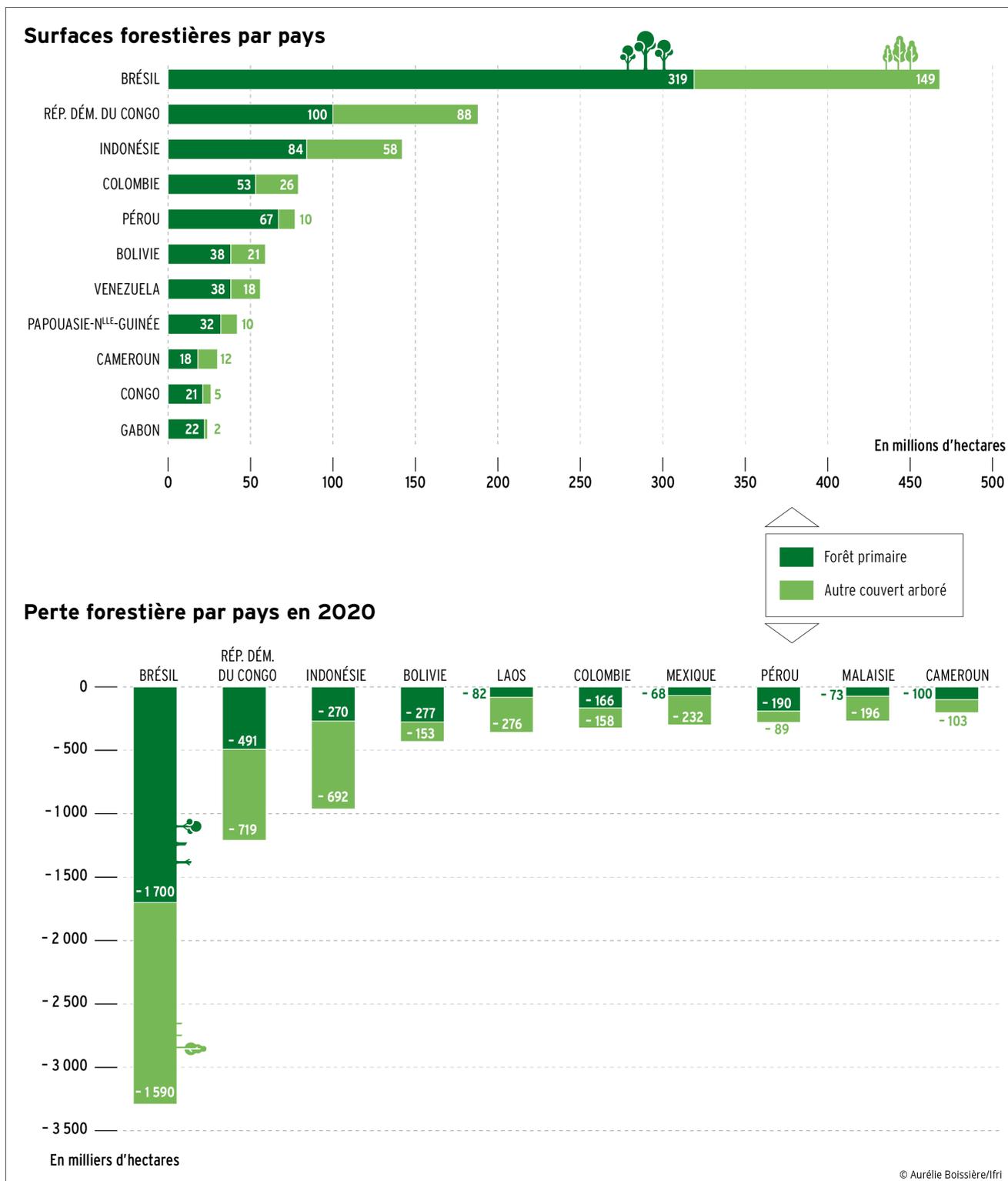
# De qui dépend l'avenir des forêts du monde ?

Dans les pays tempérés et boréaux, les surfaces de forêts s'accroissent avec l'intensification de l'agriculture et la baisse de la population des campagnes qui modifie les structures de l'occupation spatiale du milieu rural. S'il est favorable à la progression des forêts dans les zones montagneuses et les plus septentrionales, le réchauffement climatique entraîne cependant des incendies gigantesques, des dépérissements de populations d'arbres liés aux attaques d'insectes et à différents problèmes sanitaires. Plus généralement, on observe une fragilisation de nombreuses forêts, liée aux sécheresses dans un nombre croissant de régions.

Les forêts tropicales sont soumises à des problèmes similaires, même si la très grande diversité des forêts naturelles est susceptible de leur conférer une plus grande résilience. Mais la déforestation, causée par la progression des cultures et de l'élevage ainsi que la course au foncier, sous-tendue par l'accroissement démographique et la hausse de la demande mondiale pour certains produits à risque de déforestation, continue et s'accroît même en Afrique.

Le commerce international des bois tropicaux pèse peu dans les flux commerciaux mondiaux. À moyen terme, les forêts tropicales vont fournir du bois d'abord et avant tout pour les marchés nationaux et sous-régionaux, et le commerce transcontinental des bois tropicaux issus des forêts naturelles a déjà commencé à décliner. Le sort des forêts tropicales ne se joue pas dans le « secteur forestier », mais dans l'évolution des modèles de développement et les politiques publiques ayant un impact sur les forêts, qui seront adoptées par les pays du Sud comme du Nord.

## Surfaces et pertes forestières par pays

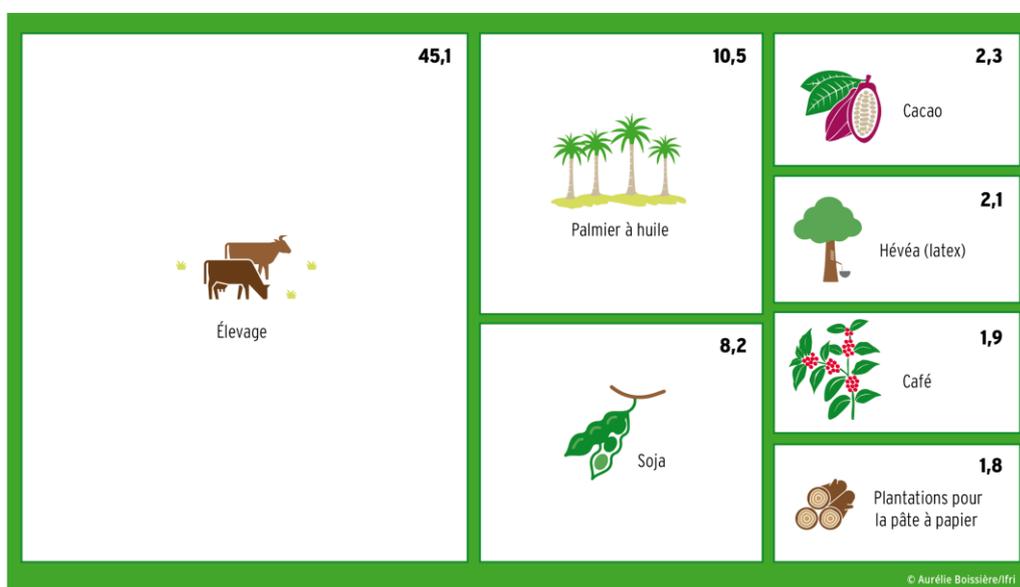


Source : Global Forest Watch, 2020.

## Quels sont les responsables de la déforestation ?

Si l'agriculture commerciale est identifiée assez unanimement comme l'un des grands moteurs du recul des forêts naturelles (environ 26 % de la déforestation est imputable à sept grandes productions agropastorales commerciales), le rôle de la pauvreté dans la déforestation fait l'objet de débats.

### Les commodités agricoles impliquées dans la déforestation : surfaces déforestées par produit entre 2001 et 2015, en million d'hectares



Source : *Global Forest Watch*.

La pauvreté est mise en avant pour expliquer la déforestation, en particulier par les gouvernements africains qui plaident ainsi pour un accroissement de l'aide au développement. Incontestablement, les faibles rendements qui découlent du manque de capital, et l'absence d'alternatives productives, conduisent les paysans pauvres à devoir déboiser de nouvelles terres pour retrouver des sols fertiles. Cette dynamique est accentuée par une croissance démographique importante, surtout en Afrique où, malgré un exode rural croissant, la densité de population augmente dans les zones rurales.

Néanmoins, Angelsen et Kaimowitz<sup>12</sup> insistent sur l'investissement comme condition pour convertir les forêts à d'autres usages, suggérant que ce ne sont pas les plus pauvres qui déboisent

12. A. Angelsen et D. Kaimowitz (dir.), *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*, New York, CABI Publishing, 2001, disponible sur : [www.cifor.org](http://www.cifor.org).

mais ceux qui parviennent à un certain niveau d'accumulation. Cette idée est reprise par Moonen et ses collègues<sup>13</sup> à propos de la République démocratique du Congo (RDC), où l'on observe que ce sont les populations rurales commercialisant leurs produits agricoles, ainsi que les personnes les plus éduquées, qui sont les plus actives dans les processus de conversion des terres.

L'insécurité foncière et l'absence de reconnaissance des droits fonciers coutumiers sont également présentées comme la cause principale de la déforestation, et cette reconnaissance serait la clé de résolution du problème<sup>14</sup>. En Amérique du Sud, les forêts données en gestion aux communautés amérindiennes présentent des taux de déforestation inférieurs aux forêts voisines comparables mais dont les droits fonciers sont ambigus. Cependant, la relation est moins claire qu'il n'y semble. Angelsen<sup>15</sup> suggère que si la décision d'un investissement agricole de long terme (par exemple une plantation de cacao) dépend du degré de sécurité foncière ressenti, alors l'insécurité dissuade l'investissement et protège les forêts. Empiriquement, on a pu voir une corrélation entre insécurité civile et niveaux modérés de déboisement, lors des périodes de conflit dans des pays comme la RDC, la Côte d'Ivoire ou la Colombie, et une explosion de la déforestation avec le retour (relatif) à la paix<sup>16</sup>. Néanmoins, et Angelsen le reconnaît, le déboisement est aussi un moyen d'affirmer une possession à travers la mise en valeur (le « droit de hache » coutumier), suggérant une ambivalence du rapport entre (in)sécurité foncière et déforestation. En somme, la sécurité foncière est déterminante pour le reboisement, mais son influence sur la décision de conserver ou non une forêt naturelle va dépendre d'autres facteurs, notamment les opportunités économiques de commercialisation de produits agricoles ou pastoraux.

---

13. P. Moonen *et al.*, « Actor-Based Identification of Deforestation Drivers Paves the Road to Effective REDD+ in DR Congo », *Land Use Policy*, n° 58, 2016, disponible sur : [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

14. C. Stevens *et al.*, « Securing Rights, Combating Climate Change », WRI & Rights and Resources Initiative, 2014, disponible sur : [www.wri.org](http://www.wri.org).

15. A. Angelsen, « Forest Cover Change in Space and Time: Combining von Thünen and the Forest Transition », *World Bank Policy Research Working Paper*, 2007, disponible sur : <https://openknowledge.worldbank.org>.

16. N. Grima ET S. J. Singh, « How the End of Armed Conflicts Influence Forest Cover and Subsequently Ecosystem Services Provision? An Analysis of Four Case Studies in Biodiversity Hotspots », *Land Use Policy*, vol. 81, février 2019, disponible sur : [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com) ; M. M. Prem, S. Saavedra et J. F. Vargas, « End-of-Conflict Deforestation: Evidence from Colombia's Peace Agreement », *World Development*, vol. 129, mai 2020, disponible sur : [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

## Les entreprises privées : l'industrie agro-alimentaire prend le pas sur l'exploitation forestière

Les entreprises, transnationales ou nationales, jouent un rôle croissant dans l'exploitation des forêts et, parfois, dans les dynamiques de déforestation. Si les grandes entreprises forestières européennes (françaises, italiennes ou allemandes) et libanaises ont joué un rôle prépondérant en Afrique, en Asie du Sud-Est ce sont d'abord des entreprises japonaises dans les années 1980-1990, puis malaisiennes et, enfin, chinoises ou vietnamiennes (au Cambodge et au Laos), qui ont dominé l'exploitation forestière. Le bois en Sibérie est très majoritairement exploité par les entreprises chinoises, le long de l'immense frontière sud de la Russie orientale.

Les entreprises forestières malaisiennes ont accéléré leur internationalisation au début des années 1990, en s'implantant dans de petits États amazoniens comme le Belize ou le Suriname, et dans plusieurs pays africains, notamment en Guinée Équatoriale, Gabon, Congo-Brazzaville et Liberia. Rimbunan Hijau, et ses nombreuses filiales établies dans ces pays, est la firme emblématique de cette internationalisation. Fortement capitalisées, disposant de vastes marchés en Asie moins exigeants sur la qualité du bois, travaillant souvent sur commande avec des clients qui préfinancent les opérations de coupe (ce qui permet de se passer de prêts bancaires), ces entreprises, souvent peu respectueuses des lois et règlements des pays hôtes, ont rapidement trouvé le moyen d'obtenir de vastes surfaces dans des pays où la corruption et les passe-droits sont le quotidien des entrepreneurs. Employant majoritairement de la main-d'œuvre indonésienne ou philippine, les sociétés malaisiennes en Afrique ont constitué des formes d'enclaves. Au début des années 2000, ce sont des entreprises chinoises qui ont fait leur entrée en force dans de nombreux pays forestiers du Sud. En Afrique centrale, elles ont racheté plusieurs entreprises familiales européennes, souvent françaises, installées de longue date en Afrique. En moins d'une décennie, elles sont devenues dominantes au Gabon, au Liberia, au Mozambique, mais aussi au Pérou.

Parmi les sociétés chinoises, on doit distinguer celles à capitaux d'État et les entreprises privées, souvent constituées par d'anciens employés des entreprises d'État chinoises opérant dans l'économie forestière. Le gouvernement de Pékin est de plus en plus attentif à l'image renvoyée par les activités d'exploitation des ressources naturelles, notamment en Afrique. Les pratiques sur le terrain s'en

ressentent et, au Gabon, certaines de ces sociétés sous influence de l'État chinois s'engagent timidement dans la certification. Mais cette volonté d'amélioration de la réputation des sociétés se heurte à une pratique bien connue dans la foresterie en Asie du Sud-Est, celle de la mise en sous-traitance « par appartement » des concessions forestières à des petites entreprises privées (généralement chinoises elles aussi), qui dilue les responsabilités.

Si les entreprises d'exploitation forestière ont joué un rôle prépondérant au XX<sup>e</sup> siècle, ce sont surtout sur les grandes firmes d'agroalimentaire que repose cette responsabilité au XXI<sup>e</sup> siècle, avec de grands investissements fonciers internationaux pour accroître la production agricole (élevage compris), souvent sur des espaces forestiers, en particulier en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est. Chaque filière a ses entreprises phares : Cargill ou Bunge pour le soja, Mondelēz ou Mars pour le cacao, Olam ou Golden Agri-Resources pour l'huile de palme.

En Asie du Sud-Est, des conglomérats aux portefeuilles d'activités diversifiés, comme le géant Sinar Mas qui possède l'entreprise Asian Pulp & Paper, le producteur d'huile de palme PT Smart ou Berau Coal qui exploite du charbon, ont joué un rôle singulier dans la conversion progressive des écosystèmes forestiers. Les forêts ont d'abord été surexploitées par des entreprises forestières ne respectant pas les normes légales d'aménagement ; puis ces espaces boisés dégradés ont été progressivement convertis par d'autres entreprises, mais faisant partie des mêmes conglomérats, en champs de palmiers à huile ou en plantations d'arbres à croissance rapide (*Acacias mangium* notamment) destinés à la production de pâte à papier.

Les acquisitions de terres à grande échelle par des entreprises d'agrobusiness sont souvent contrariées par des résistances paysannes, suscitant des hésitations voire des changements de pied des gouvernements. Les firmes se tournent de manière croissante vers la contractualisation avec des producteurs locaux, en externalisant leur approvisionnement en produits agricoles. La multiplication de petites plantations paysannes de palmier à huile en Indonésie ou au Cameroun est à l'origine de nouvelles vagues de déforestation dont les acteurs directs sont les petits producteurs mais dont les bénéficiaires sont les entreprises qui produisent l'huile de palme<sup>17</sup>.

---

17. E. Ordway *et al.*, « Deforestation Risk Due to Commodity Crop Expansion in Sub-Saharan Africa », *Environmental Research Letters*, vol. 12, avril 2017, disponible sur : <https://iopscience.iop.org>.

## Des États développementalistes et écologiques ?

Les États des pays forestiers sont au centre du jeu, non pas tant du fait de leurs « politiques forestières », généralement de portée limitée, mais à travers les politiques publiques qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les forêts, à commencer par les politiques agricoles, foncières, éducatives et d'aménagement du territoire. Outre l'orientation des politiques et leur plus ou moins grande cohérence, la gouvernance, qui connote la mise en œuvre de celles-ci, est déterminante.

Au niveau national, dans les pays forestiers du Sud, la dimension « ressources » prime. L'exploitation du bois satisfait une demande urbaine, crée des emplois et génère des ressources fiscales ainsi que des devises. Mais les forêts sont aussi des réserves foncières considérées pour leur potentiel agricole dans une optique d'autosuffisance alimentaire et d'émergence économique. Les gouvernements pensent parfois pouvoir concilier ces objectifs, a priori contradictoires, à travers le développement de plantations d'essences de bois à croissance rapide dont la forte productivité permettra de compenser la conversion de vastes surfaces de forêts naturelles à l'agriculture et à l'élevage. Le reboisement massif de la Chine, après une déforestation intensive au XX<sup>e</sup> siècle, constitue un succès politique indéniable, avec un taux de couvert forestier passé de 20 % en 2005 à 23 % en 2020. De nombreux pays veulent suivre une voie similaire, oubliant toutefois que le succès chinois n'est pas sans lien avec la sécurité foncière accordée aux paysans sur leurs terres (personne ne plante d'arbres sans être sûr de garder à long terme la possession de la terre). Plusieurs pays se sont lancés dans des courses au record d'arbres plantés par jour, de l'Inde à l'Éthiopie, sans toutefois communiquer sur les taux de survie des arbres plantés, sans doute assez faibles.

Mais ces efforts de reboisement se font généralement au détriment du « service biodiversité » et d'autres impacts écologiques potentiels quant aux sols et aux ressources en eau. Ainsi, à travers le Défi de Bonn lancé en 2011 par le gouvernement allemand et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), plus d'une centaine de gouvernements se sont engagés pour la plantation de 350 millions ha de forêt d'ici 2030. Cependant, plus de 80 % des engagements pris dans le cadre de ce défi portent sur la plantation d'arbres en monoculture ou peu diversifiées (arbres fruitiers, acacias,

teck, hévéa, etc.)<sup>18</sup>. Or, ce type de plantation présente un potentiel de séquestration de carbone et de création d'habitats faible comparé à celui des forêts naturelles, et est souvent réalisé sur des forêts naturelles dégradées (qui auraient pu se régénérer naturellement), là où les droits fonciers des populations locales sont les moins affirmés. En outre, les grands programmes de plantation sont mis en avant pour masquer la perte continue d'écosystèmes naturels, comme en Chine qui, selon Global Forest Watch, perd environ un demi-million ha de forêts naturelles chaque année.

Les pays en développement qui sont parvenus à maîtriser la déforestation sont peu nombreux. Le Costa Rica est souvent cité en exemple pour avoir su enrayer un processus de déboisement qui semblait inexorable, avec un taux de couvert forestier tombé à 20 % dans les années 1980. Des changements de politiques, incluant l'élimination de nombreuses subventions à la production agropastorale, l'introduction d'un programme national de paiements pour services environnementaux (PSE) financé par des redevances affectées sur les carburants et la distribution d'eau, ainsi que la création de nombreux parcs nationaux dynamisant l'écotourisme, ont permis d'inverser la tendance avec des forêts qui occupent aujourd'hui plus de la moitié de l'espace rural.

Le Brésil aurait pu s'affirmer comme « État développementaliste écologique », quand, sous la présidence Lula, le pays a décidé d'appliquer plus sévèrement les lois existantes limitant à 20 % la superficie maximale que les propriétaires forestiers peuvent légalement déboiser en Amazonie brésilienne (Amazonie légale). Si la baisse des prix payés aux producteurs agricoles (du fait, entre autres, de la force du real brésilien face au dollar, à l'époque) a facilité la tâche du gouvernement, la baisse de la déforestation entre 2004 et 2011-2012 a été spectaculaire en Amazonie (moins 75 % environ), même si la culture du soja s'est déplacée dans les *cerrados*, savanes riches en biodiversité et en carbone dans les sols. Mais, l'affaiblissement des contraintes légales et réglementaires sous le gouvernement Rousseff, les conditions macro-économiques plus favorables à l'expansion agropastorale et, finalement, le changement de politique du gouvernement Bolsonaro, ont modifié, au moins provisoirement, l'image du Brésil. Le lobby agro-industriel lui-même s'inquiète de cette dégradation d'image, car il craint que les autres pays refusent les produits agricoles brésiliens. La menace d'une

---

18. R. Heilmayr, R. Echeverria et E. F. Lambin, « Impacts of Chilean Forest Subsidies on Forest Cover, Carbon and Biodiversity », *Nature Sustainability*, n° 3, p. 701-709, 2020, disponible sur : [www.nature.com](http://www.nature.com).

quarantaine de distributeurs (dont Aldi ou Migros) de boycotter les produits brésiliens si une loi régularisant l'occupation illégale de terres publiques est adoptée, les conforte dans cette inquiétude. Le président Bolsonaro, sous pression à l'intérieur comme à l'extérieur, a annoncé vouloir mettre fin à la déforestation illégale en 2030, en précisant toutefois qu'il attendait des milliards de dollars des autres pays, notamment des États-Unis, pour pouvoir le faire.

L'Indonésie, qui a vu ses niveaux de déforestation fortement baisser depuis 2017, exporte vers l'UE du bois réputé légal et a prohibé le drainage des tourbières pour réaliser des plantations. Elle a reçu des paiements du Fonds vert pour le climat (FVC) au titre de « paiements aux résultats » (voir infra). Mais, d'un autre côté, l'Indonésie est devenue, incitations publiques à l'appui, un producteur majeur de charbon, et les mines qui s'ouvrent font des dégâts considérables sur les forêts de l'est de Bornéo. Le programme massif de production de biocarburants, destiné à fournir un débouché à la production d'huile de palme, inquiète les observateurs dans la mesure où il va vraisemblablement susciter une demande additionnelle de surfaces pour du palmier à huile, que ce soit directement (conversion de forêts en plantations de palmiers) ou indirectement : des producteurs d'hévéa, de riz, de soja vont convertir tout ou partie de leurs exploitations en palmiers à huile. Et il faudra bien aller produire l'hévéa, le riz ou le soja ailleurs pour répondre à la demande inchangée de ces productions.

Pendant la crise du COVID-19 en 2020, malgré un accord passé avec l'UE, le gouvernement indonésien a relâché les contraintes de vérification de la légalité des bois pour aider les petites entreprises. Mais c'est surtout du côté de la transparence que le bât blesse : les autorités interdisent aux concessionnaires agricoles et forestiers de communiquer les données relatives à leurs concessions (limites géographiques, production...), invoquant des problèmes de sécurité nationale et de confidentialité des données. L'opacité est donc souhaitée par certains acteurs, fût-ce au détriment de la frange la plus désireuse d'améliorer leur réputation. Enfin, si la déforestation a ralenti sur les îles de Sumatra et de Kalimantan (Bornéo) où les forêts primaires restantes sont essentiellement dans les zones montagneuses peu favorables aux plantations, elle s'étend en Papouasie occidentale où se trouvent d'importantes forêts primaires, avec les plantations de palmiers à huile et de bois pour la pâte à papier. L'Indonésie n'en a pas fini avec ses démons.

En Afrique, le Gabon tente, à son tour, de s'affirmer comme « État développementaliste écologique », en voulant devenir leader mondial du bois tropical transformé, avec l'objectif de doubler la production de bois en forêt naturelle et en lançant un grand programme de plantations d'eucalyptus sur 400 000 ha pour produire jusqu'à 17,5 millions de mètres cubes (m<sup>3</sup>) par an à l'horizon 2030. Comme le Costa Rica, le Gabon a, en 2002, créé plusieurs parcs nationaux, sans toutefois parvenir à développer l'écotourisme. Le Gabon a pris également des engagements de conservation de ses forêts naturelles, auprès notamment de la Norvège qui s'est engagée à verser jusqu'à 150 millions de dollars pour le maintien de la fonction de « puits de carbone » de la forêt gabonaise. Le gouvernement gabonais entend réduire de 3 millions ha les surfaces attribuées aux concessions forestières (qui couvrent un peu plus de 16 millions ha aujourd'hui) et favoriser une concentration des entreprises afin de ne conserver que quelques grandes concessions certifiées « gestion durable ». Mais, si la faible population du Gabon (environ 2 millions d'habitants, essentiellement urbains) facilite l'atteinte des objectifs de conservation, l'ambition du leadership sur la transformation du bois tropical paraît plus discutable, du fait, justement, du manque de main-d'œuvre et des coûts salariaux élevés, notamment par rapport au voisin camerounais. Le succès d'une politique développementaliste ne dépend pas que du volontarisme d'un gouvernement, il passe aussi par le soutien des entrepreneurs, des classes moyennes et populaires à une vision partagée des buts à atteindre et des moyens à mettre en œuvre. Et, surtout, cette ambition risque d'atteindre rapidement ses limites si la population n'est pas suffisamment formée et que le pays ne dispose des capacités d'ingénierie nécessaires.

## **Les donateurs internationaux : des efforts contrariés par l'ambivalence de la Chine**

Les organisations internationales pour l'environnement et le développement, comme la Banque mondiale et les différentes agences des Nations unies, puissantes prescriptrices de politiques forestières à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, ont vu leur rôle décroître au profit d'accords politiques bilatéraux à propos des forêts, notamment sous la houlette de l'UE et de la Norvège. L'influence croissante de la Chine dans les organisations des Nations unies comme la FAO et à travers certaines banques de développement joue également un rôle dans ce relatif repli.

Les États des pays industrialisés, sont tout à la fois pourvoyeurs d'aide financière et technique, prescripteurs de modalités de gouvernance et ils acquièrent une influence croissante à travers leurs politiques commerciales relatives aux achats de bois ou de produits agricoles potentiellement impliqués dans la déforestation. L'UE, du fait de ses accords de partenariat avec différents pays producteurs de bois tropical et son Règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE) qui interdit la mise en marché de bois illégal dans l'UE, occupe une place majeure dans ce concert. Cette place devrait être confortée par les orientations du pacte vert pour l'Europe (European Green Deal) et l'introduction à venir de nouvelles obligations réglementaires axées sur la demande et visant à réduire la déforestation importée<sup>19</sup>.

Il est difficile d'évaluer le montant annuel des financements engagés dans la lutte contre la déforestation du fait notamment du choix du périmètre (les financements pour une agriculture durable en Amazonie doivent-ils être comptés ?). Lors du sommet de Paris sur le climat en 2015, l'Allemagne, la Norvège et le Royaume-Uni se sont collectivement engagés à fournir plus de 5 milliards de dollars de 2015 à 2020 aux pays forestiers démontrant des réductions d'émissions vérifiées. À cela, il faut ajouter d'autres financements publics de moindre ampleur, des financements privés par l'achat de crédits carbone forestiers (159 millions de dollars en 2019<sup>20</sup>) et le financement par les firmes de programmes pour des approvisionnements agricoles zéro déforestation. Mais le grand pourvoyeur de financements pour la lutte contre la déforestation est la Norvège. Le pays est un contributeur majeur au FVC, au Fonds pour l'environnement mondial, au fonds Carbone de la Banque mondiale, au fonds CAFI pour l'Afrique centrale et à bien d'autres initiatives bilatérales. La Norvège est un pays dont les citoyens ont une forte sensibilité écologique, mais qui est également le plus grand producteur européen de gaz et il en découle un fort sentiment de responsabilité dans la croissance mondiale des émissions de gaz à effet de serre. Le pays a donc lancé en 2008 l'initiative NICFI<sup>21</sup>, à travers laquelle il s'engage à consacrer annuellement environ 369 millions de dollars à la lutte contre la déforestation.

---

19. Conseil de l'Union européenne, « Action de l'UE pour la protection des forêts de la planète : le Conseil adopte des conclusions », *Communiqué de presse*, 16 décembre 2019, disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

20. *State of Voluntary Carbon Markets 2020*, Forest Trends, disponible sur: [www.ecosystemmarketplace.com](http://www.ecosystemmarketplace.com).

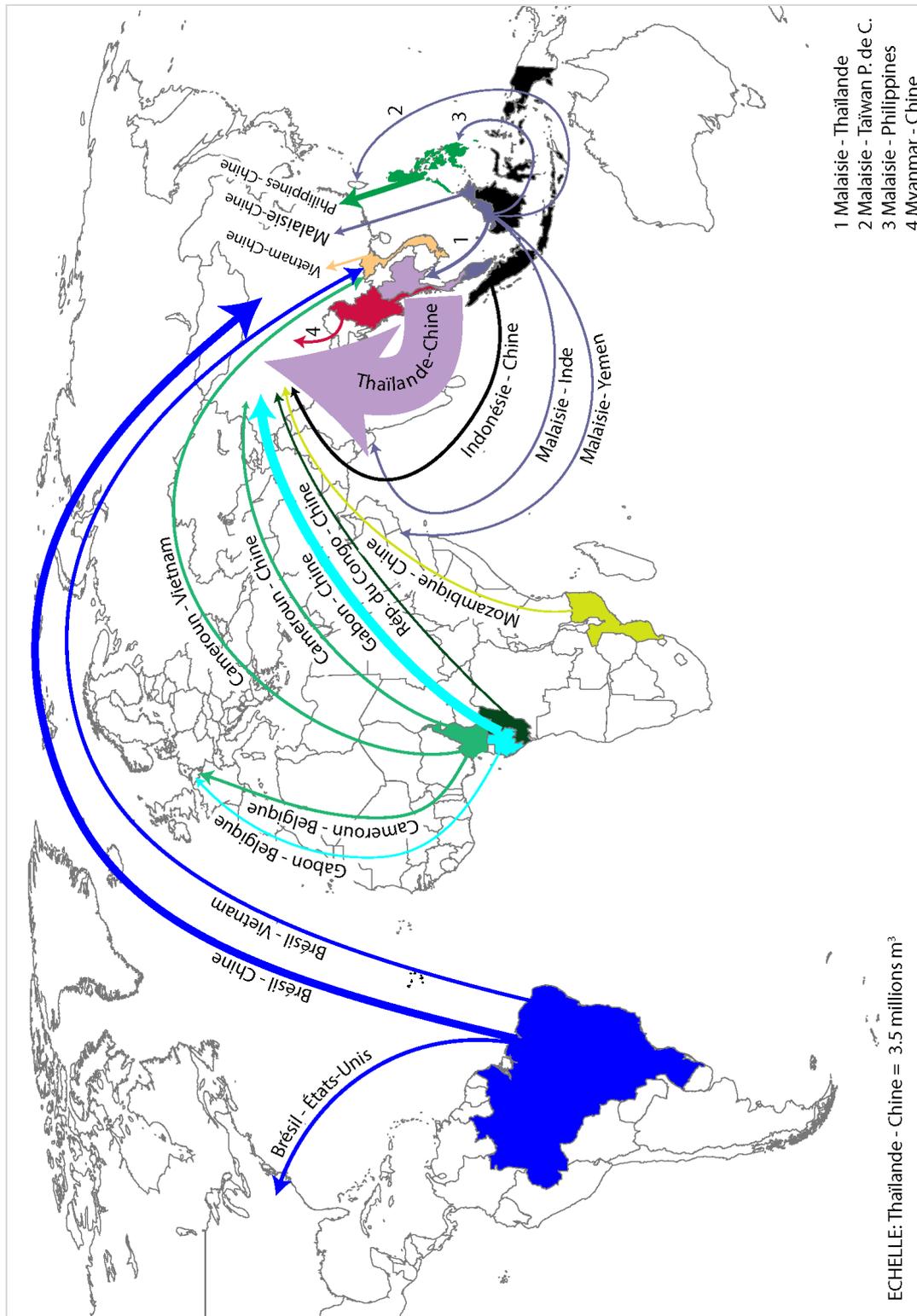
21. Norwegian International Climate and Forest Initiative ([www.nicfi.no](http://www.nicfi.no)).

La Chine, qui défend des principes de non-ingérence, exerce en réalité une influence majeure sur l'évolution des forêts du monde à travers son commerce mais aussi les investissements massifs dans les infrastructures des Nouvelles routes de la soie<sup>22</sup>. Ces infrastructures traversent parfois des zones boisées, et abaissent les coûts de transport, principal déterminant (avec les prix du bois et des productions agricoles réalisables dans les zones forestières) de la rentabilité de la déforestation. Quant au commerce, il s'accroît de manière démesurée. La Chine a décidé d'interdire l'exploitation du bois dans toutes ses forêts naturelles en 2017 et a mis en place un vaste programme de conservation qui a ralenti, sans l'arrêter, la déforestation. Mais les usines à bois ont des besoins faramineux, puisqu'en 2020 la Chine a importé 108 millions de m<sup>3</sup> de bois d'œuvre, dont 59 millions de m<sup>3</sup> de grumes, la majorité de ces dernières provenant de Russie, Nouvelle-Zélande, Thaïlande et Canada. Ces importations de bois ont été multipliées par cinq depuis 2000, et ceci a évidemment un impact sur l'état des forêts du monde, en particulier chez ses principaux fournisseurs de bois tropicaux, Indonésie, Malaisie, pays africains, mais aussi Papouasie-Nouvelle-Guinée et Îles Salomon, les deux principaux pourvoyeurs de grumes tropicales à la Chine. Si l'on ajoute les importations de produits agricoles à risque de déforestation, comme le soja ou l'huile de palme, on voit qu'elle « externalise » déforestation et dégradation des forêts dans plusieurs parties du monde, sans contribuer significativement aux efforts financiers multilatéraux pour les forêts.

---

22. E. Losos *et al.*, « Reducing Environmental Risks from Belt and Road Initiative Investments in Transportation Infrastructure », *WB Policy Research Working Paper*, n° 8718, 2019, disponible sur : <https://documents.worldbank.org>.

## Principaux flux d'exportation de sciages tropicaux 2020



Source : OIBT.

# Empilement des compromis institutionnalisés et autonomie technocratique

Dans la seconde moitié du <sup>xx</sup>e siècle, sous l'influence d'organisations comme la FAO, les prescriptions de politique forestière étaient essentiellement techniques, autour des méthodes d'aménagement des forêts de production et des techniques de plantation. À partir des années 1990, sous l'influence croissante de la Banque mondiale, les approches économiques ont pris le pas sur les approches techniques. Il s'agissait de « donner de la valeur » à des ressources dont l'exploitation non régulée engendrait d'importantes externalités, et de rehausser le secteur forestier dans les priorités politiques des États. Cette approche politique centrée sur l'exploitation des ressources va perdre de son importance avec la fin de la période de l'ajustement structurel, qui donnait à la Banque mondiale un levier pour influencer les politiques de ses pays clients. Au sein de la Banque mondiale elle-même, cette vision est jugée trop productiviste et les forêts sont de plus en plus considérées sous l'angle des services écologiques globaux, mais avec une attention toute particulière pour les communautés locales et les peuples autochtones<sup>23</sup>.

## Les instruments visant à favoriser une bonne gestion forestière

Au début des années 2000, avec la montée en puissance des conventions Climat et Biodiversité, plusieurs agendas vont émerger en parallèle. La prise de conscience de l'importance du bois exploité illégalement et écoulé dans le commerce du bois tropical va aboutir à des initiatives nommées FLEG (Forest Law Enforcement and Governance) et FLEGT (T pour Trade), poussées par les pays occidentaux et la Banque mondiale.

---

23. A. Karsenty, « The World Bank's Endeavours to Reform the Forest Concessions' Regime in Central Africa: Lessons from 25 years of Efforts », *International Forestry Review*, n° 18, 2017, disponible sur : [www.ingentaconnect.com](http://www.ingentaconnect.com).

## **Légalité et gouvernance**

À partir de 2003, l'UE va faire de l'initiative FLEGT son cheval de bataille et proposer à différents pays producteurs des APV (accords de partenariat volontaire) visant à aider ces pays à éliminer le bois illégal de leurs exportations, sinon de leur territoire national. En 2013, un règlement européen sur le bois (RBUE) criminalise l'importation de bois illégal dans l'UE, emboîtant le pas à une évolution du *Lacey Act* américain dans un sens similaire. Le but de ces accords de partenariat est de clarifier et d'aider à la mise en cohérence des cadres légaux et réglementaires, d'aider à la mise en place de systèmes nationaux de vérification de la légalité des bois comprenant des instruments de traçabilité, d'accroître la transparence et la participation de la société civile à la gouvernance des forêts. Mais l'objectif ultime est, en quelque sorte, de « certifier » le pays comme étant un producteur légal. Cela à travers les « autorisations FLEGT » qui doivent être associées aux exportations de bois vers l'UE et dispensent les importateurs d'une obligation de diligence raisonnée pour s'assurer que les produits bois qu'ils commercialisent sont bien d'origine légale. Des APV sont (longuement) négociés avec différents pays producteurs, en insistant sur les avantages pour leurs exportations de bois vers l'Europe. Le Brésil a refusé tout net la proposition de l'UE, la voyant comme une tentative d'ingérence dans ses affaires intérieures.

Cette politique européenne va obtenir des résultats mitigés, même si plusieurs pays (Australie, Japon, Corée du Sud, et récemment Chine) vont adopter des réglementations plus ou moins similaires au RBUE. Début 2021, cinq pays, dont quatre africains, ont conclu des APV avec l'UE. Mais seule l'Indonésie, depuis 2016, est parvenue à obtenir des autorisations FLEGT, censées lui garantir des parts de marché accrues en Europe. Cet avantage commercial théorique ne s'est toutefois pas traduit par une augmentation des parts de marché des bois indonésiens sur les marchés européens, les dimensions prix et qualité restant des critères d'achats importants pour les importateurs.

Malgré des sommes considérables investies par l'UE et la Banque mondiale pour la mise au point de dispositifs informatisés de vérification de la légalité et de traçabilité, les autres pays avancent lentement dans cette étape ultime des APV. L'UE a privilégié les dimensions techniques de la lutte contre l'exploitation illégale et sous-estimé les conflits d'intérêts et la corruption au sein des États partenaires. En outre, dans de nombreux pays, l'exploitation illégale du bois est surtout associée aux marchés domestiques plutôt qu'à l'exportation, problème que les APV abordent sans véritable stratégie – quand ils l'abordent.

En 2020, le commerce illégal de bois se poursuit à très grande échelle, et représente sans doute des dizaines de milliards de dollars par an. Une partie du trafic est contrôlée par le crime organisé, lequel se tourne de plus en plus vers l'Afrique, comme l'a mis en avant Interpol qui a célébré ses dix ans d'action dans ce domaine<sup>24</sup>.

### **Les certifications de « bonne gestion forestière »**

À l'initiative de grandes organisations non gouvernementales (ONG) « institutionnalisées », en particulier le WWF, convaincues que le boycott des bois tropicaux est contre-productif car il inciterait les pays producteurs à convertir leurs forêts à d'autres usages plus rémunérateurs, des schémas de certification de « gestion responsable » des forêts ont émergé ces 25 dernières années, et ont pris une grande importance dans le régime international des forêts.

La norme (ou standard) de certification la plus connue est le FSC lancé en 1993, mais de nombreux standards nationaux ou régionaux se sont développés depuis. Le PEFC, (né Pan-European Forest Certification Scheme, devenu Programme for Endorsement of Forest Certification) a été, au départ, suscité par les associations de propriétaires forestiers européens jugeant le modèle économique du FSC, qui s'appuie sur des audits externes, inadapté aux petites surfaces. Puis, le PEFC s'est transformé en programme de reconnaissance mutuelle des certifications, adoubant de nombreux systèmes de certification nationaux, de la Malaisie au Brésil ou aux États-Unis. Considéré comme plus proche de l'industrie forestière, le PEFC est attaqué par des ONG comme Greenpeace.

La certification a souvent été accueillie avec un certain scepticisme, à cause du basculement Sud-Sud progressif du commerce des bois tropicaux, de la fragilité d'un instrument fondé exclusivement sur la confiance faute de consensus scientifique sur les critères et indicateurs de durabilité, ou parce qu'elle ne traite pas les facteurs extra-sectoriels et qu'elle contourne les États<sup>25</sup>. Elle est aussi critiquée par les « conservationnistes » dans la mesure où elle entérine l'exploitation industrielle de forêts anciennes<sup>26</sup>.

---

24. Interpol, « Forestry Crime: Targeting the Most Lucrative of Environmental Crimes », 14 décembre 2020, disponible sur : [www.interpol.int](http://www.interpol.int).

25. M.-C. Smouts, *Forêts tropicales, jungle internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

26. N. Freris et K. Laschefski, « Seeing the Wood from the Trees », *The Ecologist*, vol. 31, n° 6, 2001, disponible sur : [www.wald.org](http://www.wald.org).

Un des débats récurrents est de savoir si la certification peut se développer et être efficace dans des pays tropicaux marqués par un faible État de droit et une gouvernance insuffisante. Si l'on prend les surfaces certifiées de forêt naturelle tropicale, là où les questions de légitimité et les problèmes de gestion sont les plus aigus, on obtient pour 2018 le chiffre modeste de 7,8 millions ha ou 10 millions si on élargit aux forêts semi-naturelles, comprenant des parties reboisées (calcul basé sur les données du FSC). L'Afrique centrale est la région tropicale qui affiche les plus grandes surfaces de forêts naturelles certifiées FSC, avec 5,6 millions ha ; ce, au grand dam d'ONG radicales opposées à toute forme d'exploitation industrielle et qui tentent tout particulièrement de décrédibiliser les certifications de concessions opérant au Gabon, Congo et Cameroun. La présence, dans ces pays, de groupes européens disposant de grandes concessions et exportant la majorité de leur production vers l'UE explique l'importance prise par l'Afrique centrale dans la certification FSC.

Les problèmes soulevés initialement restent largement d'actualité, mais la certification, instrument de marché censé exprimer la « puissance du consommateur », est devenue, sous différentes formes, une institution, au sens sociologique d'une « forme sociale établie ». Si, à ses débuts, la certification indépendante était perçue par les États eux-mêmes comme une concurrence, voire une atteinte à leur souveraineté, le discours a changé. Les surfaces certifiées sont mises en avant par des gouvernements pour démontrer la bonne gestion de leurs forêts. Mais surtout, ces instruments privés vont progressivement être utilisés dans les politiques publiques. D'abord, à travers des politiques d'achat public préférentiels pour le bois certifié sur plusieurs marchés occidentaux. Ensuite, à travers des incitations fiscales accordées aux entreprises forestières certifiées, au Pérou, au Brésil et plus récemment au Gabon où la taxe de superficie est nettement allégée pour les entreprises certifiées FSC ou PAFC (une certification africaine endossée par le PEFC). Au Gabon, le chef de l'État a même annoncé en 2018 que l'ensemble des concessions forestières devraient obligatoirement être certifiées FSC à partir de 2022 (objectif reporté à 2025). L'UE reste cependant réticente à reconnaître les certifications indépendantes comme preuve de légalité dans le cadre du RBUE, même si, avec le départ des Britanniques qui étaient les plus réticents, cette position pourrait évoluer.

## Les forêts et les instruments « climat » : origines, fonctionnement et limites de REDD+

La question des forêts dans les instruments de la Convention Climat est particulièrement épineuse. Au début des années 2000, l'inclusion de projets forestiers dans l'un des instruments phares issus du Protocole de Kyoto (le mécanisme de développement propre – MDP), se fait *a minima* à travers les seuls projets de boisement et reboisement mais à l'exclusion des projets de conservation. La majorité des délégués a été sensible au risque de fuites, c'est-à-dire au possible déplacement des pressions de déforestation d'une zone protégée à une autre ne l'étant pas, du fait que l'instrument « projet » n'a pas suffisamment d'influence sur les causes de la déforestation et sur les politiques publiques. Le problème de la non-permanence du stockage du carbone dans des plantations susceptibles de brûler ou de dépérir a conduit, à cette époque, les experts de la Convention à proposer des crédits carbone spécifiques dits « temporaires », à durée de vie limitée, qui ne trouveront guère d'acheteurs auprès des entreprises privées. D'autant que ces crédits ne sont pas admis sur le marché européen des permis d'émissions (ETS).

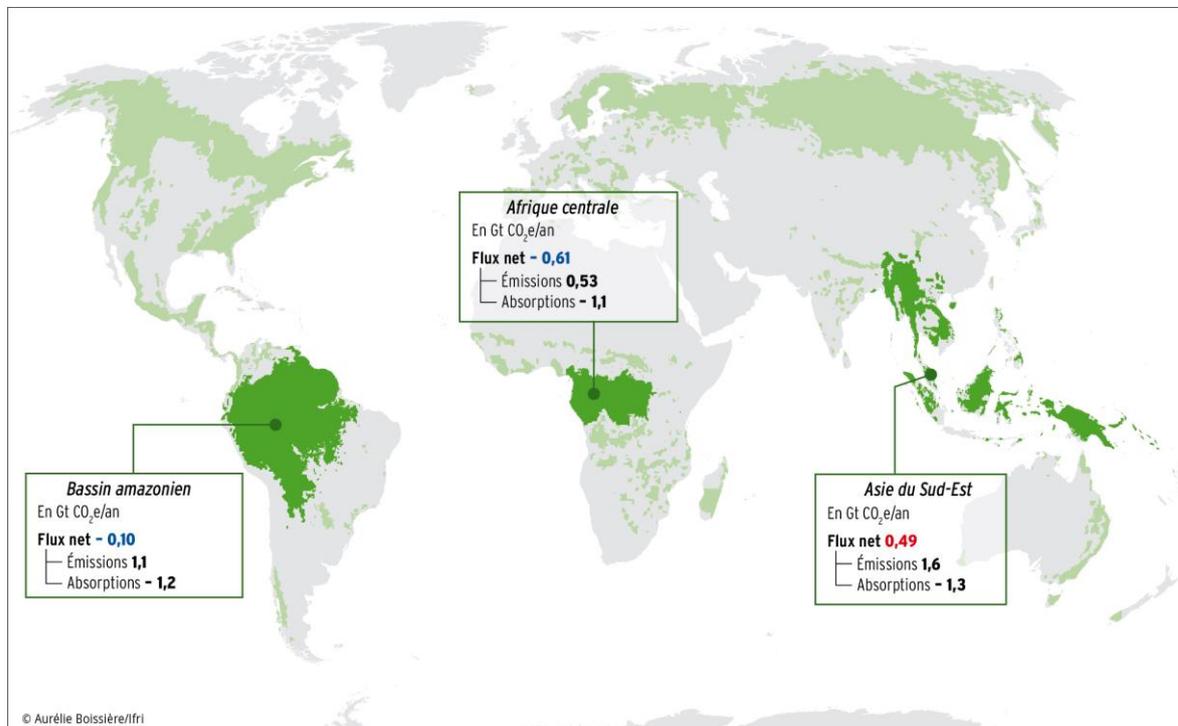
Ce MDP forestier s'avérera un échec, avec une proportion insignifiante de projets de boisement et reboisement dans le total des projets MDP. Cependant, de nombreux acteurs ont vu une occasion manquée de disposer d'un instrument incitant à la conservation des forêts. Dès 2003, un groupe de chercheurs, essentiellement brésiliens et nord-américains, a formulé une nouvelle proposition tournée vers la « déforestation évitée ». Les chercheurs veulent éviter l'objection du risque de fuites, risque inhérent à la logique de projets sur des zones géographiques limitées. La nouvelle proposition tourne donc le dos aux projets, pour embrasser d'emblée l'échelle d'un pays. Les auteurs de cette proposition admettent que si celle-ci supprime le problème des fuites au niveau national, il n'en va sans doute pas de même au niveau international (des investissements d'agrobusiness peuvent éviter un pays qui conserve activement ses forêts pour se localiser dans des pays forestiers plus accueillants), mais proposent d'avancer pas à pas.

Cette proposition a reçu un accueil généralement favorable. En 2005, un nouveau mécanisme dit de « déforestation évitée » est proposé à la Convention Climat par différents pays, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Costa Rica en tête. Il s'agit de rémunérer les pays (et non les projets) qui réduiront leurs émissions liées à la

déforestation par rapport à un niveau ou une trajectoire de référence. Cette proposition va rapidement devenir REDD+ avec l'adjonction d'autres activités, notamment le stockage de carbone à travers les plantations d'arbres. Il est intéressant de noter que les projets de plantations d'arbres à grande échelle avaient été retoqués systématiquement par le Bureau exécutif du MDP, l'instance onusienne chargée d'évaluer l'éligibilité des projets, au motif d'une absence d'additionnalité financière : ces projets étant jugés rentables, avec ou sans crédits carbone, ils auraient donc été réalisés même sans l'enregistrement au MDP. Le lobbying des grands pays « planteurs », notamment la Chine et l'Inde, a conduit à laisser de côté ce principe d'additionnalité avec le changement d'échelle des activités, en faisant accepter le stockage de carbone par les plantations, rentables ou non. D'autres activités, initialement non retenues dans le cadre du MDP, ont été, cette fois, admises dans REDD+. Le plus étonnant a été l'inclusion, à la demande du Guyana, d'une activité « de conservation des forêts », alors que le principe des instruments « climat » est de prendre en compte des différences de niveaux d'émissions et non des stocks de carbone sur pied. Le Guyana, petit pays amazonien peu peuplé, pratiquement dépourvu d'infrastructures routières et n'ayant jamais connu de déforestation notable, entendait faire rémunérer les efforts passés des pays ayant conservé leurs forêts.

Le second D de REDD+ renvoie à l'objectif de dégradation évitée. Plusieurs pays à fort couvert forestier et à faible déforestation, notamment plusieurs pays d'Afrique centrale, ont rapidement pris conscience qu'ils ne gagneraient pas grand-chose à un mécanisme qui ne rémunérerait que la baisse de la déforestation. Les représentants de la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale) ont considéré que les plans d'aménagement forestier, devenus depuis quelques années obligatoires pour les concessions dans les pays de la région (lois inégalement appliquées), réduisent la dégradation des forêts. De même, et avec le soutien de la diplomatie française, ils défendront avec succès l'inclusion de l'activité « gestion durable des forêts », avec l'espoir de recevoir des rémunérations. Cette victoire de la diplomatie des pays d'Afrique centrale est toutefois à double tranchant. Si l'aménagement des forêts de production peut réduire la dégradation des forêts par rapport à une exploitation sans règles, c'est encore la stricte conservation des forêts qui présente le meilleur bilan carbone.

## Flux de carbone associés aux trois grands massifs forestiers tropicaux, en GT CO<sub>2</sub>e/an<sup>27</sup>



Note : Les nombres sont arrondis. Ainsi, pour l'Afrique centrale les absorptions sont estimées à - 1,14181 Gt CO<sub>2</sub>/an et les émissions à 0,52916 Gt CO<sub>2</sub>, soit un flux net de - 0,61265 Gt CO<sub>2</sub>/an.

Source : *Global Forest Watch, données de Harris et al., 2021.*

### ***L'épineuse question des crédits carbone***

Si l'idée de commercialiser des crédits carbone REDD+ est implicite dans les différentes variantes du mécanisme proposées à la Convention Climat au milieu des années 2000, le Brésil s'est opposé à cette orientation, refusant que les pays industrialisés utilisent les forêts des pays du Sud pour se dispenser d'efforts de réduction de leurs propres émissions. Le président Lula da Silva plaide, à l'époque, pour un fonds mondial contre la déforestation qui rémunérerait les pays réduisant la déforestation. Si ce fonds n'a pas vu le jour, le FVC, créé au début des années 2010 a endossé ce rôle et a déjà rémunéré, dans la limite des budgets disponibles, plusieurs pays, dont le Brésil et l'Indonésie, pour des réductions d'émissions liées à la déforestation.

27. Un article d'avril 2021 (Y. Qin, X. Xiao, J. P. Wigneron *et al.*, « Carbon Loss from Forest Degradation Exceeds that from Deforestation in the Brazilian Amazon », *Nature Climate Change*, disponible sur : [www.nature.com](http://www.nature.com)) indique que l'Amazonie brésilienne serait émetteur net de CO<sub>2</sub>, mais ce résultat ne concerne pas toute l'Amazonie, laquelle s'étend sur cinq pays.

Les règles de REDD+ ont été négociées pendant dix ans. Un accord a été trouvé en 2015 et inscrit dans l'accord de Paris à la COP21. Il laisse le choix aux pays d'émettre ou non des crédits carbone, ou de se tourner vers le FVC pour des rémunérations. Au fil des négociations, REDD+ est devenu un mécanisme d'une redoutable complexité, avec de nombreuses sauvegardes écologiques et sociales, grand consommateur d'expertises de toute nature. Cet instrument de paiement aux résultats repose non seulement sur des mesures des stocks de carbone et de la déforestation, mais surtout sur des scénarios de référence, trajectoires anticipées d'émissions *business-as-usual*, lesquelles sont présentées par les pays eux-mêmes sans que les experts de la Convention Climat ne soient autorisés à discuter des hypothèses de politiques publiques utilisées pour construire ces scénarios<sup>28</sup>. Autrement dit, un pays qui considérerait que son développement *business-as-usual* passe par la conversion de la quasi-totalité de ses forêts à d'autres usages, ne peut être contredit.

### **Prévoir le pire : une stratégie « rationnelle » pour la construction des scénarios de référence**

En 2008, le Guyana, après avoir d'abord tenté d'obtenir, dans le cadre de REDD+, des rémunérations pour les stocks de carbone dans les forêts, a développé une autre stratégie en utilisant les possibilités du scénario de référence. L'objectif était de négocier des compensations financières pour ne pas mettre en œuvre ce que la firme McKinsey, alors architecte de la proposition du Guyana, a nommé un « scénario économiquement rationnel » (bien qu'assez improbable...) qui l'aurait conduit à laisser détruire 90 % de son couvert forestier en 25 ans pour faire du palmier à huile.

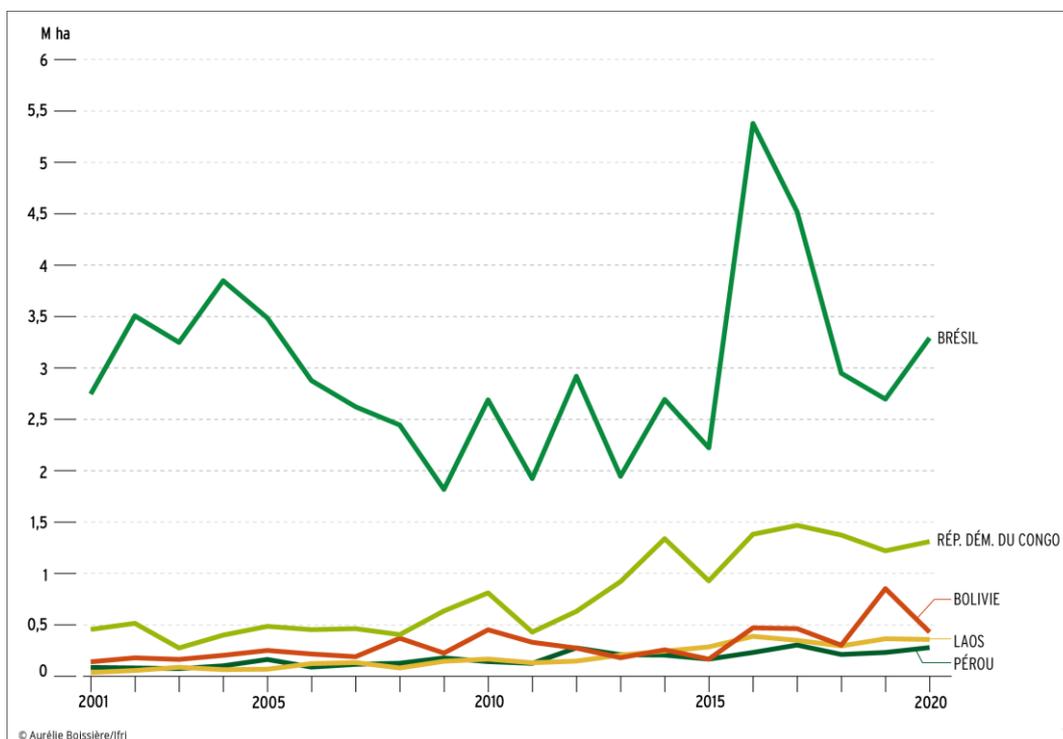
La stratégie de développement à faible intensité de carbone (LCDS) du président Jagdeo prévoyait un taux de déforestation de près de 4 % par an (soit 630 000 ha/an) sur 25 ans dans ce pays d'Amérique du Sud peu peuplé, dont le taux de déforestation était proche de zéro jusqu'alors. La LCDS se fonde sur les projections de McKinsey, qui estime que 90 % des forêts du pays seront coupées à blanc ou exploitées au cours de la période, puis converties en plantations industrielles et en agriculture. Le Guyana a utilisé ces chiffres pour demander une compensation financière d'environ 580 millions de dollars par an.

28. Annexe à la Décision 13/CP.19 (Guidelines for technical assessment), Varsovie, 2013 : « *The assessment team shall refrain from making any judgement on domestic policies taken into account in the construction of forest reference emission levels and/or forest reference levels.* »

Beaucoup ont vu dans cette tentative, une préfiguration d'un discours du type : « si vous ne me payez pas, je laisse détruire mes forêts ». On comprend bien que déterminer un « vrai » scénario de référence (une prédiction objective) est une question impossible à résoudre : dans une logique de prophétie auto-réalisatrice, le Guyana peut décider d'offrir une partie de ses forêts à des investisseurs internationaux en quête de terres agricoles pour faire de l'huile de palme et ainsi commencer à crédibiliser un scénario d'accroissement massif de la déforestation qui paraît aujourd'hui absurde.

Quant au problème de la non-permanence (*quid* si la déforestation, après avoir baissé, remonte durablement ?), il a largement été escamoté au cours des négociations. L'argument avancé est qu'une fois la baisse de la déforestation amorcée, cette trajectoire est irréversible. Cet argument est pourtant sans grand fondement, et contredit par les évolutions en dents de scie des courbes annuelles de déforestation, à commencer par celle du Brésil : après s'être inscrite dans une tendance de baisse depuis 2005, la reforestation y est repartie à la hausse ces dernières années.

### Perte annuelle brute de couvert arboré par pays, 2001-2020, en millions d'hectares



Source : Global Forest Watch.

En outre, les incendies de forêt ne sont pas considérés comme des émissions liées à la déforestation, puisque les feux de forêt ne sont pas censés modifier l'affectation des terres<sup>29</sup>. Cela, malgré les mégafeux qui ont ravagé des millions d'hectares en Amazonie, en Australie, en Indonésie et en Afrique ces trois dernières années, et qui ont émis des quantités gigantesques de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, dont une partie y restera plusieurs siècles. Les émissions liées aux feux qui ont touché l'Australie en 2019-2020 équivaudraient à une année d'émissions moyennes de CO<sub>2</sub> du pays<sup>30</sup>.

### ***Les « projets REDD+ » ou le triomphe de la gouvernance privée***

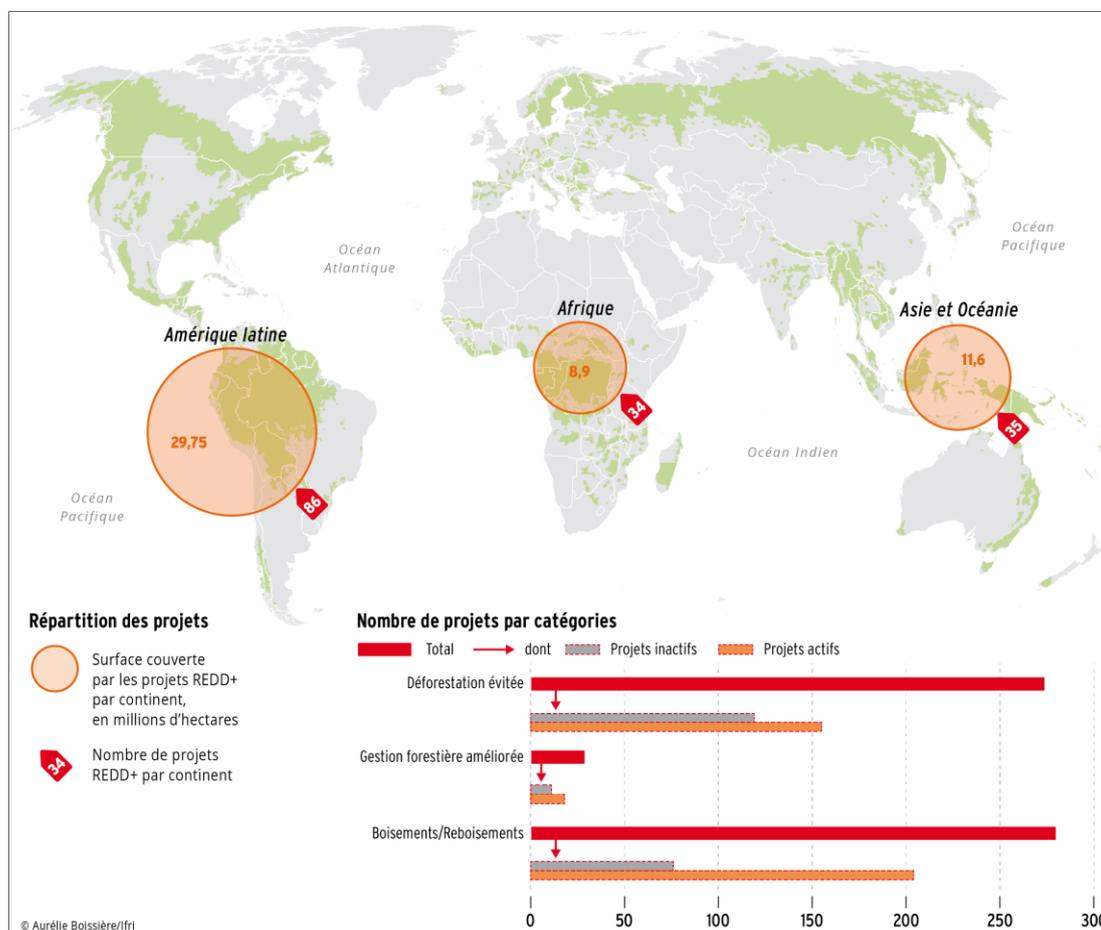
Si l'élargissement du périmètre d'activité de REDD+ par rapport au MDP ouvre de nouvelles perspectives aux organisations de conservation et aux promoteurs de plantations d'arbres, le passage à l'échelle nationale désole les acteurs en quête de financements ou de perspectives lucratives pour leurs projets. Pendant l'interminable négociation autour du mécanisme REDD+ « officiel », les « entrepreneurs carbone » mais aussi les ONG environnementales à la recherche de fonds pour la conservation, ont développé leurs propres initiatives en utilisant le logo REDD+. Alors que le mécanisme onusien entend réserver aux États (et, exceptionnellement et « de manière intérimaire », à des juridictions d'échelon inférieur) la possibilité d'émettre des crédits carbone, les « projets REDD+ » s'attribuent ce privilège en ciblant le « marché volontaire de la compensation carbone ». Une gouvernance privée, avec ses standards de certification et ses méthodologies, s'est mise en place en ajoutant un peu plus de complexité à la nébuleuse REDD+.

---

29. J. Barlow *et al.*, « The Critical Importance of Considering Fire in REDD+ Programs », *Biological Conservation*, vol. 154, 2012, disponible sur : [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

30. « Ten Impacts of the Australian Bushfires », UN Environment Programme, 22 janvier 2020, disponible sur : [www.unep.org](http://www.unep.org).

## La dynamique des projets REDD+



Source : *International Database on REDD+ Projects and Programs, CIRAD.*

La demande de compensation émerge au début des années 2000, de la part d'entreprises qui, progressivement, vont adopter des objectifs de neutralité carbone à des horizons plus ou moins rapprochés. Des centaines de projets, bénéficiant souvent de l'aide financière initiale de bailleurs internationaux, vont se développer et proposer des crédits carbone sur des marchés volontaires. Après les quelques escroqueries cocasses des premiers temps qui ont permis à quelques aventuriers de s'enrichir en vendant, signature du chef coutumier à l'appui, des stocks de carbone contenus dans des forêts lointaines à des chefs d'entreprise mal informés, le besoin d'une garantie minimale pour ces crédits carbone s'est manifesté, et a ouvert la voie à des systèmes de certification privés.

S'inspirant des méthodologies développées ou agréées par le Bureau exécutif du MDP (et souvent avec les mêmes consultants) et du mode de fonctionnement des certifications forestières, plusieurs organisations ont proposé des standards visant à garantir la qualité des crédits proposés sur ce marché volontaire (qui correspond plus

souvent à des transactions de gré à gré). Les standards développent des méthodologies, accréditent des bureaux d'études qui réalisent les audits pour les projets qui les rémunèrent. Ils perçoivent une redevance fixe sur chaque crédit carbone certifié. Les standards affirment garantir l'additionnalité, prendre en compte le risque de fuites et, le principal d'entre eux, Verra-VCS (Verified Carbon Standard) se propose d'apporter une solution originale au problème de la non-permanence.

### **Le système de « réserve » peut-il constituer une solution à la non-permanence ?**

Les systèmes de certification privés comme Verra-VCS pensent tenir la réponse à travers un système de gel obligatoire d'une partie des crédits carbone dans une réserve centrale mutualisant les risques d'un ensemble de projets dans le monde entier. Le principe étant d'annuler des crédits dans la réserve si un projet échoue (incendie, etc.) en supposant que tous ne subiront pas des échecs. Comme dans tout problème d'assurance, ce mécanisme peut être efficace en temps normal, mais il atteint ses limites en cas de désastre hors norme, comme les mégafeux qui sont peut-être les prémices du monde de demain. En outre, il faudrait garantir que ce mécanisme sera maintenu à perpétuité pour correspondre au temps de résidence du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère.

Une autre limitation de ce mécanisme de réserve est le fait qu'il y a une déconnexion entre l'actif physique (la forêt) et l'action de compensation. L'individu ou l'entreprise achète quelque chose d'abstrait, et Verra-VCS lui assure qu'il n'y a pas de problème si la forêt dans laquelle les réductions d'émissions ont été générées est détruite. L'acheteur est « assuré ». Cependant, de plus en plus d'entreprises ou d'individus qui décident de compenser leurs émissions ne veulent pas simplement acheter des crédits à des courtiers, mais veulent savoir d'où ils viennent, si la biodiversité est également prise en compte et si le projet contribue également à réduire la pauvreté. Certains opposent ainsi l'*insetting* à l'*offsetting*, c'est-à-dire le fait de se concentrer sur le partenariat avec un territoire et de contribuer à son bien-être environnemental et social. La réduction des émissions par des projets forestiers fait partie des objectifs de responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises, qui souhaitent communiquer sur les multiples bénéfices qu'elles apportent par l'achat de crédits carbone. Et cela ne peut pas être abstrait, mais bien ancré dans les territoires.

## ***L'avenir incertain du processus REDD+ onusien***

Plusieurs pays ont reçu des paiements aux résultats du FVC, Brésil et Indonésie notamment, pour la baisse de la déforestation (choix d'un niveau de référence historique, basé sur une période passée). Les paiements sont relativement modestes<sup>31</sup>, liés aux contraintes budgétaires du FVC, loin des promesses d'une rémunération à travers un marché du carbone international vu comme source inépuisable de financement. En fait, depuis la fin du « régime Kyoto », les règles pour le transfert de réductions d'émissions entre pays mentionnées par l'article 6 de l'accord de Paris n'ont pas encore été établies. Lors de la COP25 à Madrid en 2019, les négociations ont échoué sur les modalités de mise en œuvre de cet article 6, l'Australie et le Brésil ayant présenté des demandes jugées inacceptables par d'autres délégations.

Entre les premières discussions autour de REDD+ en 2005 et la période actuelle, la scène internationale s'est modifiée, puisque dorénavant tous les pays ont des objectifs plus ou moins quantifiés de réduction ou de maîtrise de leurs émissions. Par conséquent, les pays doivent maintenant choisir : les crédits carbone vendus par des pays à des tiers ne pourront pas être utilisés par les pays vendeurs pour atteindre leurs objectifs nationaux de réduction d'émissions. Cette nouvelle dimension du régime international issu de l'accord de Paris (2015) commence à être comprise par les pays du Sud, et la question de la propriété ou de la transférabilité des crédits carbone générés sur les différentes juridictions nationales, jusque-là négligée, est une question qui prend de l'importance. Le Mexique a déjà interdit aux projets de déforestation évitée de commercialiser des crédits carbone, arguant du fait que la déforestation est illégale dans le pays, nationalisant de fait ces crédits<sup>32</sup>.

Ainsi, le potentiel d'un marché international du carbone où les pays forestiers pourraient écouler les « réductions d'émissions » est sans doute moins important qu'on ne l'imaginait au début du siècle. Mais la question concerne aussi les « projets REDD+ ». Jusqu'à maintenant, les pays du Sud s'étaient peu intéressés à ces initiatives privées se déroulant sur leur territoire. Mais les problèmes potentiels liés au double comptage, révélés par le débat autour de l'article 6, vont peut-être changer la donne, et limiter considérablement les possibilités de transactions carbone de ces projets.

---

31. 96 millions de dollars pour les différents pays réunissant les conditions requises.

32. C. Streck, « Who Owns REDD+? Carbon Markets, Carbon Rights and Entitlements to REDD+ Finance », *Forests*, vol. 11, n° 9, 1<sup>er</sup> septembre 2020, disponible sur : [www.mdpi.com](http://www.mdpi.com).

### **Combiner les approches « projets » et nationales ? Les limites de l'approche imbriquée**

Sans pouvoir s'attaquer à la plupart des causes sous-jacentes de la déforestation, l'approche par projet tend généralement à déplacer la pression de la déforestation vers d'autres zones, ce qui annule potentiellement les gains de carbone proclamés. Pour éviter ces objections récurrentes, l'approche dite imbriquée (*nested*) a pour ambition de combiner une approche nationale et une rémunération par projet.

Schématiquement, le principe est que si, sur une période d'engagement, les émissions liées à la déforestation baissent dans un pays, il y a un certain nombre de crédits carbone à distribuer à la fin de la période. Si des projets REDD+, reconnus par le gouvernement, peuvent démontrer des réductions d'émissions (par exemple en les faisant certifier), alors ils sont prioritaires pour la distribution de crédits carbone, proportionnellement à leur contribution. Une fois tous les projets rétribués, s'il reste des réductions d'émissions non attribuées, ces réductions sont imputées par défaut aux politiques et mesures mises en œuvre par l'État, et les crédits correspondants sont alloués au gouvernement.

Ce dispositif n'est envisageable que si les émissions constatées au niveau national sont supérieures ou égales à la somme de l'ensemble des réductions attribuées aux projets. Si, à la fin d'une période d'engagement, tous les projets REDD+ ont affiché des réductions d'émissions supérieures au total national, ou si les émissions ont augmenté au niveau national, les projets ne peuvent alors être crédités. On peut anticiper que les investisseurs privés seront réticents à s'engager dans des projets sans être certains de bénéficier du produit de leurs investissements –les crédits carbone– si ces bénéfices sont conditionnés aux résultats nationaux.

On peut également s'interroger sur le potentiel réel d'une telle architecture pour éviter les fuites et la stratégie opportuniste d'un gouvernement qui encouragerait, d'une part, les projets REDD+ dans certaines parties du territoire et, d'autre part, favoriserait la conversion des terres (ou serait simplement incapable de l'empêcher) dans d'autres parties.

Enfin, il faut mentionner l'initiative LEAF<sup>33</sup>, annoncée le 22 avril 2021 par les États-Unis, la Norvège et le Royaume-Uni et de grandes entreprises (dont Amazon, Bayer ou McKinsey). Ce partenariat public-privé ambitionne de réunir un milliard de dollars pour acheter à des pays en développement des réductions d'émissions « de haute qualité » issues de la baisse de la déforestation mesurée au niveau national. La Norvège a obtenu que les achats de réductions d'émissions à un prix fixé à 10 dollars la tonne de CO<sub>2</sub> évitée, soient vérifiés en utilisant la norme ART/TREES qu'elle met en avant dans ses initiatives. Cette norme, élaborée par une firme privée (Winrock International) ne valide, dans sa version actuelle, que des réductions de la déforestation, mais pas l'augmentation des stocks de carbone par les boisements, ni la gestion forestière, deux activités pourtant éligibles dans REDD+. Cette norme diffère donc de celles du REDD+ onusien (utilisé par le FVC) mais aussi de celles proposées par la Banque Mondiale dans le cadre de son programme d'achats de réduction d'émissions dans le cadre du FCPF<sup>34</sup>. REDD+ ne va pas gagner en lisibilité, et sa dimension onusienne multilatérale est mise en question.

## Un retour aux accords bilatéraux pour pallier la lenteur des dispositifs internationaux

Plusieurs acteurs étatiques vont décider d'agir en parallèle du processus multilatéral, si long à devenir opérationnel et très incertain. La Norvège va jouer un rôle prééminent en concluant une série d'accords bilatéraux de paiements aux résultats avec de nombreux grands pays forestiers, Brésil et Indonésie entre autres, et avec la RDC et certains de ses voisins dans le cadre d'une Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI) qui est une coalition de bailleurs, dont la France, emmenée par Oslo. CAFI finance d'abord des « cadres nationaux d'investissement » soumis par les pays, et qui comportent des programmes et projets qui doivent s'attaquer aux causes de la déforestation et de la dégradation. L'originalité de CAFI est que le périmètre d'intervention ne se réduit pas au secteur forestier mais qu'il y a une volonté d'agir sur les causes de la déforestation ainsi que de prendre en compte différentes politiques publiques qui ont un impact sur les forêts (agriculture, foncier, démographie...).

33. Lowering Emissions by Accelerating Forest Finance : [www.leafcoalition.org](http://www.leafcoalition.org).

34. Forest Carbon Partnership Facility, qui cible les juridictions sous-nationales.

## ***Conditionner l'appui financier***

L'approche bilatérale possède l'avantage de pouvoir conditionner les appuis financiers à des réformes politiques et des mesures précises, sans être forcé de payer inconditionnellement si un pays affiche une baisse (relative) de la déforestation par rapport à un niveau de référence discutable. Quand le FVC a rémunéré le Brésil pour la réduction de la déforestation en 2014-2015, en acceptant pour référence la moyenne de la période 1996-2010, alors que la déforestation augmente à nouveau en Amazonie brésilienne depuis 2016 et que la politique du gouvernement Bolsonaro est ouvertement anti-conservation, les limites de l'approche multilatérale apparaissent au grand jour : elle ne permet pas de se baser sur des jugements sur les politiques menées.

Paradoxalement, REDD+ avait été accueilli favorablement tant par les pays donateurs que par les potentiels bénéficiaires, comme un processus *hands-off* (sans implication directe), laissant aux pays souverains le choix des moyens à adopter pour réduire la déforestation (limités toutefois par de nombreuses sauvegardes sociales et environnementales). Les mauvais souvenirs de la période des conditionnalités des « ajustements structurels » portés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) expliquent largement qu'un mécanisme de paiement aux résultats ait été considéré comme bienvenu. Mais *hands-off* peut signifier aussi se lier les mains à des résultats dont la crédibilité pose question.

Les scénarios de référence étant censés refléter une évolution *business-as-usual*, ils sont interprétés par leurs confectionneurs comme donnant carte blanche pour une projection virtuelle d'une « politique du pire », comme si les évolutions internes et externes des contextes politiques ne devaient pas intégrer la prise de conscience de l'urgence d'agir contre les changements climatiques. Dire que, sans incitations financières, « mon futur aurait été irresponsable (vis-à-vis du bien commun) », c'est parler d'un futur (improbable) qui n'avait guère de chances d'advenir dès lors que les États acceptent le régime international de « responsabilité commune mais différenciée » issu de la Conférence de Rio (1992) et au nom duquel ils vont réclamer des rémunérations pour leurs résultats.

## **Agir sur la demande : la lutte contre la déforestation importée**

Dans la décennie 2010, les pays européens ont pris conscience de « l’empreinte déforestation » de leurs importations de produits agricoles. Sur la période 1990-2008, l’UE-27 aurait importé environ 36 % de la déforestation incorporée (produits agricoles et d’élevage) entrant dans le commerce international, ce qui correspond à une consommation d’environ 10 % de la déforestation incorporée mondiale, soit une empreinte en termes de surface déboisée de 730 000 ha par an, réexportation de produits comprise<sup>35</sup>.

En parallèle, plusieurs multinationales de l’agroalimentaire ont décidé de tenter de bannir les produits impliqués dans la déforestation de leurs chaînes d’approvisionnement. En 2010, Nestlé se trouve sous la pression de Greenpeace pour l’huile de palme importée d’Indonésie et met en place un programme qui vise à identifier et à supprimer toutes les sociétés qui ont un rapport avec la déforestation dans sa chaîne d’approvisionnement. La multinationale cesse de s’approvisionner auprès du plus gros producteur indonésien d’huile de palme, Sinar Mas. Nestlé s’engage à atteindre l’objectif « zéro déforestation nette<sup>36</sup> » en 2020, mais annoncera en 2019 qu’elle ne tiendra pas son objectif, du fait de la difficulté de tracer les approvisionnements issus des petits producteurs, qui lui fournissent 20 % de son huile de palme. La plupart des grandes firmes agroalimentaires utilisant des produits à risque de déforestation vont emboîter le pas et prendre des engagements d’approvisionnement zéro déforestation.

Pour mettre en œuvre ce concept, des ONG travaillant en Asie du Sud-Est avec une entreprise de palmier à huile, ont proposé l’approche *High Carbon Stock* (HCS). Là où le déboisement est légalement autorisé, cette approche consiste à cartographier les zones de forêts pour préserver en priorité les zones intactes et peu dégradées, mesurer les stocks de carbone (biomasse aérienne) des différentes zones, veiller à assurer la connectivité des parcelles pour permettre à la faune de circuler, etc.

---

35. *The Impact of EU Consumption on Deforestation: Proposal of Specific Community Policy, Legislative Measures and other Initiatives for Further Consideration by the Commission*, étude financée par la Commission européenne et DG ENV, et entreprise à l’initiative de VITO, HIVA et IUCN NL, 2012, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

36. C’est-à-dire avec la possibilité de compenser de la déforestation par des plantations d’arbres ailleurs.

En 2014, la déclaration de New York sur les forêts est approuvée par de nombreuses entités publiques (36 États nationaux), privées (52 grandes entreprises) et de nombreuses ONG, mais en l'absence, remarquable, du Brésil. L'objectif de la déclaration est très ambitieux : « Au minimum, réduire de moitié le rythme de disparition des forêts naturelles d'ici 2020 et s'atteler à arrêter la perte de forêts naturelles d'ici 2030 », et la première partie de l'objectif, qui concerne 2020, est loin d'être atteinte. La seconde partie est encore plus ambitieuse, mais la rédaction suggère une obligation de moyens plus que de résultats<sup>37</sup>. Parmi les principales mesures adoptées figure l'élimination de la déforestation due aux chaînes d'approvisionnement agricoles. Les produits cités à titre d'exemple sont le palmier à huile, le soja, le cacao, le papier et la viande de bœuf.

En 2015, les déclarations d'Amsterdam (l'une sur la déforestation, l'autre sur l'huile de palme) sont signées par sept pays européens (Danemark, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège et Royaume-Uni) qui ont constitué un partenariat pour leur mise en œuvre<sup>38</sup>. Elles visent à promouvoir des productions durables n'ayant pas engendré de déforestation, et proposent de travailler en partenariat avec les entreprises du secteur privé et les pays producteurs. Elles proposent notamment que la question de l'élimination de la déforestation associée aux chaînes de valeur des produits agricoles devienne un chapitre des dialogues politiques et des négociations commerciales avec les pays producteurs.

### ***Les difficultés de mise en œuvre des stratégies de lutte contre la déforestation importée***

La notion de déforestation est moins simple à définir qu'il n'y paraît. Il faut d'abord s'entendre sur une définition de la forêt. Celle de la FAO est souvent évoquée : des terres occupant une superficie de plus de 0,5 ha avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert forestier de plus de 10 % (d'autres institutions fixent le seuil de couvert forestier à 30 %) ou avec des arbres capables de remplir ces critères. Cependant, avec cette définition, une forêt naturelle détruite pour être transformée en plantation d'eucalyptus ou d'hévéas n'est pas considérée comme étant de la déforestation, malgré

---

37. A. M. Mekouar, « La déclaration de New York sur les forêts du 23 septembre 2014 : quelle valeur ajoutée ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, disponible sur : [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

38. Voir <https://ad-partnership.org>.

la perte de biodiversité et d'autres services écologiques qui accompagne un tel changement.

Un autre problème est celui de la date à partir de laquelle on peut considérer qu'une production n'est pas responsable de la déforestation, surtout quand les acteurs économiques s'engagent à n'appliquer une politique zéro déforestation qu'à partir d'une date à venir. Le risque est que soit entreprise, avant la date butoir, une conversion accélérée des forêts naturelles. Il faut donc convenir d'une date de référence (par exemple, le 1<sup>er</sup> janvier 2015) à partir de laquelle toute perte de forêt ultérieure est prise en compte et ne permet pas de prétendre que la production est zéro déforestation.

La France a lancé en 2018 une stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI), et cette thématique est activement portée par le Parlement européen. Mais le contenu de cette stratégie reste incertain : s'agit-il de faire pression sur les firmes pour qu'elles prennent des engagements volontaires ou faut-il renégocier des accords commerciaux pour bannir certains produits et utiliser l'arme des tarifs douaniers pour pénaliser la « déforestation légale », au risque de se mettre en porte-à-faux avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ?

Dans son volet opérationnel, la SNDI évoque la nécessité d'inclure l'enjeu de la déforestation dans les accords commerciaux et mentionne le besoin « d'évaluer la faisabilité de la mise en place de mesures incitatives pour les matières premières durables, ainsi que pour les pays qui s'engagent activement dans la lutte contre la déforestation ». Une difficulté est liée au contenu des mesures incitatives envisagées par la SNDI. En général, on entend par incitation un avantage positif, par exemple une baisse de taxes pour des produits qui seraient certifiés zéro déforestation. Une analyse des tarifs douaniers existants montre cependant que, du fait de nombreux accords commerciaux y compris les accords de partenariat économiques conclus entre l'UE et de nombreux pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP), une majorité des droits de douane sont à zéro<sup>39</sup>. Dans la plupart des cas, l'incitation ne pourra se manifester que par une augmentation des tarifs douaniers pour les productions non certifiées. Aujourd'hui, de telles dispositions risqueraient d'être jugées contraires aux règles de l'OMC. Le principe de non-discrimination de l'article 1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) concerne des produits considérés

---

39. A. Karsenty, « Les filières tropicales à l'épreuve de la lutte contre la "déforestation importée" », Will Agri, 9 septembre 2019, disponible sur : [www.willagri.com](http://www.willagri.com).

comme étant similaires, lesquels ne doivent pas être traités différemment en fonction de leur origine. La similarité des produits renvoie à la notion de procédés et méthodes de production (PMP). Les PMP peuvent être classés en deux catégories<sup>40</sup> :

- ▀ Les PMP liés aux produits, c'est-à-dire qui ont une incidence lors de la consommation du produit (implicitement, sur la santé, comme dans le cas de l'amiante). Cette exception au principe de similarité de produits est reconnue par l'OMC.
- ▀ Les PMP ne concernant pas le produit, mais qui ont des incidences au moment de la production. C'est cette catégorie qui serait pertinente pour distinguer entre les productions causant de la déforestation ou non, du fait des procédés employés. Mais, jusqu'à présent, cette différenciation n'a jamais été reconnue par les juges désignés par l'OMC, lesquels s'en tiennent à la similarité des produits.

À l'évidence, il y a là un dossier à porter au niveau de l'OMC par les diplomates européennes. La SNTDI propose justement d'introduire dans les accords commerciaux des conditionnalités relatives aux conditions de concurrence et aux modes de production, et d'intégrer de nouveaux indicateurs de performance de type « empreinte ».

---

40. *Procédés et méthodes de production (PMP) : cadre conceptuel et étude de l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP*, OCDE/GD (97) 37, Paris, OCDE, 1997, disponible sur : [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

# Comment renforcer l'efficacité de la réponse internationale à la déforestation ?

## Dépasser les controverses

### *Les modalités d'exploitation des forêts*

L'usage productif des forêts naturelles constitue un sujet d'affrontement récurrent, tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés, où les oppositions aux coupes rases se font de plus en plus bruyantes. Dans les zones tropicales, l'exploitation du bois est toujours sélective, du fait de la forte hétérogénéité des forêts (plusieurs centaines d'espèces par hectare) et des coûts de transport souvent élevés (seuls les arbres de haute valeur commerciale peuvent supporter les coûts d'acheminement), et les prélèvements moyens à l'hectare varient de 1 à 2 arbres en Afrique centrale à 7 à 8 arbres ou plus en Asie du Sud-Est (dans les dernières forêts primaires exploitables, en Papouasie-Nouvelle-Guinée notamment), l'Amazonie se situant entre les deux.

Quand l'exploitation forestière déforeste, c'est qu'il y a intention de convertir la terre à d'autres usages et un maximum de bois est alors prélevé pour faire place aux cultures. Si l'exploitation forestière sélective n'est pas un facteur direct de déforestation, elle est, en revanche, un des premiers facteurs de dégradation (réduction de la capacité de la forêt de fournir des biens et des services). Cette dégradation, qui peut s'accompagner d'une fragmentation des massifs du fait des routes forestières réalisées par les exploitants, est présentée par plusieurs ONG comme le précurseur de la déforestation. Cette évolution est possible, mais elle n'est pas systématique. Elle suppose l'existence d'une pression foncière, et donc d'une population rurale dense et active, qui utilisera les routes pour installer des cultures et établir des relations commerciales avec des marchés plus éloignés. Le Gabon est un des rares pays au monde à avoir connu une expansion de son couvert forestier entre 2010 et 2015 du fait des dynamiques naturelles et non des plantations.

C'est pourtant aussi le pays où les concessions occupent, en proportion, le plus de surfaces boisées<sup>41</sup> et dans lequel la production industrielle de bois est la plus élevée. On comprend ainsi que le rôle indirect des concessions dans la déforestation (désenclavement des massifs facilitant le déboisement ultérieur par l'agriculture) dépend de la densité et de l'intensité de l'activité agricole des populations.

Mais c'est surtout lorsqu'il est question d'exploitation industrielle du bois sous le régime controversé de la concession, perçu comme hérité de la période coloniale, que les polémiques sont les plus vives. En fait, le discours critique vis-à-vis des concessions, souvent porté par des ONG, masque une divergence entre avocats d'une stricte conservation des forêts tropicales et promoteurs de solutions communautaires locales qui peuvent inclure des activités d'exploitation du bois. Les différentes parties prenantes qui constituent le FSC s'opposent régulièrement sur ces questions. Greenpeace, membre fondateur du FSC, envisageait que la certification bénéficierait essentiellement aux exploitations communautaires et non aux grandes concessions industrielles. C'est l'inverse qui s'est produit, du fait de la logique même de l'empilement normatif découlant de la construction consensuelle (les « parties prenantes ») des critères de bonne gestion et des coûts de la vérification indépendante par des tiers (audits). Greenpeace International s'est retiré du FSC en 2018, fragilisant ainsi le compromis sur lequel est bâti le système de certification considéré comme le plus crédible.

### **REDD+ : une marchandisation de la nature ?**

L'utilisation d'instruments économiques, notamment de la logique de paiements aux résultats associée à REDD+, fait l'objet d'une double critique, externe et interne.

**La critique externe** voit dans la commercialisation de crédits carbone REDD+ une financiarisation de la nature, dont le but serait de permettre aux pays les plus émetteurs de gaz à effet de serre de continuer à émettre en empêchant les pays du Sud d'utiliser leurs ressources naturelles pour leur développement. Les politiques REDD+ sont accusées d'exclure les communautés locales et les populations autochtones de l'accès à leurs ressources forestières traditionnelles, transformées en « puits de carbone ». Cette critique,

---

41. Environ 70 % de la surface de forêts dense gabonaise est sous concession forestière.

que l'on peut trouver exprimée notamment dans le *Journal of Peasant Studies* et sur le site REDD-Monitor, s'appuie surtout sur des situations conflictuelles observées au sein d'aires protégées dont la surveillance a été renforcée grâce aux financements apportés par des projets REDD+, permettant une reprise en main par les gestionnaires publics et conduisant à des expulsions d'agriculteurs ou de braconniers. La polémique sur REDD+ croise ici celle menée à propos des parcs nationaux, accusés d'être les instruments d'un « colonialisme vert », en particulier en Afrique<sup>42</sup>.

En dehors des aires protégées, les modalités d'intervention des projets REDD+ sont différentes, bien plus proches de projets classiques de conservation-développement, avec parfois des PSE pour les communautés locales. Les standards de certification des crédits carbone REDD+ ont intégré les sauvegardes sociales des grandes institutions internationales, et des conflits du projet avec les populations locales se traduiraient par la perte de la certification CCB (*Climate, Community & Biodiversity*), couplée avec le VCS (les deux labels sont proposés par Verra), ce qui réduirait considérablement les chances de commercialiser les crédits carbone<sup>43</sup>.

**La critique interne** insiste, quant à elle, sur les risques de création de « fausse monnaie climatique », que les différents processus REDD+ pourraient diffuser sous couvert de crédits carbone. Ces crédits découlent de scénarios de référence invérifiables et qui ont toutes les chances d'être paramétrés de telle manière qu'ils permettent d'atteindre des résultats sans effort politique pour réduire la déforestation (problème d'additionnalité). Des problèmes majeurs, comme le risque de non-permanence de la séquestration du carbone n'ont pas reçu de véritable solution.

Enfin, avec les États fragiles, l'idée que ces États soient en mesure de *décider* d'arrêter la déforestation et qu'ils soient en capacité de *mettre en œuvre* les mesures politiques et sociales correspondantes, fait bon marché des questions d'économie politique pourtant déjà soulevées dans les débats sur le développement<sup>44</sup>.

---

42. G. Blanc, *L'invention du colonialisme vert. Pour en finir avec le mythe de l'Eden africain*, Paris, Flammarion, 2020.

43. C. Seyller *et al.*, « The "Virtual Economy" of REDD+ Projects: Does Private Certification of REDD+ Projects Ensure Their Environmental Integrity? », *International Forestry Review*, vol. 18, n° 2, juin 2016, disponible sur : [www.ingentaconnect.com](http://www.ingentaconnect.com).

44. A. Karsenty et S. Ongolo, « Can "Fragile States" Decide to Reduce Their Deforestation? The Inappropriate Use of the Theory of Incentives with Respect to the REDD Mechanism », *Forest Policy and Economics*, vol. 18, 2012, disponible sur : [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

## ***Un fragile consensus autour de l'agriculture zéro déforestation***

Découpler production agricole et déforestation et lutter contre la déforestation importée, semblent plus consensuels. Cependant, les divergences commencent lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est une forêt (et donc à partir de quel seuil on peut qualifier de déforestation une perte de couvert boisé). Les autorités gabonaises envisagent de changer leur définition de la forêt, pour que celle-ci commence à partir d'un seuil de 118 tonnes de carbone par hectare<sup>45</sup>. Ce projet de seuil élevé est justifié par les autorités pour pouvoir exporter différentes productions agricoles sans être accusé de déforestation. On peut penser que d'autres pays vont envisager à leur tour ce type de définition stratégique, ce qui entraînera inévitablement des frictions avec nombre de pays importateurs.

Une autre divergence, cette fois au sein des pays industrialisés, porte sur le traitement qu'il convient de réserver aux produits issus de déforestation illégale et ceux issus de déforestation légale. Faut-il bannir autant les seconds que les premiers ? Faut-il une réponse graduée, bannissant seulement les produits issus de la déforestation illégale mais favorisant les produits certifiés zéro déforestation à travers des tarifs douaniers avantageux, comme la Suisse vient de le décider pour l'huile de palme indonésienne ?<sup>46</sup>

## **Renforcer le régime international des forêts**

Les différentes initiatives, avec les instruments associés, convergent plus qu'elles ne s'opposent, et constituent des jalons d'un régime international des forêts qui se dessine malgré l'absence d'une convention internationale spécifique sur les forêts. Il serait néanmoins nécessaire de reconsidérer, ou de recentrer, certains de ces instruments en prenant en compte les dimensions systémiques et d'économie politique trop souvent ignorées. On proposera ici cinq axes de travail.

- Repenser REDD et les paiements aux résultats, en mettant la cohérence des politiques publiques et l'investissement au premier plan.

---

45. À titre de comparaison, les forêts européennes contiennent donc de l'ordre de 25 à 90 tonnes de carbone à l'hectare (biomasse aérienne).

46. Voir « Votation sur l'accord de libre-échange avec l'Indonésie », Public Eye, disponible sur : [www.publiceye.ch](http://www.publiceye.ch).

Le principe des paiements aux résultats n'a aucune chance d'atteindre ses objectifs sans un soutien de grande ampleur aux investissements nécessaires à la fabrication de ces résultats, en particulier dans les pays aux institutions défailtantes. Mais si les pays développés appuient ces investissements, un principe d'incitations financières pour encourager les initiatives réformatrices peut être intéressant, à condition de repenser intelligemment la notion de résultat. De ce point de vue, le problème du « bon » niveau de référence pour REDD+ est sans solution :

- D'une part, aucun modèle spatial et économique n'est en mesure de prédire l'évolution de variables économiques et climatiques majeures qui commandent les taux de déforestation (prix agricoles aux producteurs, sécheresses et précipitations...), ce qui laisse la porte ouverte à la construction de scénarios optimisés, avec des variables choisies en fonction des intérêts stratégiques des États proposant.
- D'autre part, la logique même de la projection *business-as-usual* est porteuse d'incitations perverses, dans la mesure où elle pousse à s'affranchir, virtuellement, du régime de responsabilité « commune mais différenciée » hérité de Rio 1992, à travers la construction de scénarios du pire.

On peut vouloir conserver le principe du paiement aux résultats, sans se lier les mains à travers une procédure de paiement automatique dépendant d'un niveau/scénario de référence invérifiable. Le seul critère intelligent est celui de la cohérence des politiques publiques qui ont potentiellement des impacts sur les forêts. On peut s'appuyer sur l'effectivité des mesures destinées à contenir la déforestation (adoption formelle des lois et règlements, aménagement du territoire, efforts de mise en œuvre...), sur l'effectivité des sanctions prises contre les auteurs d'infractions relatives à l'environnement. Une expertise collective indépendante, sous l'égide conjointe des conventions Climat et Biodiversité, devrait pouvoir évaluer ces efforts des États en matière de lutte contre la déforestation et la dégradation.

- Faire évoluer les systèmes alimentaires et mettre la lutte contre la déforestation importée au cœur des accords internationaux.

Sans changements profonds dans les modes de consommation et une stricte maîtrise de la demande en produits impliqués dans la déforestation, il serait illusoire de vouloir arrêter la déforestation. La baisse absolue de certaines consommations (par exemple, la viande bovine), la sélectivité des achats (guidés par des systèmes d'information et de certification), et l'abandon des agrocarburants de première génération (en particulier l'huile de palme) constituent trois priorités.

Mais ne pas vouloir toucher aux règles du commerce international ruinerait les efforts des consommateurs engagés. Il est de la responsabilité des États industrialisés de sortir des accords commerciaux avec les pays qui encouragent la conversion des terres boisées, et d'inclure dans les nouveaux accords commerciaux des clauses juridiquement opposables de lutte contre la déforestation. Les stratégies de lutte contre la déforestation importée doivent combiner des mesures bannissant les produits impliqués dans de la déforestation illégale, comme l'UE tente de le faire pour le bois, et, lorsque la déforestation est autorisée dans les pays tiers, une différenciation des tarifs douaniers favorisant les produits certifiés zéro déforestation par des standards internationalement reconnus. Les règles actuelles de l'OMC, qui ne permettent pas de discriminer les produits sur la base des externalités environnementales (ici, la déforestation) liées à leur production, doivent être modifiées. Le produit de cette fiscalité différenciée, dont les recettes devraient décroître avec le temps, devrait être entièrement affecté à des programmes de soutien aux petits producteurs (de type PSE) dans les pays d'origine.

- Aider les pays en développement à mettre en œuvre une fiscalité écologique incitative pour favoriser les productions agricoles zéro déforestation et forestières durables

La fiscalité forestière ou agricole est rarement utilisée pour favoriser les productions tracées et certifiées, et pénaliser les productions d'origine incertaine et vraisemblablement non durables. Le Gabon a récemment innové en introduisant une fiscalité forestière différenciée avantageant les concessions certifiées et pénalisant les autres. Ce principe peut être étendu aux productions agricoles. Les certifications indépendantes constituent, certes, des instruments perfectibles, mais les autorités publiques peuvent, en les accréditant et à travers des incitations, pousser à leur amélioration continue.

Les pays producteurs pourraient adopter des mécanismes de bonus-malus fiscal pour leurs commodités à risque de déforestation. Le principe d'un bonus-malus est que la baisse des taxes des uns (les productions tracées et certifiées zéro déforestation) sera financée par la hausse des taxes des autres, le mécanisme étant ainsi budgétairement neutre. L'objectif étant de faire baisser les quantités de produits non certifiés, les taux respectifs du bonus et du malus doivent être gérés dynamiquement, année après année. Les bailleurs de fonds peuvent appuyer les gouvernements de pays producteurs en accompagnant ces réformes par la mise en place de mécanismes de garantie « zéro perte de recette fiscale ».

- Cibler les incitations sur les producteurs à travers des PSE combinant conservation et investissement.

L'évolution de l'agriculture et des systèmes d'élevage est une question déterminante. Une intensification écologique passant par l'agroécologie paysanne, les associations cultures-élevage et l'agroforesterie devrait devenir la priorité des politiques publiques. L'investissement nécessaire pourrait transiter par des programmes de PSE visant à financer l'évolution des pratiques des producteurs, avec des conditionnalités et des incitations à la conservation visant à contrecarrer les effets rebond associés à l'intensification. Une partie de l'effort de financement devrait venir d'une fiscalité nationale affectée à faible taux et large assiette, à l'instar de ce que des pays émergents comme le Costa Rica et le Mexique ont fait avec le carburant ou la distribution de l'eau. Plusieurs bases de prélèvement peuvent être envisagées dans chaque pays pour financer un programme national de PSE, selon un principe simple : plus la base de prélèvement est importante, plus le taux de prélèvement peut être faible et plus il sera socialement acceptable.

Il sera nécessaire de financer des politiques de reconnaissance des droits locaux (cartographie participative, enregistrement des droits...) et de formes appropriées de sécurisation foncière pour protéger les communautés rurales contre les accaparements de terres pour l'agrobusiness. L'investissement dans l'éducation, et notamment pour un accès des filles à des filières d'études longues, est indispensable pour accélérer la transition démographique. Le continent africain, où cette transition est en retard dans de nombreux pays, est particulièrement concerné.

- Faire évoluer le régime des concessions forestières à travers des approches fondées sur la reconnaissance de droits superposés, la gestion commerciale de nouvelles ressources et le partage des bénéfices.

Les grandes concessions forestières, dont certaines dépassent le million d'hectares, sont de plus en plus confrontées à la demande de reconnaissance de droits fonciers des communautés locales et aux limites de rentabilité d'une exploitation fondée sur la seule ressource qu'est le bois d'œuvre. Certaines entreprises se sont engagées dans la cartographie systématique des territoires coutumiers se superposant à l'espace de leur concession. Ces sociétés se servent de ces informations pour le partage d'une partie des revenus issus de l'exploitation du bois, sur la base de l'étendue des espaces coutumiers compris dans leurs concessions. La cartographie des droits et le partage des revenus associé à cette cartographie constituent les prémices d'une évolution de

concessions mues par une simple logique d'entreprise vers des institutions du développement territorial fondées sur la prise en compte des droits et une gouvernance inclusive. Les codes forestiers actuels n'autorisent que l'exploitation du bois d'œuvre dans les concessions forestières. Les populations ne sont autorisées qu'à exercer des droits d'usages traditionnels mais pas à développer des filières commerciales de produits non ligneux. Une évolution de la législation permettant aux concessionnaires de constituer des structures conjointes d'exploitation commerciale de produits non ligneux avec les communautés parties prenantes de la gestion de la concession sera donc nécessaire<sup>47</sup>.

---

47. A. Karsenty et C. Vermeulen, « Vers des Concessions 2.0 – Articuler gestion inclusive et exclusive dans les forêts de production en Afrique centrale », in G. Buttoud et J. C. Nguingiri (dir.), *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs*, FAO-CIFOR, 2016.

# Conclusion

Un peu partout dans le monde tropical, l'expansion démographique conjuguée à la faible augmentation des rendements agricoles crée des pressions sur les écosystèmes naturels. La demande internationale croissante de produits agricoles, mais aussi celle, émergente, de biocarburants (et de biomatériaux) se rajoutent aux dynamiques internes, provoquant un phénomène de déforestation globale.

En parallèle, la question des forêts prend une place croissante dans les agendas politiques internationaux et dans les stratégies d'entreprises, à travers la compensation carbone recherchée par les grandes sociétés émettrices de gaz à effet de serre. Mais ces agendas s'appuient sur une vision naïve de l'incitation (notamment avec REDD+) et font l'impasse sur l'économie politique des causes de la déforestation et la dimension systémique des problèmes qu'il conviendrait de traiter pour transformer les modes d'utilisation des ressources boisées dans les pays en développement. Pour éviter de prendre le risque de devoir juger des politiques nationales, les négociateurs de REDD+ ont engendré une « usine à gaz » qui fait la fortune des experts mais qui a peu contribué à aider les populations rurales à surmonter les contraintes agronomiques, foncières et démographiques auxquelles elles sont confrontées. Les grandes sociétés privées, elles, espèrent trouver dans les opérations de plantations d'arbres à grande échelle un moyen d'atteindre une improbable neutralité carbone, laquelle n'a de sens qu'au niveau planétaire<sup>48</sup>. Pour que ces démarches soient utiles, elles doivent intégrer les problèmes de la sécurité foncière des ruraux, facteur clé du reboisement, et de leur accès à la terre. Plus prometteuses sont les politiques d'approvisionnement zéro déforestation mise en place par les firmes agroalimentaires, mais elles butent rapidement sur la difficulté à tracer les flux issus des petits producteurs qui échappent à la sphère de contrôle des firmes.

L'argent n'est qu'une facette du problème. Les modes de consommation dans les pays industrialisés et émergents doivent évoluer rapidement afin de réduire les pressions directes et indirectes sur les espaces boisés. Et si l'on veut espérer résoudre les problèmes

---

48. Voir « Vers un nouveau référentiel de la neutralité carbone des entreprises », Carbone 4, disponible sur : [www.carbone4.com](http://www.carbone4.com).

de disparition des écosystèmes forestiers, il faudra s'attaquer aux inégalités et à l'insécurité foncière, mettre en œuvre des politiques qui rémunèrent plus équitablement les paysans pour les denrées qu'ils produisent et les services écologiques qu'ils fournissent, et mettre en cohérence les différentes politiques publiques nécessaires au développement. Un agenda commun pour la sécurité alimentaire, la lutte contre la déforestation et la restauration des écosystèmes naturels dégradés est à construire avec les pays en développement, lesquels perçoivent de plus en plus les impacts grandissants des dérèglements climatiques sur leurs économies. L'investissement dans la transformation des systèmes agroalimentaires, l'éducation (notamment des jeunes filles), les réformes du foncier et la consolidation des institutions nécessaires à l'état de droit (justice, autorités indépendantes...) doivent acquérir plus d'importance que les paiements aux résultats qui rémunèrent plus souvent le produit de circonstances que des efforts.





27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

---

[Ifri.org](http://Ifri.org)