



Partie 2.

La lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts : un enjeu pour le climat

Sylvain ANGERAND, Amis de la Terre France
Benoit FARACO, Fondation Nicolas Hulot



INTRODUCTION

Alors qu'il représente près de 18% des émissions de gaz à effet de serre⁹, le secteur de l'utilisation des terres et de la foresterie est de loin celui qui a posé le plus de problèmes lors des négociations du protocole de Kyoto : la solution retenue au final n'apporte pourtant pas de solution pour enrayer la déforestation mais encourage plutôt les projets de boisement (et de reboisement), considérés comme des « puits de carbone ».

Malgré les controverses et les difficultés qu'a suscitées le débat sur la possibilité d'inclure les forêts dans le protocole de Kyoto, cette idée a ressurgi en 2005 et est aujourd'hui inscrite comme étant une priorité des négociations sur le climat sous le nom de REDD (Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts).

Jusqu'à présent les discussions autour de REDD se sont focalisées sur les aspects techniques liés aux méthodes d'évaluation du stockage de carbone en forêt délaissant les implications politiques de ce processus.

Si REDD a le mérite de redynamiser le débat international sur les forêts qui était arrivé dans une impasse (Forum des Nations-Unies sur les Forêts sans aucun mandat, absence de protocole opérationnel dans la Convention sur la Diversité Biologique, blocage sur une éventuelle Convention sur les Forêts avec le refus de distinguer plantation et forêt naturelle), ce nouveau mécanisme ne doit pas pour autant être une occasion de faire abstraction des enjeux sociaux et environnementaux autres que le stockage de carbone dont la prise en compte est une condition sine qua non pour enrayer la déforestation.

9- GIEC, 2007.



1- Rappel des enjeux

I- DE KYOTO À BALI, LA FORÊT DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMAT

Depuis 2005, le sujet de la déforestation évitée, connu sous l'acronyme REDD (Réduction des Émissions liées à la Déforestation et la Dégradation) est sur la table des négociations internationales. Outre leur rôle de réservoir de carbone, qui est central dans la politique conduite par la CCNUCC, les forêts de la planète, notamment les forêts tropicales, sont des écosystèmes cruciaux, compte tenu de leur rôle en tant que réservoir de biodiversité, mais aussi pour les biens et services écologiques qu'ils rendent à leurs habitants (régulation du cycle de l'eau, des climats locaux, ressources alimentaires...). Une grande partie de la population de la planète tire ainsi une part significative de leurs revenus des biens et services rendus par les écosystèmes forestiers.

Trouver un accord pour mettre en place un régime de protection des forêts est une impérieuse nécessité. Pour répondre efficacement à

LES CAUSES DE LA DÉFORESTATION

Les causes de la déforestation sont très variables, selon les époques et les zones géographiques. Aujourd'hui, on considère qu'en Amérique Latine, les principales causes de déforestation sont l'extension de l'agriculture, largement liées aux prix des matières premières agricoles. En Afrique de l'Ouest, l'utilisation du bois énergie est l'une des principales causes de déforestation, alors que dans le bassin du Congo, le taux de déforestation est assez faible, avec des pressions pour l'agriculture à la périphérie des massifs, et une exploitation illégale du bois en cœur de massif. En Asie, la production de palmier à huile joue un rôle important dans la destruction des forêts primaires, tout comme l'exploitation forestière.

La production d'agrocarburants n'est donc qu'un facteur parmi d'autres de la déforestation. Aujourd'hui, nous manquons de recul pour évaluer les pressions qui vont s'exercer sur les forêts primaires. Il est cependant évident qu'une hausse des prix des matières premières agricoles, ainsi qu'une demande croissante pour les agrocarburants a le potentiel d'entraîner la destruction de certaines forêts primaires.



ce problème, la Communauté Internationale doit mettre en place un système permettant d'apporter des réponses aux multiples causes de la déforestation, car celles-ci varient fortement d'une région à l'autre, mais aussi répondre à l'ensemble des enjeux sociaux, économiques et environnementaux cristallisés par les écosystèmes forestiers.

Le secteur de l'utilisation des terres et de la foresterie est de loin celui qui a posé le plus de problèmes lors des négociations du protocole de Kyoto : la solution retenue au final, avec la création du MDP « forestier » permettant de développer des projets de boisement et de reboisement a été un échec relatif. Aujourd'hui, un seul projet de boisement/reboisement a été enregistré et validé par le Comité Exécutif du MDP.

Malgré les controverses et les difficultés qu'a suscitées le débat sur la possibilité d'inclure les forêts dans le protocole de Kyoto, notamment en raison des risques de non-permanence des crédits et des fuites associées à ces projets, cette idée a ressurgi récemment. Elle est aujourd'hui inscrite dans les priorités de l'agenda international.

La conférence de Bali a permis plusieurs avancées sur ce dossier. Elle a d'abord rendu possible la mise en place d'actions pilotes basées sur une série de directives indicatives. Dans le même temps, le Plan d'Action de Bali met sur le même plan trois catégories d'actions. La première concerne les actions de réduction des émissions dans les pays industrialisés. La deuxième est relative au développement d'actions d'atténuation dans les pays non-Annexe I qui sont « soutenues et rendues possibles par des technologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités, d'une façon mesurable, notifiable et vérifiable ». La troisième concerne « des démarches générales et des mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement; ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement ».

La décision de Bali constitue donc une base solide pour lancer des actions qui permettront d'affiner l'architecture de REDD à Copenhague, fin 2009. Elle a aussi permis une véritable reconnaissance de la dégradation comme sujet à part entière de REDD, celle-ci étant généralement un préalable à la déforestation. Cependant, le paragraphe du Plan d'Action de Bali sur le sujet de la déforestation est ambigu, puisqu'il lie en quelque sorte REDD au renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement, ce



LE FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY (FCPF)

Le FCPF est un instrument géré par la Banque Mondiale qui a pour objectif de «mettre en place un système à grande échelle d'incitations à la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts en mettant en place une nouvelle source de financement destinée à l'utilisation durable des ressources forestières et à la préservation de la biodiversité ainsi qu'aux plus de 1,2 milliards de personnes dont le revenu est tributaire, dans une plus ou moins grande mesure, de la forêt».

Il est composé de deux fonds :

- un mécanisme de préparation qui vise à accompagner les pays en développement pour i) préparer une stratégie nationale de REDD ; ii) établir un scénario national de référence des émissions résultant du déboisement et de la dégradation, à partir des données sur les émissions récentes et, éventuellement, d'une modélisation des émissions futures ; et iii) établir un système de suivi des émissions et des réductions d'émissions,
- Un fonds de partenariat appuiera un petit nombre de pays qui auront participé avec succès au mécanisme de préparation pour leur permettre de prendre part, à titre facultatif, au mécanisme de financement des réductions des émissions de carbone qui permettra au partenariat de mettre en œuvre un programme pilote de primes en faveur des politiques et des mesures de REDD dans quelques cinq pays en développement.

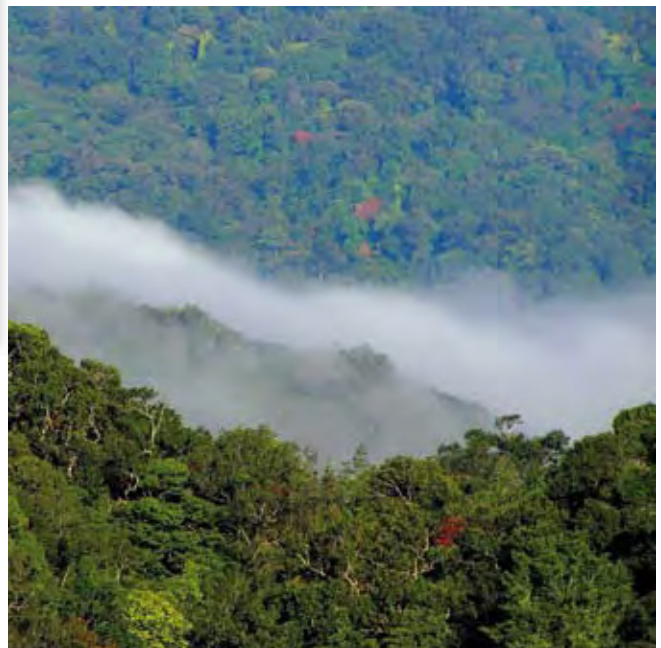
Source : www.carbonefinance.org

qui pourrait autoriser le développement des puits de carbone et les rendre éligibles à des financements REDD. Or, REDD doit avant tout concerner le maintien sur pied des forêts existantes et ne financer que la lutte contre la déforestation brute, en excluant les actions de plantations. Celles-ci peuvent être traitées par d'autres outils, notamment le MDP de boisement et de reboisement et méritent d'être encadrées avec soin.

II- LES BESOINS DE FINANCEMENTS

Selon les sources, l'estimation des financements pour une réduction de moitié de la déforestation d'ici 2020 se situe entre 3 et 33 milliards US\$.

Le rapport de référence publié par le secrétariat des Nations-Unies fin 2007 évalue à 12 milliards de dollars le montant annuel nécessaire pour supprimer toute déforestation d'ici 2030 dans les pays non industrialisés (Non Annexe I du Protocole de Kyoto). Le rapport de Nicholas Stern «Key Elements of a Global Deal on Climate Change» estime quant à lui qu'il faudrait entre 3 et 33 milliards de dollars par an pour diviser par deux le taux de déforestation. L'Institut International pour l'Analyse de Systèmes Appliqués (IIASA) considère qu'une réduction de 50% de la déforestation n'est possible qu'avec un budget annuel de 17 à 28 milliards de dollars, soit environ 2600 à 4300 dollars par hectare sauvegardé. Enfin, selon la Commission européenne, les montants estimés pour atteindre l'objectif de réduction de moitié de la déforestation d'ici 2020 se situent entre 15 et 25 milliards d'euros par an (20 à 33 milliards de dollars américains).





2- Financer la lutte contre la déforestation : limites du rattachement au marché international du carbone, opportunités des fonds

I- LIMITES DU RATTACHEMENT DE REDD AU MARCHÉ INTERNATIONAL DU CARBONE

Pour financer les efforts de lutte contre la déforestation, il est proposé de rattacher REDD au marché international du carbone. Ce système repose sur l'établissement de scénarii de référence (ou « baseline » en anglais) permettant de prévoir les trajectoires de déforestation. Si un pays ou un projet réussit à diminuer le taux de déforestation par rapport à un scénario de référence, il se voit attribuer des crédits carbone REDD qu'il peut vendre sur le marché international du carbone. Ces crédits pourraient alors être achetés par les pays ayant des obligations légalement contraignantes de réduction de leurs émissions pour atteindre l'objectif qui leur est fixé. Ce dispositif a une série de limites techniques et économiques qui rendent sa mise en œuvre difficile et tendent à le disqualifier.

◆ Les trajectoires de déforestation dépendent de nombreux paramètres dont l'évolution est très difficile à prévoir

Évaluer les trajectoires de déforestation suppose de prendre en compte des facteurs largement imprévisibles mais essentiels tels que l'évolution des prix des matières premières agricoles, de développement de la demande en produit animal ou de la parité monétaire. Ainsi, la très grande variabilité des taux de déboisements annuels au Brésil montre qu'il est très improbable de prédire l'évolution de ceux-ci sur une période précise. Le modèle simpliste de la courbe en U permettant de prévoir l'évolution du couvert forestier dans un pays en fonction de son niveau de développement n'est plus adapté à la mondialisation des échanges : le taux de déforestation d'un pays ne dépend pas tant de son propre niveau de développement que de la demande mondiale en commodités agricoles (huile de palme, soja, coton) ou en ressources naturelles (minerais, bois).

D'autre part, dans un contexte des changements climatiques, il est très difficile de prévoir les conséquences sur les forêts. Ainsi, plusieurs études alertent sur le fait que l'augmentation des sécheresses en Amazonie pourrait entraîner une augmentation des incendies sans que ce risque puisse être quantifié de façon suffisamment rigoureuse pour être intégré dans un scénario de référence.

Si le prix mondial du soja baisse et que le taux de déforestation au Brésil baisse, faut-il récompenser financièrement le Brésil ? À l'inverse, si le nombre d'incendies augmente à cause des changements climatiques globaux, faut-il pénaliser le Brésil pour ne pas avoir réussi à contrôler son taux de déforestation ?

◆ Lutter avec succès contre la déforestation à un endroit ne garantit pas que l'on ne va pas déplacer la déforestation à un autre : le problème des « fuites »

Il existe un risque que la mise en place de projets en zone forestière destinés à limiter les émissions de gaz à effet engendre une augmentation des activités émettrices dans une autre zone¹⁰. C'est ce que l'on appelle les fuites de carbone, qui correspondent à un simple déplacement des émissions, suite à la mise en place d'un projet de réduction des émissions dans une zone donnée. On rencontre ce problème de fuites dans des pays dont le taux de déforestation est très bas, comme en Chine ou en Inde, mais qui, par leur demande en produits ligneux, ont un impact très fort sur les forêts d'autres régions comme l'Asie du Sud-Est ou l'Afrique. Ainsi, si une réponse équilibrée n'est pas apportée, on risque de voir certains pays mettre en place des projets REDD tandis que d'autres, soit parce qu'ils en font le choix, soit parce qu'il n'ont pas accès avec autant de facilité aux mécanismes de financement de la lutte contre la déforestation, subiront des pressions fortes pour la destruction de leurs forêts. Si les fuites de carbones sont importantes, elles remettent en cause le système de lutte contre la déforestation, dans la mesure où il ne permet pas de réduire les émissions, mais simplement de les déplacer d'une zone vers une autre.

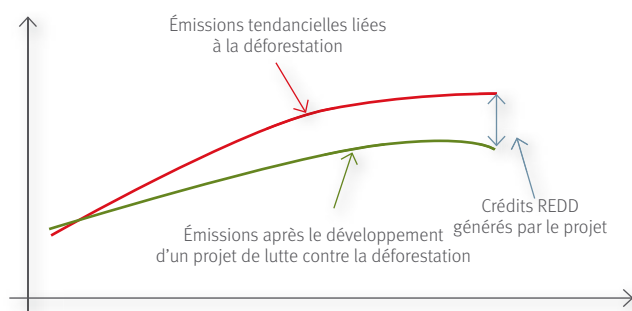
◆ L'absence de certitude sur l'additionalité créerait des crédits carbone « déforestation évitée » potentiellement fictifs

Pour créditer un pays ou un projet avec des unités de réduction d'émissions qu'il pourrait vendre sur le marché du carbone, les projets de lutte contre la déforestation devront passer un test d'additionalité, visant à prouver que les réductions d'émissions sont bien imputables au projet et non pas à des causes externes. C'est une condition indispensable au bon fonctionnement d'un marché.

Pour cela, il est nécessaire d'établir un « scénario de référence » qui établit une projection des émissions de GES par rapport à laquelle on évalue les réductions d'émissions du projet (cf. schéma). Or, établir des scénarii de référence permettant de prévoir de façon certaine les trajectoires de déforestation et la difficulté de prouver l'absence de fuite demeurent très complexes. L'additionalité des crédits REDD émis ne pouvant donc être assurée de façon rigoureuse, ces crédits sont potentiellement fictifs, avec pour effet de n'apporter que très peu de certitudes sur la réalité des réductions d'émissions opérées. Si des critères d'additionalité rigoureux sont appliqués, ce qui garantirait le bénéfice environnemental des projets, il y a un risque de ne trouver que

10- « A more complex issue which needs to be addressed, particularly in the context of RED, is whether protected

areas reduce deforestation overall or merely displace the pressure elsewhere ». (UNEP/WCMC, 2007).



peu de projets qui y satisfassent et donc de ne pas parvenir à réduire significativement la déforestation. De même, si les critères sont trop lâches, des crédits fictifs vont abonder sur le marché international, faisant courir le risque de ne pas parvenir à réduire les concentrations atmosphériques de GES à des niveaux satisfaisants.

◆ **Les crédits carbone «déforestation évitée» étant non-permanents, ils ne peuvent pas compenser, sur le long terme, les émissions de gaz à effet de serre**

Comme il est impossible de garantir la pérennité du couvert forestier (à cause, par exemple, du risque d'incendie, de maladie ou de croissance des besoins alimentaires), les crédits carbone REDD ne pourraient être que temporaires comme les crédits MDP boisement / reboisement. Ce mécanisme de « crédits temporaires » mis en place dans le cadre du MDP prévoit que les crédits issus des projets de boisement / reboisement expirent à la fin de la période d'engagement, et doivent donc être, à ce moment là, remplacés par d'autres unités prévues par le Protocole de Kyoto, qui présentent un caractère permanent. Dans le même sens, les crédits carbone REDD ne pourraient donc être considérés que comme un décalage dans le temps du respect des engagements et non pas une neutralisation des émissions. En effet, tout comme pour les projets de boisement/reboisement, les « crédits REDD », connectés au marché du carbone, sont soumis à certains aléas (incendie, destruction volontaire des forêts, changements politiques...) qui en font par essence des crédits temporaires.

Si ces crédits n'attirent pas les acheteurs, les financements disponibles pour la lutte contre la déforestation risquent d'être très faibles. C'est le principal problème que pose la non-permanence des crédits carbone REDD : leur caractère temporaire pourrait avoir pour conséquence une diminution de leur attractivité et donc de leur prix. En effet, leur achat ne serait intéressant pour les investisseurs que dans le cas où le prix du carbone baisse sur le long terme, une hypothèse qui reste peu probable, compte tenu de l'objectif de division par 2 des émissions au niveau mondial à l'horizon 2050.

◆ **L'intégration dans le marché du carbone de crédits carbone «déforestation évitée» potentiellement fictifs et non permanents affaiblit les objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Dans la mesure où les crédits REDD sont potentiellement non additionnels, l'achat de ces crédits par les pays de l'Annexe I n'est pas synonyme

LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION ET MODÈLES DE CONSOMMATION AU NORD

Quelle que soit l'approche finalement retenue, il est impossible de faire l'impasse sur d'autres politiques publiques et habitudes de consommation qui, au Nord, créent des incitations à détruire les forêts tropicales. C'est le cas des politiques agricoles qui encouragent la conquête de nouvelles terres agricoles. Aujourd'hui, la demande croissante en protéine animale et l'engouement pour les agrocarburants est considéré comme l'une des causes principales de la déforestation.

Sans action de grande ampleur pour limiter le changement d'affectation des sols, le mécanisme REDD risque de perdre tout son sens. En effet, le financement de REDD repose en grande partie sur une contribution des pays industrialisés, et donc sur les pays qui ont des habitudes de consommation énergétique et alimentaire encourageant la recherche de nouvelles terres agricoles. La consommation de viande rouge, d'huile végétale, et la production d'agrocarburants pour répondre aux objectifs politiques créent des « incitations à déforester ». Il y a une forme de paradoxe à financer, d'une part, des actions de lutte contre la déforestation, et, d'autre part, à renchérir le coût de ces politiques en donnant de la valeur à la déforestation.

Un des meilleurs moyens de lutter contre la déforestation est donc de contribuer à limiter les incitations à déforester, notamment par des changements drastiques des habitudes de consommation en viande rouge, huile végétale et produits énergétiques dans les pays industrialisés. Les financements de REDD étant par nature limités, il est donc indispensable de minimiser le coût de cette politique en n'encourageant pas la déforestation.

de réduction globale des émissions de carbone. Les réductions comptabilisées dans ces pays ne correspondront pas à une réduction réelle des émissions globales, limitant la portée de l'objectif initial. Pour limiter ce risque et celui d'effondrement du prix du carbone, certains proposent de créer une fongibilité partielle en créant un « marché parallèle ». Dans un tel système, les pays développés s'engageraient à ce qu'un pourcentage de leur objectif post-2012 provienne du marché REDD. Ce pourcentage constituerait un objectif supplémentaire. Cette proposition limite le risque de déstabilisation du marché du carbone mais ouvre une possibilité de négociation pouvant conduire à affaiblir le niveau d'engagement des pays de l'Annexe I à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre alors qu'il s'agit de la priorité pour limiter les changements climatiques.



◆ L'intégration des forêts dans le marché du carbone présente des menaces importantes pour l'équilibre du marché du carbone.

L'intégration de crédits issus de la lutte contre la déforestation et la dégradation dans le ou les marchés internationaux du carbone suppose, pour que le mécanisme REDD soit efficace, qu'il existe de la demande pour ces crédits, et donc qu'il y ait suffisamment d'acheteurs. Cela implique des niveaux ambitieux de réduction des émissions de GES pour les pays qui ont un objectif légalement contraignant de réduction de leurs émissions. Or dans les hypothèses actuelles de réductions fixées par le GIEC, qui prévoit une réduction de 25 à 40% des émissions dans les pays Annexe 1 en 2020, le volume des réductions à attendre se situe aux alentours de 5,9 Gt CO₂. Même dans l'hypothèse où un recours à 50% de crédits externes serait possible, cela permettrait l'achat de 2,9 Gt CO₂ sur le marché international du carbone, soit moins que le nombre de crédits produits par une division par 2 de la déforestation, qui délivrerait approximativement 3,6 Gt CO₂. Il y a donc un risque évident de déstabilisation du marché international du carbone si ce dernier est rattaché au mécanisme REDD. Cela entraînerait une chute du prix du carbone, et donc une réduction des incitations aux réductions domestiques dans les pays de l'Annexe I. Dans l'hypothèse où seul un faible pourcentage de crédits externes serait autorisé, la demande en crédits carbone demeure faible et réduit de facto les incitations à lutter contre la déforestation au Sud.

De plus, par définition, les marchés peuvent être extrêmement volatiles et la valeur du carbone ainsi que les flux potentiels d'investissements en faveur de la lutte contre la déforestation et la dégradation seraient, dans l'hypothèse d'une ouverture du marché aux crédits REDD, largement

tributaires de la croissance économique dans les pays de l'Annexe I. Une récession importante conduirait ainsi, sur la période, à une chute de l'activité économique, et donc des émissions de GES, ce qui aurait pour effet de faire chuter significativement le prix du carbone, et donc priverait les acteurs de la lutte contre la déforestation et la dégradation d'une partie importante de leurs revenus.

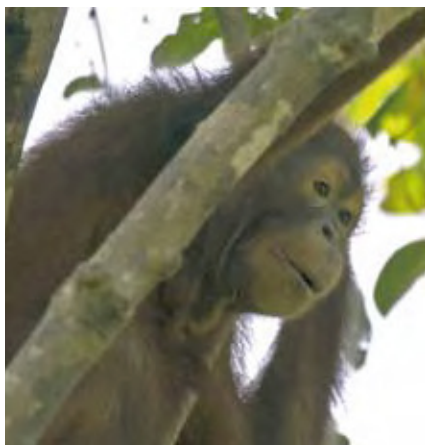
Cette capacité de déstabilisation des marchés est l'une des principales raisons invoquées par la Commission européenne dans sa Communication sur la déforestation (Octobre 2008) pour ne pas envisager (au moins sur la période 2013-2020) l'intégration des crédits REDD au marché européen des quotas d'émissions. La Commission européenne a considéré que les émissions issues de la déforestation représentaient potentiellement un volume près de 3 fois supérieur au total des quotas d'émissions échangés sur le marché européen (EU Emission Trading System) engendrant un risque d'écroulement du prix de la tonne de CO₂.

◆ Un financement par le marché risque de privilégier le stockage de carbone au détriment des autres bénéfices socio-environnementaux des forêts.

Les pays où la gouvernance et le contrôle des forêts sont les plus fiables risquent d'attirer davantage les investisseurs au détriment des zones où la déforestation est peut-être plus importante. De même, les financements risquent de se concentrer sur les projets les plus simples à mettre en œuvre (par exemple, création d'une aire protégée) au détriment des projets plus complexes (par exemple, résolution des conflits fonciers) mais dont les cobénéfices sociaux et environnementaux sont plus intéressants. Pour optimiser le captage de la « rente carbone », l'État

pourrait être enclin à laisser des structures non gouvernementales ou privées gérer des projets sans composante sociale avec le risque d'augmenter les conflits liés à la question foncière et à la gestion des ressources forestières¹¹. Par ailleurs, une gestion forestière qui repose uniquement ou essentiellement sur le carbone peut avoir pour conséquence la substitution des écosystèmes stockant peu de carbone par des plantations.

(En Gt CO ₂)	1990	2020 (-25%)	2020 (-40%)	<i>Estimation du potentiel d'offre et de demande en crédits carbone selon les hypothèses de réduction des émissions du GIEC à l'horizon 2020.</i>	
Émissions Annexe 1	21,6	16,2	12,9		
Demande potentielle en crédits de la part des pays Annexe I				Offre potentielle de crédits issus de la déforestation	
Réduction	0	5,4	8,6	Émissions déforestation (90's)	5,8
% de crédits externes autorisés	10%	0,54	0,8	Réduction totale de la déforestation	7,2
	20%	1	1,7	Division par 2 de la déforestation	3,6
	50 %	2,7	4,3		



Ces écosystèmes peuvent pourtant avoir un intérêt du point de vue de la biodiversité, comme les cerrados au Brésil remplacés par des monocultures d'eucalyptus et de soja, ou pour les populations locales quand ces plantations sont réalisées sur des terres réputées « marginales » mais, en réalité, utilisées pour l'alimentation.

Enfin, certains pays comme l'Inde où la Chine souhaitent créer des passerelles entre les crédits carbone REDD et des crédits carbone permettant de financer des projets de boisements / reboisements. Pour cela, ils s'appuient sur l'ambiguïté de la définition d'une forêt au sein de la Convention Climat (s'appuyant largement sur celle de la FAO) qui ne fait pas la distinction entre une forêt naturelle et une plantation.

La déforestation fait référence à des pertes de forêts comptabilisées dans la mesure où plus de 90% de la couverture forestière ont disparu. La déforestation brute comptabilise les surfaces de zones déforestées, la déforestation nette prend la déforestation brute moins les zones plantées (afforestation, reforestation, restauration). Le Brésil a par exemple annoncé une déforestation nette de zéro en 2015, ce qui ne signifie pas la fin de la déforestation de l'Amazonie car celle-ci peut être compensée par des plantations.

II- LE MÉCANISME REDD DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR UN FONDS INTERNATIONAL, ROBUSTE ET STABILISÉ, UTILISÉ POUR PROMOUVOIR DES POLITIQUES ET DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION

Face aux problèmes posés par le rattachement du dispositif REDD au marché international du carbone, il est préférable de mettre en place un ou plusieurs fonds permettant d'éviter les principaux écueils de l'émission de crédits « déforestation évitée ». La mise en place de tels instruments financiers pour lutter contre la déforestation et la dégradation ne résout pas les problèmes d'additionalité mais permet de ne pas créer de crédits fictifs et donc n'hypothèque pas les efforts de réduction des pays de l'Annexe I. Dans ce cadre, il est nécessaire de s'assurer de la capacité des pays industrialisés d'alimenter un ou des fonds de lutte contre la déforestation et la dégradation. L'abondement aux fonds doit ainsi être contraignant et d'ampleur suffisante pour lever les

LA DÉFINITION DE LA FORÊT : UN ENJEU IMPORTANT

La définition retenue dans le cadre des négociations sur le climat a été précisée lors des Accords de Marrakech en 2001 : « On entend par « forêt » une terre d'une superficie minimale comprise entre 0,05 et 1,0 hectare portant des arbres dont le houppier couvre plus de 10 à 30 % de la surface (ou ayant une densité de peuplement équivalente) et qui peuvent atteindre à maturité une hauteur minimale de 2 à 5 mètres. Une forêt peut être constituée soit de formations denses dont les divers étages et le sous-bois couvrent une forte proportion du sol, soit de formations claires. Les jeunes peuplements naturels et toutes les plantations composées d'arbres dont le houppier ne couvre pas encore 10-30 % de la superficie ou qui n'atteignent pas encore une hauteur de 2 à 5 mètres sont classés dans la catégorie des forêts, de même que les espaces faisant normalement partie des terres forestières qui sont temporairement déboisés par suite d'une intervention humaine telle que l'abattage ou de phénomènes naturels mais qui devraient redevenir des forêts ».

incertitudes posées aujourd'hui par la création de fonds volontaires. Les politiques et actions de lutte contre la déforestation sont des actions de long terme, qui nécessitent des ressources stables et prévisibles. On ne saurait donc se contenter de simples engagements des pays de l'Annexe I. La faiblesse des contributions volontaires actuelles aux différents fonds de la Convention du Protocole témoigne en effet des limites d'un tel dispositif.

Plusieurs mécanismes existent pour mobiliser des ressources nouvelles pour la lutte contre le changement climatique (cf. partie sur le financement). Une partie d'entre elles pourrait être dédiée à la lutte contre la déforestation et la dégradation. Les mécanismes financiers liés aux émissions dans les pays du Nord, comme les taxes sur les émissions de GES ou l'utilisation de la mise aux enchères des quotas d'émissions sont des instruments privilégiés dans la mesure où ils comportent une incitation à réduire les émissions, tout en dégagant des volumes financiers considérables.

◆ Les mécanismes de taxe

Taxer le carbone, ou plus généralement l'énergie, est l'une des options les plus intéressantes en termes de réduction des émissions de GES. Une taxe sur certains secteurs, notamment sur le transport international aérien et maritime, jusque là non concernés par les engagements de réduction des émissions dans le Protocole de Kyoto pourrait constituer une source importante de revenus.

11- Voir par exemple Lang & Byakola (2006). "A funny place to store carbon": UWA-FACE Foundation's

tree planting project in Mount Elgon National Park. <http://www.wrm.org.uy/countries/uganda/book.html>



◆ L'affectation de la mise aux enchères des quotas d'émissions

	Modalités	Volume potentiel
Taxe sur les émissions ou mise aux enchères de quotas pour le transport international (aérien et maritime)	20 US\$ par tonne de CO ₂ émise	US\$ 24 Mds/an
Engagement à affecter un certain pourcentage de la mise aux enchères dans les pays annexe I	Marchés nationaux ou régionaux du carbone	Environ US\$ 10 Mds/an
Mise aux enchères des AAU sur le marché international	Vente aux enchères au niveau international	Variable

Les fonds de lutte contre la déforestation et la dégradation peuvent également être alimentés par l'affectation du revenu de la mise aux enchères des quotas dans le cadre de marchés régionaux ou nationaux. S'il est impossible pour l'instant au niveau international d'affecter le revenu de la mise aux enchères, des engagements forts des États en ce sens pourraient intervenir. Ainsi, la Commission européenne a décidé de mettre aux enchères une partie des émissions des entreprises européennes afin de mieux contrôler leur diminution et prévoit que 20% du revenu tiré de cette mise aux enchères soient utilisés pour lutter contre le changement climatique, notamment contre la déforestation au Sud. Dans sa communication sur la lutte contre la déforestation et la dégradation, la Commission propose que 5% du produit de la mise aux enchères soient affectés à un mécanisme REDD. Sur la base d'un marché des quotas qui générerait entre 30 et 50 milliards d'euros par an, le montant pour la lutte contre la déforestation serait compris entre 1,5 et 2,5 milliards d'euros annuels.

III- GOUVERNANCE DU MÉCANISME REDD : UN ÉQUILIBRE ENTRE RESPECT DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET CONDITIONS D'ACCESSIBILITÉ DOIT ÊTRE TROUVÉ

Les questions de gouvernance devront être traitées pour garantir le bon fonctionnement du mécanisme REDD.

◆ La ratification et mise en œuvre des grandes conventions internationales

Plusieurs conventions et déclarations internationales reconnaissent les droits des peuples autochtones : la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail, la Convention sur la Diversité Biologique (de façon moins contraignante) mais surtout la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. La transposition de ces conventions et de ses déclarations dans le droit moderne est extrêmement lente et souffre d'un manque de volonté des États. Néanmoins, la dynamique de résolution des conflits fonciers et de reconnaissance des droits des peuples autochtones est en cours dans plusieurs pays où les enjeux forestiers sont très forts (Indonésie, Brésil ou beaucoup plus modestement, République Démocratique du Congo).

◆ Des plates-formes nationales associant toutes les parties prenantes

Pour fonctionner dans de bonnes conditions, la gestion du mécanisme REDD au niveau national devrait se faire sur la base d'une plate-forme nationale qui associe pleinement les communautés locales et les peuples autochtones. Ces plates-formes devront veiller à ce que ces places ne soient pas minoritaires et que les avis pèsent réellement dans les prises de décision. L'expérience tirée des accords de partenariat volontaire entre l'Union européenne et un certain nombre de pays africains dans le cadre du mécanisme européen de lutte contre le commerce illégal (FLEGT) nous montre la nécessité de trouver des moyens pour impliquer tous les acteurs dans la négociation. Les conditionnalités à apporter aux financements issus de REDD sont également importantes afin d'impliquer le mieux possible les États dans la négociation et les orienter dans leurs positionnements.

◆ Respect de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones

Les financements REDD ne doivent être perçus que par les États ayant reconnu et mis en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment le principe de consentement prioritaire, libre et informé.

3- Utilisation du fonds : renforcer les politiques publiques et la gouvernance

La mise en place d'un ou plusieurs fonds destinés à lutter contre la déforestation permet d'éviter la plupart des écueils posés par le rattachement de REDD au marché international du carbone. Ils permettent le financement aussi bien des politiques nationales que la rémunération des acteurs locaux, notamment des communautés locales et ont donc la capacité d'apporter une réponse globale et précise aux enjeux.

I- RÉOLUTION DES CONFLITS FONCIERS

Il existe un large consensus, y compris au sein des partisans d'une inclusion de REDD dans un mécanisme de marché, pour reconnaître qu'un travail autour la clarification des droits fonciers est un préalable indispensable à toute politique de lutte contre la déforestation.

La plupart des pays du Sud abritant encore de grands massifs de forêts sont des États récents et dans lesquels perdurent de nombreux conflits fonciers, même si le degré de traitement de cette question est très variable selon les régions et les États. Les forêts sont le lieu de vie de nombreux peuples autochtones qui ont des droits traditionnels d'usage sur ces espaces. Dans de nombreux pays, ces droits traditionnels n'ont pas été reconnus par le droit moderne et se juxtaposent, d'où de nombreux conflits. Ainsi, il n'est pas rare de voir une concession forestière délivrée par un État à une compagnie forestière alors que la forêt est habitée par un peuple autochtone.

Une partie des financements dégagés pour lutter contre la déforestation devra donc permettre la clarification des droits fonciers dans les zones forestières, avec la reconnaissance de droits réels de propriété ou de tenure aux populations usagères et la mise en place de plans d'aménagement des terres et de dispositifs cadastraux visant à assurer une sécurité foncière plus forte aux communautés et aux individus.

II- RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE CONTRÔLE ET DE GESTION DES RESSOURCES FORESTIÈRES

◆ Assurer un contrôle strict de la gestion de la forêt

La déforestation n'est pas seulement causée par les phénomènes économiques. Elle est également le symptôme d'un déficit dans la construction de l'État de droit. Renforcer les institutions judiciaires, les moyens d'information et d'action de la société civile, les autorités de

régulation indépendantes, constitue une priorité qui dépasse le seul objectif de la lutte contre la déforestation, mais qui est bien au cœur des priorités d'une action internationale coordonnée. Une attention particulière doit être donnée au système de contrôle de la forêt. Augmenter le personnel en charge du contrôle et l'équiper convenablement ne résoudra rien si des mécanismes efficaces mettant les agents à l'abri de la corruption ne sont pas trouvés. On peut envisager de créer un corps spécial fonctionnant selon les principes du secteur privé au sein de l'administration elle-même.

◆ Harmonisation des politiques agricoles et forestières

Les financements REDD doivent permettre l'harmonisation de toutes les politiques ayant un impact sur le changement d'usage des terres. Par exemple, au Brésil, la culture de la canne à sucre dans le centre du pays repousse l'élevage de bovin et la culture du soja vers l'Amazonie et provoque indirectement une avancée du front pionnier. Si ces politiques ne sont pas remises en cause, le risque de « bipolarisation » est fort : d'un côté, des espaces forestiers dont la protection est renforcée par REDD et de l'autre, des espaces utilisés pour l'agriculture d'exportation (dont agrocarburant) avec comme conséquence des tensions foncières très fortes qui pénaliseraient l'agriculture vivrière et les populations les plus pauvres.

III- LE CAHIER DES CHARGES DU FONDS : METTRE EN ŒUVRE DES ACTIONS CIBLANT LES ACTEURS LOCAUX

Les acteurs locaux constituent le premier niveau d'intervention sur les forêts, une fois résolues les questions foncières. Ils sont aussi au cœur de la problématique de gestion durable des écosystèmes forestiers, dans la mesure où communautés locales et peuples autochtones sont à l'interface entre la plupart des biens et services rendus par la forêt et leurs bénéficiaires. Il est nécessaire d'en faire les destinataires d'une part significative des financements prévus par le mécanisme REDD. Plusieurs systèmes permettent de cibler les acteurs locaux, en induisant en parallèle un maintien en l'état des stocks de carbone, des bénéfices sociaux et économiques, sans négliger la protection de la biodiversité. La mise en place de programmes de paiements pour services environnementaux (PSE) ou de systèmes de micro-fonds permettant de cibler les populations les plus pauvres devra ainsi être une des priorités des fonds REDD.



◆ **Les actions financées par REDD doivent avoir pour objectif d'éviter l'ouverture de nouveaux massifs forestiers et éviter les conversions de forêts en espaces agricoles**

Les actions financées par REDD doivent rester distinctes des actions permettant d'améliorer la « conservation, la gestion durable des forêts et l'augmentation des stocks de carbone dans les pays en développement ». La prise en compte par REDD de la dégradation (qui permet d'évaluer les atteintes portées aux écosystèmes sans qu'il y ait destruction de la forêt) ne doit pas affaiblir cette distinction.

La prise en compte de la dégradation des forêts dans REDD couvre des perceptions et des intérêts stratégiques très différents. Les pays du Bassin du Congo souhaitent pouvoir récupérer des financements pour la réalisation des plans d'aménagements des concessions forestières ou la promotion de mesures d'exploitation à faible impact. D'autres, comme l'Inde, souhaitent que les plantations soient considérées comme des moyens de réduire les pressions sur les forêts naturelles et donc éligibles comme une action réduisant la dégradation des forêts.

Cette absence de vision commune risque de complexifier le débat et pourrait conduire à un blocage des négociations.

REDD ne doit en aucun cas encourager la fragmentation des massifs forestiers intacts, en encourageant de façon directe ou indirecte, l'exploitation forestière industrielle du bois dans des concessions en forêts primaires et l'ouverture de routes. Cette exploitation, même « sélective » ou « à faible impact », dégrade la forêt et augmente le risque de déforestation (propagation des incendies facilitée par les trouées, utilisation des routes d'exploitation comme possible voie de pénétration accélérant la conversion agricole...).

Au contraire, REDD pourrait offrir un « bonus » aux pays s'engageant à protéger les massifs de forêts primaires sans pour autant exclure les populations qui en dépendent.

◆ **Développer la foresterie communautaire (ou « community based forest management »)**

Pour éviter que les populations les plus pauvres qui dépendent des forêts ne soient impactées négativement par l'arrivée massive de ces financements, il est essentiel de clarifier les questions foncières et de cibler ces financements pour qu'ils puissent y accéder.

DES FLUX FINANCIERS POTENTIELLEMENT DÉSTABILISANTS

Selon l'OCDE, environ 1% de l'Aide Publique au Développement globale a été consacrée à la foresterie, soit environ 343 millions d'euros/an (entre 2000 et 2005). Si le mécanisme REDD apporte plusieurs dizaines de milliards d'euros/an, la rente financière à capter pourrait être multipliée par un facteur 100 ! Augmenter brutalement la valeur des forêts pourrait avoir de graves conséquences pour les 1,6 milliards de personnes qui en dépendent, au moins pour partie, dans leur mode de vie (FAO, 2008) et les 60 millions de peuples indigènes qui en dépendent totalement ; d'autant plus que leurs droits fonciers sont bien souvent non reconnus. Ces conséquences peuvent aller de l'apparition de nouveaux conflits, aux modifications des systèmes traditionnels de gouvernance jusqu'à l'exclusion complète et la « militarisation » des espaces protégés.

De nombreuses expériences ont montré que la gestion des forêts par les communautés pouvait être à la fois durable, car elles y ont un intérêt, mais surtout permettait de réduire la pauvreté. REDD pourrait, par exemple, aider les communautés locales à réaliser des plans de gestion, à structurer des filières de commercialisation des produits forestiers non ligneux, à investir dans des équipements ou faciliter l'accès au marché international en finançant les coûts de certification.

◆ **Appuyer une agriculture respectueuse de l'environnement visant en priorité à assurer la sécurité alimentaire**

Il est important de dissocier l'agriculture d'exportation de l'agriculture de subsistance. Intensifier la production agricole sans remettre en cause un modèle de développement agricole basé sur l'exportation conduit à une impasse. Par exemple, l'utilisation accrue d'engrais azotés pourrait conduire à une augmentation des émissions de protoxyde d'azote, un gaz à effet de serre 200 fois plus puissant que le CO₂. Une intensification en intrants de l'agriculture peut toutefois être nécessaire, et l'envisager sur des cycles courts, privilégiant l'agroforesterie permettrait d'améliorer les rendements agricoles tout en minimisant les impacts négatifs sur l'environnement.

Contrairement à des idées reçues, des méthodes traditionnelles d'agriculture comme la culture sur brulis ne conduisent pas nécessairement à davantage de déforestation dans un contexte de pression démographique constante. Ces méthodes traditionnelles peuvent même améliorer la diversité des forêts et favoriser la régénération de certains arbres comme les acajous en République Démocratique du Congo (Khaya sp.).

Les actions pour réduire l'impact de l'agriculture de subsistance sur les forêts doivent donc être bien réfléchies, non-systématiques et éviter, au maximum, de déstabiliser le fonctionnement des sociétés rurales. Les programmes de substitution du bois de chauffe par le gaz ou par des fours solaires se sont ainsi heurtés à de sérieux problèmes d'acceptabilité sociale. Il existe parfois des méthodes traditionnelles permettant d'intensifier la production agricole mais dont la diffusion est limitée : plutôt que d'imposer des méthodes de gestion venant de l'extérieur, REDD pourrait favoriser les échanges de techniques et d'expériences au sein d'un pays ou d'une sous-région.



IV- GOUVERNANCE ET GESTION INTERNATIONALE DU FONDS

◆ Proposition de « gestion » en co-tutelle Convention sur les Changements Climatiques / Convention sur la Diversité Biologique / Convention sur la lutte contre la Désertification pour définir les orientations et le ciblage du fonds

Réduire la forêt à sa valeur carbone est risqué. La mise en œuvre du projet de mécanisme REDD doit également prendre en compte la valeur de la diversité biologique forestière et l'ensemble des biens et services socio-environnementaux qu'elle fournit à nos sociétés. La Convention sur la Diversité Biologique a adopté l'approche par écosystème ainsi qu'un programme de travail sur la diversité biologique des forêts dont le mécanisme REDD devrait tenir compte lors de son élaboration et de sa mise en œuvre.

Les problèmes de dégradation des sols issus de la déforestation, y compris leur diversité biologique, sont également à prendre en compte. La gestion elle-même du mécanisme REDD gagnerait donc à se faire sous co-tutelle de la Convention sur les Changements Climatiques, de la Convention sur la Diversité Biologique, voire de celle sur la Lutte contre Désertification.

Depuis 2001, un groupe de liaison a été constitué pour faciliter les échanges entre les secrétariats de ces 3 conventions et fournir des informations à leurs comités scientifiques respectifs. Au-delà de ces échanges scientifiques, le mécanisme REDD devrait prévoir la mise en place d'une instance fonctionnant sur le principe de la co-tutelle, instance qui devrait être en charge de la définition et du fonctionnement des mécanismes REDD.

◆ Représentation équilibrée des différentes parties prenantes, en particulier les peuples autochtones

La gestion des fonds REDD pourrait se faire au sein d'instances constituées au niveau national et regroupant l'ensemble des parties prenantes. L'intégration des représentants des communautés locales, des populations autochtones est, par ailleurs, une condition sine qua none de la réussite du mécanisme REDD. Sans la présence de ces acteurs clefs de la gestion des forêts, des questions centrales comme celles du foncier ne pourront pas être traitées de façon efficace.

◆ Commission d'arbitrage pouvant être saisie en cas de conflit

Le mécanisme REDD devrait être doté d'une Commission Internationale de Résolution des Conflits, dont la composition doit être équilibrée et intégrer des représentants des peuples autochtones. Ceux-ci devraient notamment disposer de la possibilité de faire suspendre les financements octroyés et, dans certains cas, d'en demander le remboursement.

CONCLUSION

L'accord sur la lutte contre la déforestation et la dégradation sera une des clés de l'accord international négocié à Copenhague. Mais la protection des forêts dépasse de loin le simple enjeu du stockage du carbone. En effet, pour l'économiste Indien Pavan Sukhdev, le carbone stocké dans les forêts pourrait ne représenter qu'environ 20% de la valeur des biens et services rendus par les écosystèmes forestiers. Le mécanisme REDD devra donc faire face à bien d'autres défis pour être opérationnel et efficace, juste et équitable. L'enjeu est de trouver un accord permettant un partage des bénéfices entre l'ensemble des acteurs qui bénéficient de ces biens et services, depuis les communautés locales et peuples autochtones jusqu'aux pays industrialisés.

