

Analyse de la REDD+

Les enjeux et les choix

Éditeur

Arild Angelsen

Coéditeurs

Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Assistante éditoriale
Traduction

Therese Dokken
Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research
Tous droits réservés

Imprimé en Indonésie
ISBN : 978-602-1504-00-0

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (éd.). 2013. Analyse de la REDD + : Les enjeux et les choix. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Traduction de : Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012
Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Crédits photo :

Couverture © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Parties : 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Chapitres : 1. et 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier,
4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,
8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,
15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Conception : Équipe multimédia du CIFOR, Groupe des services d'information
Traduction : Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonésie

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Tous les points de vue figurant dans cet ouvrage sont ceux des auteurs. Ils ne représentent pas forcément les points de vue du CIFOR, des responsables de la rédaction, des institutions respectives des auteurs, des soutiens financiers ou des relecteurs.

Center for International Forestry Research

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est un centre de recherche du Consortium du CGIAR. Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.



L'évolution de la REDD+

Arild Angelsen et Desmond McNeill

- En tant qu'idée, la REDD+ s'est révélée extrêmement populaire, en partie parce qu'elle était suffisamment large pour satisfaire différents intérêts. Mais le concept a évolué, impulsé par l'absence d'un nouvel accord international sur le climat, par des groupes d'intérêt robustes favorables au maintien du *statu quo*, par un grand nombre d'acteurs motivés par des objectifs divergents et par l'expérience sur le terrain.
- Parmi les principaux changements subis par la REDD+ on peut citer : i) son axe central a cessé de porter sur le seul carbone pour englober des objectifs multiples ; ii) les politiques adoptées jusqu'ici ne sont pas seulement, ni même principalement, orientées sur l'obtention de paiements basés sur les résultats ; iii) les niveaux infranational et de projet, plutôt que national, reçoivent une grande part des ressources ; et iv) le financement à ce jour provient principalement de l'aide internationale et des budgets nationaux des pays REDD+, et non des marchés carbone.
- La caractéristique initiale de la REDD+ qui la distinguait des efforts passés effectués dans le secteur forestier – à savoir un financement significatif basé sur les résultats – risque d'être éclipsée par d'autres objectifs et approches, ce qui pourrait compromettre l'efficacité de la REDD+.

3.1 Introduction

La REDD+ a subi des changements radicaux depuis le lancement de cette idée lors de la COP11, à Montréal en 2005, tant en termes de la manière dont elle est perçue que sur le plan de ce qu'elle est devenue dans la pratique. Bien que certains de ces changements aient découlé du mûrissement naturel de l'idée, au fur et à mesure que nous avons tiré des enseignements et acquis de l'expérience, ils sont aussi le résultat de l'entrée de la REDD+ dans l'arène politique et de sa modification par différents intérêts et idéologies (chapitre 2). La compréhension de ce qui constitue la REDD+ a été modifiée, et certains acteurs ont exercé un fort « pouvoir de définition ». Par ailleurs, les progrès lents des négociations mondiales sur le climat et les sombres perspectives qui en ont résulté pour le financement à long terme de la REDD+, ainsi que de puissants intérêts nationaux favorables au maintien du *statu quo* (chapitre 5), ont eu des implications d'envergure en ce qui concerne la cadence et la forme du développement de la REDD+.

Les interprétations de la REDD+ sont variées. Une définition large, basée sur la décision de la COP13, qui s'est tenue à Bali en 2007, stipule que la REDD+ se compose d'actions locales, nationales et mondiales dont l'objectif premier est de réduire les émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts et d'augmenter les stocks de carbone forestier dans les pays en développement (Angelsen 2009a). Une définition plus étroite, utilisée pour sélectionner des projets pour l'Étude comparative mondiale du CIFOR sur la REDD+ (GCS) (voir l'annexe), précise que l'objectif premier est lié aux émissions et au stockage des gaz à effet de serre, *et* que parmi les actions devraient figurer les paiements basés sur les résultats ou conditionnels (Wertz-Kanounnikoff et Angelsen 2009).

Ce chapitre présentera les principaux aspects de l'évolution de la REDD+ en tant qu'idée et pratique et examinera les forces à l'origine des changements qui ont eu lieu. En tant qu'idée, la REDD+ a tout d'une réussite ; les raisons de ce succès sont examinées dans la section 3.2. La section 3.3 propose un cadre pour examiner comment et pourquoi la REDD+ a changé dans quatre arènes différentes : négociations sur le climat, aide internationale, politiques nationales et réalité locale. La section 3.4 traite de la manière dont la REDD+ a changé à quatre égards clés : objectifs, politiques, échelle de mise en œuvre et financement. Enfin, nous nous penchons sur les implications de ces changements pour la REDD+.

3.2 En tant qu'idée, la REDD+ a tout d'une réussite

La REDD+ s'est révélée être une idée remarquablement réussie. Depuis que la REDD+ a été lancée lors de la COP11 et que la REDD+ a été complètement intégrée dans l'ordre du jour climatique mondial lors de la COP13 en 2007, elle en

est venue à être considérée comme peut-être l'une des stratégies d'atténuation les plus efficaces et efficientes qui soient disponibles aujourd'hui. Des dizaines de pays en développement ont préparé – et certains ont commencé à mettre en œuvre – des stratégies pour l'élaboration de politiques de REDD+. Des centaines de projets locaux de REDD+ ont été lancés et des chercheurs, entre autres, se sont sentis motivés à écrire des milliers de publications.¹ Les bailleurs de fonds ont engagé des milliards de dollars pour la REDD+ (chapitre 7) et de nouveaux programmes internationaux ont été créés, comme le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale, le programme ONU-REDD et le Programme d'investissement forestier (PIF) de la Banque mondiale. Il nous faudrait probablement revenir à la notion de « développement durable » promue par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (WCED 1987) pour trouver une idée plus réussie dans le domaine de l'environnement et du développement. Bien que le développement durable ait plutôt été une aspiration qu'un ensemble précis d'actions, il présente, à l'instar de la REDD+, l'intérêt de signifier différentes choses pour différentes personnes. Nous suggérons que le caractère vague – ou large – de l'idée explique en partie son succès.² Par ailleurs, comme dans le cas du développement durable, l'attrait de la REDD+ dérivait au départ de sa promesse de constituer une politique qui ne ferait que des gagnants : conjuguant la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'une part et la réduction de la pauvreté et la protection de la biodiversité de l'autre.

3.2.1 La REDD+ est perçue comme ambitieuse, peu coûteuse et rapide

Les émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation tropicale constituent environ 17 pour cent des émissions à l'échelle mondiale (GIEC 2007b), bien que des études plus récentes suggèrent que cette part pourrait ne représenter que 12 pour cent du total, en partie du fait de la forte croissance des émissions liées aux combustibles fossiles (van der Werf *et al.* 2009). La réduction des émissions liées aux forêts tropicales non seulement présente un potentiel considérable de réduction des émissions globales, mais des rapports de Stern (2006) et d'autres auteurs ont convaincu les décideurs qu'une approche de ce type ne serait pas coûteuse. Selon le rapport de Stern, l'élimination de la plus grande partie de la déforestation ne coûterait qu'entre 1 et 2 \$ US par tCO₂ en moyenne, ce qui est très peu coûteux par rapport à presque toutes les autres options d'atténuation du changement climatique. Bien que ces estimations

1 Une recherche Google Scholar cite près de 18 000 publications sur la REDD+ (consulté le 6 mars 2012).

2 « (L)es idées qui sont les plus réussies dans l'arène politique ne sont pas celles qui sont les plus rigoureuses sur le plan analytique, mais celles qui sont les plus malléables, c.-à-d. celles qui peuvent être interprétées de manière à s'adapter à une variété de points de vue différents, obtenant un consensus en signifiant des choses différentes pour différents publics. » (McNeill 2006).

aient été critiquées et que certaines estimations soient supérieures (p. ex. Kindermann *et al.* 2008), l'impression générale créée était que la REDD+ ne coûterait pas cher.

Par ailleurs, il était généralement supposé que la REDD+ est simple et pourrait être mise en œuvre rapidement, ce qui la rendait attractive pour une variété de groupes constituants différents. S'exprimant lors de la COP13, moment du lancement de l'Initiative norvégienne climat et forêt, le Premier ministre norvégien, Jens Stoltenberg déclarait : « Au moyen de mesures efficaces contre la déforestation, nous pouvons obtenir d'importantes réductions des émissions des gaz à effet de serre – et ce rapidement et à faible coût. La technologie est bien connue depuis des milliers d'années. Tout le monde sait comment ne pas couper un arbre ». ³

3.2.2 La REDD+ représentait une approche inédite

Dans un premier temps, une caractéristique clé de la REDD+ était l'utilisation d'incitations financières pour modifier le comportement des utilisateurs des forêts : la conservation forestière devait devenir plus rentable que la coupe des arbres suite au versement de paiements pour services environnementaux/écosystémiques (PSE). La logique est convaincante. La séquestration et le stockage du carbone sont des biens publics fournis par les forêts et les propriétaires des forêts. Il n'y a actuellement pas de marchés ni de mécanismes s'y apparentant capables d'inciter les propriétaires ou utilisateurs de forêts à tenir compte de ces services dans leurs décisions en matière de gestion. Un système de PSE permettra aux propriétaires fonciers d'assurer la conservation de la forêt, car ils gagneront plus d'argent en le faisant. Cet aspect rendait la REDD+ considérablement différente des précédents efforts de conservation des forêts (Sunderlin et Atmadja 2009). Une approche basée sur les performances, avec le versement des paiements seulement après que les résultats ont été démontrés, se révélait aussi très attractive pour la plupart des sources de financement.

Une deuxième caractéristique distinctive de la REDD+ était l'ampleur du financement disponible, qui éclipsait les efforts précédents de conservation des forêts, p. ex. le Plan d'action forestier tropical des années 1980. Les transferts annuels vers les pays concernés par la REDD+ étaient estimés générer des dizaines de milliards de dollars, selon des rapports dignes de foi (p. ex. Stern 2006 ; Eliasch 2008).

Enfin, la REDD+ visait à effectuer des réformes et des changements transformationnels au-delà du secteur de la foresterie (chapitre 2). Une

3 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2007-4/Tale-til-FNs-klimakonferanse-pa-Bali.html?id=493899.

approche nationale large a été choisie⁴ pour permettre l'utilisation de politiques extrasectorielles, qui peuvent avoir un impact plus important que les approches sectorielles (Kanninen *et al.* 2007). Une approche nationale s'attaquerait aussi au défi des fuites, lequel constitue une importante raison de la non-inclusion de la déforestation évitée dans le Mécanisme de développement propre (MDP) en 2001.

3.2.3 La REDD+ était attractive pour de nombreux acteurs, à différents niveaux

Comme la REDD+ était censée offrir une rémunération en échange de la réduction des émissions, elle représentait une solution gagnant-gagnant pour la plupart des acteurs forestiers, y compris les propriétaires fonciers et les gouvernements des pays REDD+. La REDD+ était perçue comme une initiative contribuant aux buts de protection de l'environnement et de développement, ce qui permettait d'éviter la « loi d'airain de la politique climatique », à savoir que chaque fois que les objectifs environnementaux et économiques entrent en conflit, ce sont les objectifs économiques qui l'emportent (Pielke 2010).

Un concept clé du Plan d'action de Bali (CCNUCC 2007) consistait à dire que la REDD+ devrait englober des « incitations positives », interprétées par beaucoup comme signifiant la rémunération versée par les pays visés à l'Annexe I aux pays non visés à l'Annexe I en échange de l'obtention de réductions mesurables des émissions forestières. Ainsi, la REDD+ s'inscrivait parfaitement dans la division établie dans le protocole de Kyoto : les pays visés à l'Annexe I prendraient des engagements en faveur de la réduction des émissions, tandis que les pays non visés à l'Annexe I le feraient sur une base volontaire (ce qu'on a récemment appelé les MAAN – Mesures d'atténuation appropriées au plan national : les politiques et les actions que les pays en développement conviennent d'adopter pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre). Certains pays visés à l'Annexe I (en particulier la Norvège) étant disposés à engager des sommes relativement importantes, la REDD+ pouvait combler le fossé entre le Nord et le Sud dans les négociations climatiques, ce qui la plaçait à une position beaucoup plus prioritaire à l'ordre du jour de la CCNUCC. Si les négociations échouaient dans d'autres domaines (ce qui a souvent été le cas), la REDD+ servait de « remède magique » et démontrait qu'il était possible de faire des progrès.

Jusqu'à présent, il n'a pas été possible d'utiliser les crédits REDD+ en guise de mécanisme compensatoire, c.-à-d. pour satisfaire les obligations de

4 L'axe devait en effet être national, mais une approche imbriquée (Pedroni *et al.* 2007), commençant au niveau infranational, pourrait, dans certaines circonstances, être acceptée comme mesure temporaire.

réduction des émissions par les pays visés à l'Annexe I. Mais la possibilité d'un changement sur cet aspect a constitué un puissant facteur de motivation – tant pour les pays non visés à l'Annexe I et bien dotés en forêts qui prévoient des flux de revenus potentiellement importants que pour les pays visés à l'Annexe I qui souhaitent respecter leur engagement de réduction de leurs émissions à un coût réduit.⁵

Le soutien en faveur de la REDD+ a continué d'être important, en partie parce qu'elle restait mal définie. De nombreuses questions difficiles restaient non résolues, p. ex. le financement devrait-il être destiné à rémunérer de grands « déforesteurs » commerciaux ou bien des groupes autochtones qui conservent les forêts. Tant que la REDD+ restait vague, différents intérêts et points de vue pouvaient apparemment être satisfaits. Par exemple, il a été convenu que les niveaux de référence devaient se baser sur les « circonstances nationales », bien que personne ne sache au juste comment définir cette expression (chapitre 16). De même, la définition de la REDD+ par la COP13 (CCNUCC 2007) englobe l'« augmentation des stocks de carbone forestier »; certaines parties ont interprété cela comme englobant les plantations (qui sont des forêts, selon la définition classique de la FAO), alors que d'autres ne l'ont pas fait.

En somme, pour de nombreux acteurs de l'arène du climat, la REDD+ semblait constituer la solution idéale. Elle pouvait engendrer des réductions des émissions rapides et peu coûteuses et des opportunités ne faisant que des gagnants : transferts d'envergure vers l'hémisphère Sud, compensations bon marché pour le Nord et financement pour les projets de conservation et de développement. Mais lorsque la REDD+ a commencé à être mise à l'épreuve et définie de manière plus précise, des problèmes ont surgi. Tant que la REDD+ restait vague, une large coalition pouvait en soutenir l'idée. Mais une idée n'est efficace qu'une fois qu'elle est mise en pratique, et c'est à ce moment-là que des intérêts puissants peuvent la déformer et l'édulcorer.

3.3 La REDD+ dans différentes arènes

Comme on l'a fait remarquer précédemment, la REDD+ a considérablement changé depuis son lancement, en tant qu'idée mais aussi en tant que pratique. La figure 3.1 propose un cadre simple pour analyser les changements subis par la REDD+ en utilisant le cadre des 4I présenté dans le chapitre 2. Le côté

5 Le Brésil était une exception ; il était sceptique sur cette idée depuis le début, en partie du fait d'inquiétudes ayant trait à la souveraineté et, plus tard, parce qu'il craignait que les crédits de REDD+ ne laissent plus de place aux efforts d'atténuation du changement climatique dans les pays visés à l'Annexe I. Cette dernière inquiétude est valide si le plafond global des émissions reste inchangé, mais un argument clé en faveur de l'inclusion des crédits de REDD+ dans le marché mondial du carbone est que le plafond global peut être abaissé (Angelsen *et al.* 2012).

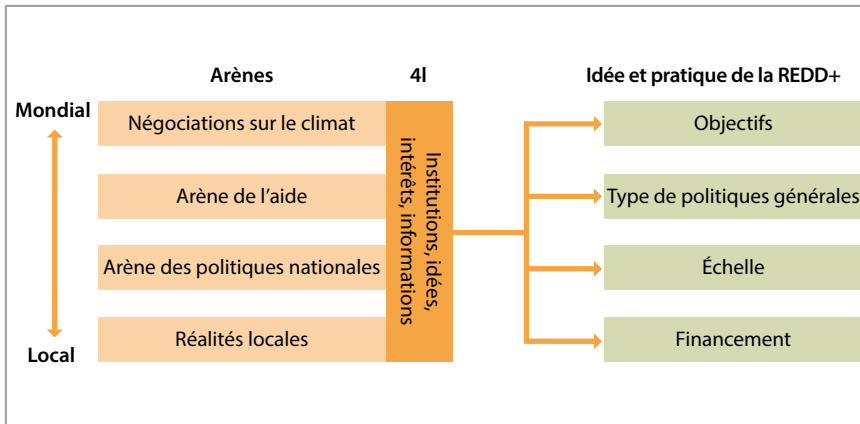


Figure 3.1 La REDD+ en tant qu'idée et pratique émergentes

gauche de la figure identifie quatre arènes pertinentes pour la REDD+ : les négociations sur le climat au titre de la CCNUCC, l'arène de l'aide (qui englobe l'arène de la conservation et est dotée d'importants donateurs bilatéraux, les organisations internationales et les grandes ONG internationales (ou BINGO), ainsi que les arènes nationales et locales. Ces deux dernières – les arènes nationales et locales – font l'objet d'une discussion plus approfondie dans les chapitres 5 et 11 respectivement.

Nous commencerons par analyser le côté gauche de la figure et traiterons du côté droit – changements au fil du temps au niveau des objectifs, des politiques, de l'échelle et du financement – dans la section 3.4. Les institutions formelles qui relient les niveaux mondial et local des politiques et des actions relatives à la REDD+ sont rares et ont peu de poids, mais les quatre arènes sont reliées de plusieurs autres façons. Nombre d'acteurs opèrent dans plus d'une arène et certains, comme les BINGO, sont actifs dans les quatre. Les intérêts et les idées de divers acteurs forestiers sont par conséquent évidents dans toutes les arènes et à tous les niveaux. L'information constitue la monnaie de ces arènes : non seulement les informations techniques, mais aussi les connaissances qui sont sélectionnées et interprétées par les acteurs afin de promouvoir leurs propres intérêts. Et les décisions prises à un niveau peuvent façonner et limiter les discours, les politiques et les actions aux autres niveaux. Les discours au niveau mondial par exemple, trouvent un écho on ne peut plus fort lors des débats nationaux sur la REDD+ (voir le chapitre 5).

Ces débats peuvent être analysés en termes de plusieurs idéologies concurrentes, comme le résume l'encadré 3.1. Ici, les canevas narratifs idéologiques dans lesquels se situent les positions et propositions relatives à la REDD+ sont reliés aux manières de voir le monde sous l'angle de l'environnement de quatre

Encadré 3.1 Le rôle des idéologies dans la formulation des priorités de la REDD+

Rocio Hiraldo et Thomas M. Tanner

La négociation et la mise au point des programmes de REDD+ ont nécessité l'engagement d'un large éventail d'acteurs. Si les objectifs politiques et financiers jouent un rôle dans la mise au point de l'architecture de la REDD+, différents canevas narratifs idéologiques étayent les positions des divers acteurs. La manière dont le débat de la REDD+ est formulé peut justifier tel ou tel ensemble d'actions (Leach *et al.* 2010). Il est suggéré que les canevas narratifs dominants qui influencent la formulation des positions et des propositions de REDD+ peuvent être reliés à quatre principales manières de voir le monde sous un angle environnemental (d'après Clapp et Dauvergne 2005).

1. Forêts et croissance économique : les partisans du libéralisme économique

Les tenants du libéralisme économique privilégient les mécanismes de marché et considèrent que les produits forestiers constituent une importante source de croissance économique et de réduction de la pauvreté pour les pays en développement : « Sans concessions forestières, la plupart des îles périphériques seraient encore sous-développées » (ministère indonésien de la Foresterie, tel que cité dans Gellert 2005:1351). Cela vient soutenir un point de vue souvent associé – à tort ou à raison – à la Banque mondiale, à savoir que la participation accrue du secteur privé et le recours aux marchés du carbone sont essentiels pour la stabilité future des mécanismes de REDD+.

2. Forêts et gouvernance : institutionnalistes

L'idéologie des institutionnalistes s'axe sur la nécessité d'institutions robustes, d'une bonne gouvernance et de lois efficaces pour protéger tant l'environnement que le bien-être humain. Parmi les principales entraves à la bonne gouvernance, on peut citer des cadres de politiques et juridiques imparfaits, une capacité de mise en application minimale, des données insuffisantes, la corruption et des conditions de marché médiocres pour les produits ligneux. Cette idéologie se manifeste dans certains programmes visant à améliorer la « préparation » des pays en vue de la REDD+ et à faire de la satisfaction des normes de bonne gouvernance une condition pour la participation aux programmes. On peut citer les exemples du travail mené par le FCPF et le Programme ONU-REDD, le soutien bilatéral apporté par l'Australie à l'Indonésie et le soutien de la Norvège au Brésil, à la République démocratique du Congo, au Guyana, à l'Indonésie et à la Tanzanie.

3. La valeur écologique des forêts : les « bioenvironnementalistes »

Le regard que les bioenvironnementalistes portent sur le monde se caractérise par les limites écologiques et la nécessité de modifier le comportement

humain afin de résoudre les problèmes environnementaux de la planète. Il impulse des cibles ambitieuses pour les réductions des émissions et des taux de déforestation, que l'on retrouve dans les campagnes menées par le WWF et Fauna and Flora International. Bien que les bioenvironnementalistes s'opposent au modèle de maintien du *statu quo*, leur vision n'est pas toujours incompatible avec l'approche des tenants du libéralisme économique ; ils peuvent voir les marchés du carbone comme un moyen d'assurer une durabilité environnementale accrue. Un exemple d'initiative motivée par une idéologie bioenvironnementaliste serait le soutien apporté par Greenpeace à un Mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation tropicale (TDERM), qui est un modèle hybride de fonds lié au marché pour la REDD+ (Parker *et al.* 2009b).

4. Forêts et droits : les Verts sociaux

Les Verts sociaux s'inspirent principalement de la pensée sociale et économique radicale et soutiennent que la société et l'environnement ne peuvent pas être considérés comme des entités séparées. Selon cette idéologie, la REDD+ doit donc parvenir à un équilibre entre les objectifs de réduction des émissions et le bien-être des communautés forestières, y compris leur participation, leurs droits et leurs connaissances. Un document soumis par Friends of the Earth International à la CCNUCC résume cette notion, affirmant que « la garantie des droits et intérêts des peuples autochtones et des communautés locales dans la conception de la REDD est plus qu'une question d'obligation des États. Une approche basée sur les droits contribuera aussi à l'efficacité et à la permanence des programmes REDD+ » (FOEI 2009).

Adapté de : Hiraldo et Tanner (2011b).

groupes principaux (d'après Clapp et Dauvergne 2005) : les partisans du libéralisme économique, les institutionnalistes, les bioenvironnementalistes et les Verts sociaux. La REDD+ peut être interprétée dans le contexte de chacune de ces idéologies et les désaccords liés à la spécification de la REDD+ peuvent fréquemment être compris comme un conflit entre elles.

3.3.1 Les négociations sur le climat

La RED – avec un seul D – a fait son entrée sur la scène mondiale lors de la COP11 en 2005, lorsque les Parties ont été invitées à présenter « leurs avis sur les questions touchant à la réduction des émissions liées à la déforestation dans les pays en développement » (CCNUCC 2005). L'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) de la CCNUCC, en particulier, a été prié de présenter un compte rendu lors de sa réunion de décembre 2007 (COP13, à Bali, Indonésie). Entre ces deux dates, plusieurs réunions ont été

organisées pour aborder des préoccupations de longue date liées aux fuites, à la permanence, à l'additionnalité et aux niveaux de référence, à l'échelle et au suivi, la notification et la vérification (on peut lire un bilan de ces questions, entre autres, dans Angelsen 2008b et Parker *et al.* 2009b).

La portée de la REDD+ a été controversée. La dégradation des forêts – le second D – a été incluse dans la définition de la REDD+ en 2007 par la CCNUCC, au motif qu'une large part des émissions forestières est le résultat de la dégradation. Mais cette inclusion n'a eu lieu qu'après une forte pression, y compris de la part des pays de la Commission des forêts d'Afrique centrale. De plus, trois éléments supplémentaires ont été ajoutés à la définition de la REDD+ afin de satisfaire différents intérêts : i) la conservation, pour satisfaire les intérêts des pays dotés de beaucoup de forêts et d'une faible déforestation et ceux des ONG de protection de l'environnement ; ii) la gestion durable des forêts, pour satisfaire les intérêts des pays dotés d'une approche active en matière d'utilisation des forêts ; et iii) l'augmentation des stocks de carbone forestier, pour satisfaire les intérêts de pays dotés de stocks forestiers croissants, comme l'Inde et la Chine. La portée du débat a largement traduit la situation différente des forêts de chaque pays et les bénéfices que chacun peut tirer d'un régime international de REDD+.

En plus d'inclure les parties à la CCNUCC, les négociations sur la REDD+ se sont caractérisées par une très forte présence d'ONG et de groupes autochtones sur des questions concernant les droits locaux et autochtones et les garanties (chapitre 17). Les ONG ont exigé, et obtenu dans de nombreux cas, une place à la table des discussions d'échelle mondiale ainsi que nationale. Cela a influencé la définition et l'axe central de la REDD+, p. ex. en faisant des garanties un aspect majeur, et cela a par ailleurs élargi les objectifs et la portée de la REDD+ (voir plus loin).

L'impact le plus considérable que les négociations climatiques ont eu jusqu'à présent sur la REDD+ est peut-être dû à ce qu'elles n'ont *pas* obtenu, à savoir un accord climatique mondial qui promette un financement à long terme, p. ex. au moyen d'un système de « plafonnement et échange » utilisant les crédits de REDD+ comme crédits compensatoires. Le financement à ce jour a donc été plus faible que prévu et il a été dominé par des sources non liées au marché, ce qui a poussé la REDD+ à élargir encore ses objectifs et sa portée.

3.3.2 Arène de l'aide

Parallèlement aux négociations menées au titre de la CCNUCC, les acteurs de l'arène de l'aide ont fortement influencé le développement de la REDD+. La plus grande partie du flux monétaire est décidée dans cette arène-là, au moyen d'accords bilatéraux, par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux et grâce

aux opérations de grandes ONG, qui sont aussi dominantes dans les projets pilotes de REDD+ (voir le chapitre 12).

Plusieurs initiatives ont vu le jour sur la scène multilatérale. Le FCPF, qui est entré en opération en juin 2008, a créé un cadre et un processus d'élaboration de politiques générales pour les pays participants, qui les aident à se préparer en vue de la Phase 3 de la REDD+, avec des incitations financières basées sur les résultats. À l'heure actuelle, 37 pays reçoivent un soutien du FCPF.⁶ Le Programme ONU-REDD a été lancé en septembre 2008. Ce programme, qui est une collaboration entre la FAO, le PNUE et le PNUD, cherche à aider les pays en développement à préparer et à mettre en œuvre des stratégies nationales de REDD+. À l'heure actuelle, 14 pays reçoivent un soutien de la part du Programme ONU-REDD pour leurs programmes nationaux.⁷ Le PIF fournit des fonds pour augmenter l'échelle du financement accordé aux projets et aux investissements identifiés à travers les stratégies nationales de REDD+.

En plus du financement émanant des organismes multilatéraux, il existe plusieurs initiatives bilatérales. La Norvège est, de loin, le plus gros contributeur financier aux initiatives de ce type ; en effet, elle a conclu des accords de 1 milliard de dollars US avec le Brésil (2009) et l'Indonésie (2010). Malgré les engagements déclarés en faveur de la cohérence entre les donateurs, comme ceux de Busan,⁸ les donateurs qui financent la REDD+ suivent souvent leurs propres procédures et pratiques.

Le partenariat multilatéral de la REDD+ a été établi en mai 2010, après la décevante COP15 de Copenhague, pour servir de « plateforme intérimaire permettant aux partenaires d'accroître l'échelle des actions et du financement des initiatives [relatives à REDD+] ». ⁹ L'intention était de proposer un forum informel pour les discussions, d'améliorer la coordination entre les donateurs, de maintenir l'élan de la REDD+ et, éventuellement, de résoudre les questions en suspens. Cependant, les lignes de conflit traditionnelles sont ressorties jusque dans ce forum.

Après cette évolution dans la direction de l'aide, la REDD+ s'est retrouvée soumise à la diversité d'acteurs, aux multiples objectifs et formes d'assistance de développement qui caractérisent cette arène, question sur laquelle nous reviendrons dans la section 3.4.1.

6 <http://www.forestcarbonpartnership.org>, consulté le 3 avril 2012.

7 www.un-redd.org, consulté le 3 avril 2012.

8 Quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, décembre 2011, voir <http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/>.

9 <http://reddpluspartnership.org/en/>.

3.3.3 L'arène des politiques nationales

La REDD+ a donné lieu à de vifs débats et désaccords dans certains pays récipiendaires (chapitre 5). La plupart des États semblent être positifs, mais quelques-uns, notamment la Bolivie après 2009, ne le sont pas.¹⁰ Les pays concernés par la REDD+ ont reçu un soutien externe considérable et les organismes multilatéraux et les pays donateurs sont de fait devenus des acteurs politiques sur la scène nationale, qu'ils soient ou non disposés à l'admettre.

En supposant qu'il y ait une indemnisation complète pour les coûts d'opportunité et autres, les actions de REDD+ produiraient – en principe – seulement des gagnants. Dans la pratique, cela est peu probable : les divers mécanismes de partage des bénéfices envisagés (chapitre 8) ne peuvent pas garantir qu'il n'y aura pas de perdant. De fait, aux niveaux national ainsi que local, la REDD+ est largement perçue comme entravant la croissance économique (chapitre 11). Les acteurs économiques et politiques puissants qui prennent part à l'agriculture commerciale, à l'exploitation du bois et aux activités minières considèrent que la REDD+ menace leurs intérêts (Brockhaus *et al.* 2012). Il est encore trop tôt pour juger dans quelle mesure les groupes d'intérêt favorables au maintien du *statu quo* influenceront sur la conception et la mise en œuvre des politiques nationales de REDD+, mais les récentes controverses concernant le moratoire sur la conversion des forêts en Indonésie et le code forestier au Brésil suggèrent que l'une des idées centrales de la REDD+ (le fait qu'elle peut entraîner des changements transformationnels sous la forme de vastes réformes des politiques nationales qui modifieront les moyens incitatifs sous-jacents) pourrait être affaiblie. La REDD+ pourrait alors se voir contrainte de se replier sur des politiques du secteur forestier et des projets locaux, moins menaçants.

3.3.4 Réalités locales

Si les discussions mondiales sur la REDD+ ont été passionnées, les progrès réalisés au niveau local ont été relativement lents. Même la mise en œuvre de projets pilotes, qui ont débuté à petite échelle et en général avec la participation d'ONG, prend en général plus longtemps que prévu, comme l'a montré la GCS du CIFOR (chapitre 10). Cela a été en partie causé par la difficulté de la tâche consistant à clarifier les périmètres et les titres fonciers (chapitre 9). L'établissement de nouvelles lois et, au besoin, de nouvelles institutions, prend du temps. C'est pourquoi l'étape suivante prévue – la transposition d'échelle – a été retardée.

¹⁰ Malgré sa résistance à la REDD+, la Bolivie prend des mesures pour réduire les émissions liées à la déforestation, et donc pour mettre en œuvre des actions de REDD+, mais sous un autre nom.

Les communautés locales se montrent souvent positives à l'égard de la REDD+, car elles en espèrent des revenus. Cependant, les conclusions présentées dans le chapitre 11 suggèrent que les villageois perçoivent pour la plupart la REDD+ comme un effort de conservation des forêts. L'incertitude concernant l'ampleur et les formes des bénéfices qu'engendrera la REDD+ est visible : il n'y a en général aucune politique nationale convenue sur le calendrier, les montants et les moyens par lesquels les populations locales seront payées. Les projets pilotes peuvent verser des paiements, mais il n'y a aucune garantie que ce précédent soit suivi à l'avenir. Bien que la vérification par un tiers exige souvent le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) des communautés locales (voir le chapitre 17), dans de nombreux cas la question fondamentale – « consentement à quoi ? » – reste sans réponse. Tant que les gouvernements n'auront pas établi les paiements ou bénéfices – si tant est qu'il y en aura – que les populations locales recevront, le CPLCC semble une précondition impossible à satisfaire. Il existe un risque considérable que les attentes importantes créées au niveau local ne soient pas satisfaites, ce qui aboutira au désenchantement, et voire peut-être au rejet du programme.

Pour résumer, les bénéfices qu'apportera la REDD+ au niveau local, là où elle a une incidence directe sur les moyens de subsistance des populations, restent incertains. À une extrémité du large éventail de possibilités on trouve le cas de figure où les populations locales en tireront profit, tant parce que leurs droits forestiers seront respectés que parce qu'elles recevront une rémunération financière considérable en échange de leurs efforts de réduction de la déforestation et la dégradation des forêts. À l'autre extrémité, le « pire scénario », redouté par certains villageois et groupes autochtones, est que non seulement ils ne recevront guère ou pas de paiements, mais qu'ils perdront peut-être aussi leurs droits traditionnels sur les ressources forestières.

3.4 L'évolution de la REDD+ : quatre tendances clés

Après un remarquable consensus initial sur l'idée de la REDD+, le concept a été adapté et reconfiguré suite à des conflits d'intérêt émergents et à l'absence d'un nouvel accord international sur le climat. Cette section se concentre sur quatre tendances clés dans l'évolution de l'idée de la REDD+ et sur les changements qu'elle a subis en termes d'objectifs, de politique générale, d'échelle et de financement, depuis que la REDD+ est entrée dans les discussions mondiales sur le climat en 2005.

3.4.1 D'un objectif unique à des objectifs multiples

L'objectif final de la CCNUCC, tel qu'il est exprimé dans l'article 2, est de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système

climatique » (CCNUCC 1992). Au départ, c'était là aussi le principal objectif de la REDD+. Après 2005, d'autres objectifs ont été ajoutés, comme la protection de la biodiversité et la réduction de la pauvreté/l'amélioration des moyens de subsistance des populations locales. D'autres éléments, appelés co-bénéfices, sont venus se greffer depuis : le renforcement des droits des populations autochtones, une meilleure gouvernance et une capacité accrue d'adaptation au changement climatique. La REDD+ est également de plus en plus liée aux priorités agriculture-climat. D'un objectif unique, elle a donc évolué pour en avoir de multiples ; une illustration ironique de cet état de fait est ce titre d'une réunion parallèle sur la REDD+ à l'occasion de la COP17, à Durban en décembre 2011 : « Le carbone en tant que co-bénéfice » !

Les efforts en vue d'inclure la biodiversité dans la REDD+ ont pour la plupart émané des grandes ONG internationales favorables à la conservation. Bien que les objectifs du climat et de la biodiversité se chevauchent considérablement (Strassburg *et al.* 2010), de nouveaux flux de financement destinés à des projets de REDD+ donnent aussi l'occasion de financer des activités de conservation en cours (en les modifiant au besoin). Le mouvement en faveur de l'inclusion des objectifs de développement dans la REDD+ a émané de plusieurs sources. Les ONG de développement ont joué un rôle dans les domaines de la REDD+ similaire à celui joué par les ONG environnementales dans les négociations sur la biodiversité. De plus, la plupart des financements internationaux destinés à la REDD+ viennent des budgets de l'aide, lesquels ont pour principaux objectifs le développement et la réduction de la pauvreté.

De nombreuses personnes craignent que la REDD+ ne soit en passe d'être surchargée de bonnes intentions et que cela ne réduise son efficacité. Nous partageons cette inquiétude, mais nous soutenons aussi que la clé du succès de la REDD+ réside en fin de compte dans la combinaison des objectifs de conservation et de développement du développement durable. Tant dans l'arène des politiques nationales que sur le plan de la mise en œuvre locale, pour être couronnée de succès, la REDD+ doit donner des résultats sur les deux fronts (chapitres 2, 5 et 11).

3.4.2 Des PSE à des politiques et projets forestiers en passant par des politiques plus larges ?

Dans un premier temps, la REDD+ était conçue comme un système de PSE multiniveaux (Angelsen et Wertz-Kanounnikoff 2008), ce qui présente des avantages cruciaux. Les incitations sont puissantes et directes (Wunder 2005). Comme les PSE sont volontaires, les utilisateurs des forêts n'opteront pour la conservation que si les bénéfices nets sont supérieurs à ceux qui découlent de l'exploitation des forêts, de sorte qu'un résultat gagnant-gagnant est garanti, tout au moins en théorie.

Encadré 3.2 Conditions préalables à un marché de crédits REDD+

Un marché de crédits REDD+ (ou un système de PSE pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts) repose sur quatre piliers :

Un produit quantifiable : Le produit ou le service échangé sur les marchés du carbone est les réductions des émissions. Une réduction des émissions est définie comme la différence entre les émissions réelles et une base de référence correspondant au maintien du *statu quo*. Ainsi, le produit a deux aspects : i) les émissions réelles doivent être mesurées, notifiées et vérifiées ; et ii) un point de référence doit être établi au moyen d'une base de référence correspondant au *statu quo* afin de permettre la mesure de l'impact sur les émissions ou la séquestration suite aux actions de REDD+ entreprises par le prestataire de services. Pour compliquer encore les choses, les parties peuvent convenir d'établir un étalon pour les paiements autre que la base de référence du *statu quo*, en fonction de considérations concernant l'utilisation efficace et efficiente des fonds limités de REDD+ ou de responsabilités différenciées (chapitre 16).

Un certain nombre de vendeurs (prestataires de services) : Qui sont les prestataires de services et – plus précisément – qui a le droit de vendre les réductions des émissions forestières ? Dans un programme de PSE idéalisé, les propriétaires du carbone forestier sont les vendeurs, qui seront définis par le droit national. Bien que cela soulève des questions importantes concernant le partage des bénéfices (chapitre 8), c'est un système qui a au moins l'avantage d'être simple sur le plan conceptuel. Des questions plus complexes se présentent lorsque la REDD+ est mise en œuvre au niveau national à travers un ensemble large de politiques générales, p. ex. l'établissement d'aires protégées ou le moratoire indonésien sur la conversion des affectations des sols (encadré 2.1). Qui a le droit de recevoir un paiement international quelconque pour les réductions des émissions : le petit exploitant et la société fabriquant l'huile de palme qui ont perdu des revenus, les agences chargées de mettre en œuvre la politique ou la société dans son ensemble ?

Un certain nombre d'acheteurs : les acheteurs de crédits de REDD+ viendront de trois sources principales : i) le financement public, y compris l'aide au développement, dans un système basé sur les performances ; ii) le financement volontaire privé, comme dans le cadre des marchés volontaires, y compris les achats liés à la responsabilité sociale des entreprises ; et iii) les entités publiques ou privées qui achètent des crédits REDD+ pour se conformer aux restrictions des émissions en utilisant la REDD+ comme crédits compensatoires. Le financement de la REDD+

Voir page suivante

Encadré 3.2 suite

jusqu'ici s'est inscrit dans la catégorie i), alors que le potentiel pour un financement de grande échelle se situe dans la catégorie iii) (chapitre 7).

Institutions de marché bien établies : Les règles et les réglementations constituent les bases juridiques pour un marché du carbone ou des PSE. Des institutions sont requises pour gérer le flux d'informations sur les changements au niveau des stocks de carbone forestier et sur le flux d'argent destiné à récompenser ces changements. Deux institutions sont requises pour faire fonctionner ce système : un organe indépendant pouvant vérifier ou certifier les réductions des émissions et un mécanisme et une autorité chargés de gérer les flux monétaires liés à la REDD+ qui incitent et compensent ces changements. Ces organes doivent jouir d'une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement pour garantir leur objectivité et leur transparence. L'établissement de canaux crédibles pour le financement international est un processus gourmand en temps et sensible sur le plan politique, ce qui peut expliquer l'existence simultanée d'un manque de financement et d'un problème de décaissement dans le cadre de la REDD+ (chapitre 7).

La création d'un marché pour les services environnementaux présuppose quatre éléments cruciaux : l'existence d'un bien ou d'un service quantifiables, des acheteurs, des vendeurs et un marché doté de règles et de réglementations associées (voir l'encadré 3.2). Ces éléments ne sont pas encore en place dans la plupart des pays REDD+ : le bien est difficile à quantifier, les vendeurs ne sont pas bien définis, les gros acheteurs n'existent pas et les règles du jeu ne sont pas bien établies. La conception et la mise en œuvre d'un système qui récompense directement les réductions (et séquestrations) des émissions par les particuliers, les ménages ou les groupes est donc toujours problématique.

Outre les nombreuses questions d'ordre pratique liées à la mise en œuvre d'un système de PSE, ce dernier se heurte aussi à une opposition idéologique. Sur la base d'une tradition qui remonte à Polanyi (1944), la REDD+ a été critiquée comme un exemple de privatisation et de commercialisation de la nature (Lohmann 2012:85). Pour certains, les PSE représentent un système de « capitalisme dans la forêt »,¹¹ avec le potentiel que ce soient les élites qui définissent les droits sur le carbone et le partage des bénéfices.

Bien que ces craintes ne soient peut-être pas entièrement justifiées, la REDD+ constitue indéniablement un paradoxe. Elle cherche à réduire la pauvreté et à améliorer la vie des populations pauvres en les rémunérant pour la

11 Slogan observé sur des badges lors de réunions sur le climat.

réduction des émissions de carbone. Or, en réalité, les acteurs commerciaux de grande échelle, et non les pauvres, sont responsables de la plus grande part de la déforestation (Rudel 2007). Ainsi, la part du lion du financement devrait – conformément aux principes essentiels de la REDD+ – aller à des entreprises et des personnes qui ne sont pas pauvres. Néanmoins, des observations préliminaires des politiques générales en matière de REDD+ suggèrent que ces grands acteurs commerciaux ne seront pas pleinement indemnisés pour leurs coûts d'opportunité ; les premiers enseignements des programmes de PSE suggèrent qu'ils ont, de fait, un biais pro-pauvres (Bond *et al.* 2009).

Les porteurs de projets ont adopté un modèle hybride (chapitre 10), dans lequel une forme de paiement aux populations locales n'est que l'un des éléments de leur stratégie. Au niveau national, il est reconnu depuis longtemps que la REDD+ doit aller au-delà des PSE et englober un ensemble large de politiques générales. C'était là le message central d'un livre précédent du CIFOR, *Réaliser la REDD+* (Angelsen *et al.* 2009), qui faisait ressortir trois ensembles larges de politiques générales pour créer des incitations à la conservation forestière :

1. Politiques ayant une incidence sur la *rente agricole*, c.-à-d. la rentabilité de la conversion des forêts, comme les subventions et taxes agricoles, les changements et infrastructures technologiques
2. Politiques régissant la *rente forestière* et la perception de cette rente par les utilisateurs des forêts à travers des programmes comme les PSE et la gestion forestière communautaire
3. La *réglementation directe*, sous la forme de la création et de la mise en application des aires protégées, de l'aménagement du territoire et des politiques relatives aux concessions.

Certaines de ces politiques sont en contradiction avec d'autres objectifs, y compris celui d'accroître la production agricole et la sécurité alimentaire, et elles sont donc politiquement difficiles à mettre en œuvre (Angelsen 2010b). Par ailleurs, même si le gain net pour la société est positif, ces réformes des politiques générales donneraient lieu à des gagnants et à des perdants, les perdants potentiels ayant un pouvoir suffisant pour bloquer les réformes (chapitre 5).

Au niveau national, il semble trop tôt pour prévoir les politiques de REDD+ que les pays adopteront. Nos premières observations suggèrent un fort accent sur le renforcement des institutions de niveau local, l'encouragement de la participation et l'obtention des droits, l'intensification agricole et l'aménagement du territoire, y compris les politiques relatives aux concessions et les aires protégées. Les programmes de PSE en sont principalement à un stade expérimental et sont pour la plupart menés à l'échelle locale, sauf quelques exceptions notables dans plusieurs pays latino-américains qui ont commencé avant la REDD+ (p. ex. Kaimowitz 2008).

En bref, la REDD+ était censée être principalement impulsée par les PSE. Bien que la plupart de ses porteurs au niveau local visent à mettre en œuvre des systèmes de PSE ou analogues, ces systèmes pourraient prendre la forme de programmes généraux de paiements, plutôt que d'incitations destinées précisément aux utilisateurs individuels pour qu'ils réduisent la déforestation et la dégradation des forêts. Des réformes des politiques nationales ont aussi été réclamées, mais elles sont controversées, car les puissants perdants potentiels sont en mesure de les bloquer. Il y a des tendances encourageantes, y compris l'intégration des priorités de l'agriculture et de la foresterie et l'imbrication de la REDD+ dans la planification du développement sobre en carbone, mais il existe aussi le risque que le résultat final consiste en quelques politiques générales limitées à des situations gagnant-gagnant et en un axe central étroit portant sur les politiques relatives au secteur forestier et sur les projets locaux.

3.4.3 D'un axe national à un axe de projet – et vice-versa ?

Un principe clé de la RED(D) lors de son lancement était son robuste axe national, plutôt qu'infranational. Cet aspect était soutenu par la plupart des premiers documents soumis par les pays à la CCNUCC (Guizol et Atmadja 2008), non seulement au titre de la souveraineté, mais aussi parce que les approches nationales étaient considérées comme plus efficaces (section 2.2). La REDD+ était perçue comme un changement considérable par rapport à la forme précédente de la conservation, qui était basée sur les projets : à présent les gouvernements nationaux seraient les protagonistes de la conservation forestière.

Jusqu'ici (bien qu'il soit encore tôt), la REDD+ n'a pas entraîné un tel changement. Une grande partie des financements REDD+ ont été versés à des initiatives locales et infranationales. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution. Tout d'abord, comme on le fait remarquer ci-dessus et au chapitre 5, les réformes de niveau national donnent souvent lieu à des situations avec des gagnants et des perdants, les groupes puissants risquant d'être les perdants. Deuxièmement, la disponibilité d'engagements financiers importants de la part des donateurs a incité à dépenser rapidement, laquelle correspondait à la bonne disposition des ONG de conservation et de développement à mettre en œuvre des projets (dont le financement constitue encore le principal gagne-pain des ONG, malgré leur fort engagement dans les débats de politiques générales). Troisièmement, les donateurs préfèrent financer des projets ou des programmes concrets plutôt que des réformes de politiques générales, dans lesquelles il est plus difficile de suivre les fonds et de s'assurer de leur utilisation finale (voir le chapitre 13).

Les conclusions préliminaires du projet GCS du CIFOR suggèrent, toutefois, que l'évolution d'un axe national vers un axe de projet pourrait ne pas se poursuivre. Dans les projets de REDD+, on constate – à l'instar d'autres

initiatives précédentes – que l'action efficace sur le terrain est bloquée ou restreinte par les politiques et institutions nationales. Cela peut être illustré par le cas du régime foncier, qui est traité de manière approfondie dans le chapitre 9. La pression continuera donc d'être exercée en faveur de réformes au niveau national, et on peut s'attendre à des mesures supplémentaires pour nouer des liens entre les activités infranationales et la conception de politiques à l'échelle nationale (chapitre 6).

3.4.4 Financement : du marché aux sources publiques internationales et aux contributions nationales

Dans les documents qu'ils ont soumis à la CCNUCC en 2007-2008, la plupart des pays soutenaient une approche double du financement, dans le cadre de laquelle les sources publiques fourniraient des financements à court terme pour le renforcement des capacités, tandis que le financement à long terme pour les paiements basés sur les résultats proviendrait des marchés (Guizol et Atmadja 2008). Le Plan d'action de Bali de 2007 était, de l'avis des acteurs clés, un plan visant à faire de la REDD+ un élément d'un accord mondial sur le climat dans lequel les crédits REDD+ pourraient être utilisés en guise de crédits compensatoires dans le cadre d'un système mondial de « plafonnement et d'échange » (*cap and trade* en anglais). À Copenhague en 2009, la COP15 n'est pas parvenue à cet accord. En avril 2009, sur invitation du prince Charles, 21 leaders mondiaux se sont réunis pour établir le Groupe de travail informel sur le financement intérimaire de la REDD+ (IWG-IFR 2009). Cette initiative constituait une riposte directe au besoin de financement pour la REDD+ « jusqu'à ce que le marché du carbone puisse prendre la relève », comme l'a confié un participant au processus à l'un des auteurs de ce chapitre. À ce stade, la relève devait être prise avant 2013, mais la Plateforme de Durban (COP17) a indiqué que cela n'aura peut-être pas lieu avant 2020.

La principale raison du retard du financement par le marché de la REDD+ est liée à l'absence d'un accord mondial sur le climat qui englobe les crédits de REDD+, soit comme mécanisme compensatoire soit indirectement à travers, par exemple, la mise aux enchères des quotas d'émissions pour générer des revenus pour un fonds mondial REDD+. L'un des deux marchés du carbone régionaux potentiellement importants, le Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne, exclut la REDD+, tandis qu'un marché du carbone pour les États-Unis doit encore se matérialiser. Cependant, des marchés du carbone de plus petite taille, à l'échelle régionale, pourraient progressivement fournir des financements pour la REDD+ (chapitre 7).

Le financement basé sur le marché est controversé, en particulier lorsque les crédits REDD+ sont utilisés comme crédits compensatoires (c.-à-d. pour permettre à un pays ou une entreprise de les compter dans leurs réductions

d'émissions obligatoires). L'opposition a en partie été idéologique, soutenant qu'il est immoral de payer d'autres entités pour pouvoir continuer à polluer. Une préoccupation associée est l'inondation du marché, c.-à-d. des crédits REDD+ bon marché qui pourraient faire baisser le prix du carbone sur le marché et ne plus laisser de place à l'atténuation du changement climatique dans les secteurs des combustibles fossiles. Un défi majeur sera la réglementation du rythme d'introduction des crédits REDD+ sur les marchés du carbone en ajustant le plafond global au fur et à mesure de leur introduction (Angelsen *et al.* 2012).

Les attentes concernant le financement privé ont aussi été importantes ; ici aussi, toutefois, elles se basaient sur des hypothèses sans fondement. Les financements privés peuvent être classés dans trois catégories : i) responsabilité sociale des entreprises ; ii) investissements à but lucratif ; et iii) crédits compensatoires pour satisfaire les réglementations gouvernementales. La quantité de financement lié à la responsabilité sociale des entreprises pour la REDD+ a été limitée, et largement inférieure à ce que laissent entendre la couverture médiatique et les communications de relations publiques. Les marchés volontaires sont relativement sains, mais le volume global est minuscule et susceptible de le rester (Diaz *et al.* 2011). Il peut y avoir des opportunités commerciales rentables dans la déforestation et la dégradation des forêts évitées sous la forme d'utilisations des forêts non liées à la consommation (p. ex. l'écotourisme) ou de produits écologiques (p. ex. café cultivé à l'ombre), mais il ne s'agit pas des solutions les plus faciles. La principale source potentielle de financements privés est celle des crédits compensatoires mais, comme on l'a déjà mentionné, cela présuppose l'existence de plafonds stricts des émissions et une ouverture pour la compensation REDD+.

La plupart des financements internationaux pour la REDD+ à court ou moyen terme doivent donc provenir de sources publiques des pays visés à l'Annexe I. Deux tiers des financements publics internationaux fournis jusqu'ici ont émané de l'aide internationale au développement, à travers des canaux bilatéraux et multilatéraux (voir le chapitre 7 pour une vue d'ensemble des sources de financement).

Outre l'évolution de l'axe central, des marchés au secteur public, le deuxième changement important dans la réflexion sur le financement de la REDD+ est une évolution du Nord au Sud, des pays visés aux pays non visés à l'Annexe I. Le Plan d'action de Bali (CCNUCC 2007) insistait sur le fait que la REDD+ concerne les « démarches de politiques et les incitations positives... », l'expression « incitations positives » étant interprétée par beaucoup comme impliquant la pleine rémunération des pays en développement. Cela est radicalement différent de la Plateforme de Durban (CCNUCC 2011d), qui « décide de lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un

protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, *applicable à toutes les Parties...* » (italiques ajoutés). Cette décision pourrait se révéler marquer un tournant dans les négociations sur le climat, y compris pour la REDD+. L'évolution de la REDD+, d'un système de paiements du Nord au Sud principalement pour la réduction des émissions forestières, à un système perçu comme une responsabilité partagée, est due à un certain nombre de facteurs.

Tout d'abord, la distinction entre les pays visés à l'Annexe I et les pays non visés à l'Annexe I est dépassée. Il y a des dizaines de pays non visés à l'Annexe I qui ont des revenus par habitant supérieurs à ceux des pays visés à l'Annexe I les plus pauvres. La Chine, pays non visé à l'Annexe I, occupe désormais la première position sur le plan des émissions de GES et de nombreux autres pays non visés à l'Annexe I ont des émissions par habitant plus élevées que les pays visés à l'Annexe I dont les émissions sont les plus faibles (AIE 2011). La plus grande partie de l'augmentation des émissions à l'avenir proviendra de pays non visés à l'Annexe I de revenu intermédiaire et en croissance rapide et il est extrêmement peu probable que l'objectif de limitation de la hausse des températures mondiales à deux degrés sera atteint sans engagements robustes de la part de ces pays. Deuxièmement, de nombreux pays de revenu intermédiaire ont pris des engagements et ont mis au point des stratégies pour réduire leurs émissions par rapport à un scénario de maintien du *statu quo*.¹² La REDD+ est en passe d'être incorporée dans ces stratégies de développement sobres en carbone. Troisièmement, les mécanismes internationaux ont peu de chances d'indemniser pleinement les pays en développement pour les coûts de la REDD+. Non seulement le financement est insuffisant, mais il y a aussi un manque de volonté – tant aux niveaux national qu'international – à indemniser pleinement les agro-industries pour le manque à gagner résultant de la cessation des conversions forestières menées dans le cadre du scénario de maintien du *statu quo*. Une large part des coûts d'opportunité d'une REDD+ réussie seront donc probablement supportés, par exemple, par les producteurs de palmier à huile et de soja. Quatrièmement, la REDD+ ne peut pas réussir sans l'engagement robuste des pays REDD+.

En somme, nombre des coûts de la REDD+ devront être pris en charge par des acteurs nationaux, y compris divers échelons des gouvernements et administrations, qui sont responsables de la planification et de la mise en œuvre de la REDD+ et peut-être aussi du versement d'indemnités pour les opportunités perdues. De plus, il est probable qu'un certain nombre d'acteurs nationaux – comme les agro-industries et les compagnies minières – ne seront pas indemnisés pour leurs coûts d'opportunité.

12 <http://www.unep.org/climatepledges/>.

3.5 Pourquoi les changements traversés par la REDD+ ont-ils une importance ?

La REDD+ a traversé des changements considérables pour trois raisons principales. Tout d'abord, il s'est produit un processus d'apprentissage et de maturation. Certaines idées initiales se sont révélées peu réalistes, p. ex. la création rapide de systèmes de PSE capables d'inciter et de rémunérer pleinement les utilisateurs des forêts en échange de la réduction de leurs émissions. Ces idées ont néanmoins impulsé l'enthousiasme initial suscité par la REDD+, et cet optimisme – frisant la naïveté – a peut-être donné lieu à de nouvelles coalitions et à des solutions innovantes à des problèmes brûlants relatifs au climat.

En deuxième lieu, on s'attendait, avec un grand optimisme, à ce que la REDD+ devienne un élément d'un accord international sur le climat qui engendrerait d'importantes sources de financement à travers les marchés du carbone. Cette possibilité a été reportée jusqu'en 2020 au plus tôt, ce qui signifie que le financement international de la REDD+ n'atteindra peut-être jamais l'échelle prévue au départ. En conséquence, les politiques relatives à la REDD+ devront forcément traduire le fait que la compensation complète sera trop coûteuse et que la plus grande partie des financements internationaux à court et moyen termes proviendront des budgets de l'aide, avec leurs propres objectifs et logique, et de sources nationales.

En troisième lieu, deux forces ont modifié l'idée de la REDD+ : les groupes d'intérêt favorables au maintien du *statu quo* ont formé une forte opposition aux réformes de politiques générales et ont limité l'espace d'action politique. Dans le même temps, les partisans de la REDD+ ont eu des intérêts tellement différents que les fins ainsi que les moyens de la REDD+ ont été reconfigurés ; certaines ONG, par exemple, l'ont principalement promue comme un moyen de garantir les droits fonciers des populations autochtones.

La REDD+ n'est pas une idée cohérente et clairement définie. Si elle était véritablement basée sur les marchés, il y aurait forcément une définition convenue : toute entité achetant ou vendant devrait appréhender la situation de la même manière et avoir un produit normalisé à vendre ou acheter. Mais comme il n'en est pas ainsi, la signification de la REDD+ peut être interprétée de différentes manières et, en conséquence, elle est constamment en cours de négociation par différents intérêts aux niveaux international, national et local. Les pays riches peuvent avoir intérêt à tenter de parvenir à un accord sur ce que la REDD+ devrait faire, mais le processus pour parvenir à un accord de ce type présente des défauts. On peut comprendre que les pays payés pour réduire leurs émissions ont intérêt à ne *pas* parvenir à une compréhension commune et ils ont assurément différents degrés de pouvoir pour déterminer la manière dont la REDD+ sera mise en pratique. Tant qu'un ou que quelques

pays riche(s) (ou fondations ou entreprises) seront disposés à les payer pour réduire les émissions, pourquoi auraient-ils besoin de convenir d'une pratique commune pour tous ?

Alors, où en sommes-nous à présent ? La REDD+ semble avoir perdu certaines des caractéristiques initiales qui en faisaient une telle nouveauté et suscitaient de si grands espoirs. À présent elle risque de perdre la caractéristique essentielle des paiements basés sur les résultats et des réformes de niveau national et de devenir simplement une forme de plus d'aide au développement visant à soutenir les projets de gestion forestière conventionnels dotés d'un large éventail d'objectifs. La question la plus fondamentale demeure la suivante : la REDD+ peut-elle considérablement réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et que faudra-t-il faire pour la distinguer des efforts antérieurs ?