

Analyse de la REDD+

Les enjeux et les choix

Éditeur

Arild Angelsen

Coéditeurs

Maria Brockhaus

William D. Sunderlin

Louis V. Verchot

Assistante éditoriale

Therese Dokken

Traduction

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.



Qui devrait en profiter et pourquoi ?

Les discours sur le partage des bénéfices de la REDD+

Cecilia Luttrell, Lasse Loft, Maria Fernanda Gebara et Demetrius Kweka

- Avant de concevoir des mécanismes efficaces de partage des bénéfices pour la REDD+, il est nécessaire de se demander ce que la REDD+ cherche à obtenir. Les objectifs ont une profonde incidence sur la conception des mécanismes de partage des bénéfices et des coûts.
- Les bénéfices ne sont pas que financiers. Rares sont les projets de REDD+ qui, à leur début, fournissent des transferts financiers directs aux ménages, de sorte que les activités de partage des bénéfices exigent qu'une attention soit accordée à un large éventail d'activités.
- La légitimité des institutions et des processus de prise de décisions est cruciale. Il faut une clarté juridique, ainsi qu'un consensus sur les institutions ayant le droit de prendre des décisions et un travail de réflexion sur les droits procéduraux.

8.1 Introduction

La distribution des bénéfices a été identifiée comme l'« un des obstacles les plus difficiles à surmonter » auxquels se heurte la REDD+ (Costenbader 2011). Le partage des bénéfices est important pour créer des incitations positives en

vue de la réduction des émissions de carbone, mais il doit être perçu comme équitable, sans quoi il menacera la légitimité de la REDD+ et le soutien dont elle jouit. De plus, le partage des bénéfices peut contribuer à éviter les fuites associées à la REDD+ et garantir la permanence des réductions des émissions (Peskest 2011a).

Le partage des bénéfices n'est pas un concept propre à la REDD+. De nombreux secteurs des ressources naturelles (p. ex. mines, pétrole, projets de conservation et de développement) et la plupart des gouvernements ont abordé le partage des bénéfices à travers la taxation et les subventions. On peut tirer beaucoup d'enseignements de ces expériences (voir, par exemple, l'étude de Lindhjem *et al.* 2010). Comme dans le cas d'autres secteurs, le débat sur le partage des bénéfices dans la REDD+ soulève un certain nombre de questions, dont la définition des bénéfices, l'identification des bénéficiaires légitimes, la distribution efficace des coûts, les structures institutionnelles requises pour les transferts financiers et les processus de prise de décisions et de mise en œuvre (voir Lindhjem 2010 ; Peskest 2011a ; Vatn et Vedeld 2011).

Le chapitre 8 présente les politiques et systèmes proposés pour la distribution des bénéfices et des coûts aux niveaux national et infranational dans une variété de pays et de projets. Il se concentre principalement sur les discours saillants portant sur la question du mode de distribution des bénéfices et des coûts. Nous définissons les « discours » comme « une manière commune d'appréhender le monde » (d'après Dryzek, 1997:8). La section 8.2 met la discussion en contexte en définissant les concepts clés et en décrivant les arrangements institutionnels pour l'allocation des fonds. La section 8.3 présente les principaux discours concernant le mode de distribution des bénéfices et des coûts et examine les implications des différents discours pour la conception des mécanismes de partage des bénéfices. La section 8.4 traite de l'importance de la légitimité dans les processus de prise de décision et décrit comment se frayer un chemin à travers les compromis entre les questions d'efficacité, d'efficience et d'équité qui sous-tendent ces discours. Le chapitre se conclut par un résumé des compromis entre différents discours portant sur le partage des bénéfices et en soulignant l'importance de légitimer le processus de conception.

Ce chapitre s'inspire de l'Étude comparative mondiale (GCS) du CIFOR sur la REDD+ et utilise les informations tirées de 22 sites de projet dans sept pays (voir l'Annexe). Le tableau 8.1 présente l'état d'avancement actuel des politiques et des pratiques concernant les mécanismes nationaux et infranationaux de partage des bénéfices dans certains pays. Les données employées dans ce chapitre ont été recueillies aux niveaux national, de projet et de village sur chacun des sites de projet et ont été complétées par des revues de littérature, par des entretiens avec divers interlocuteurs et par une analyse des politiques générales au niveau national.

8.2 Le contexte

8.2.1 Définition des bénéfices et des coûts de la REDD+

Dans ce chapitre nous définissons le partage des bénéfices au titre de la REDD+ comme la distribution des gains nets directs et indirects découlant de la mise en œuvre de la REDD+. Nous faisons la distinction entre deux sortes de bénéfices. Tout d'abord il y a des gains monétaires découlant des financements internationaux et nationaux relatifs à la REDD+, y compris de la vente de crédits de carbone forestiers ou de fonds de donateurs liés à la préparation à la REDD+, aux réformes des politiques et/ou aux paiements basés sur les réductions des émissions. Deuxièmement, à mesure que la REDD+ accroîtra la durabilité de la gestion forestière, elle engendrera vraisemblablement des bénéfices grâce à la disponibilité accrue de certains produits forestiers (p. ex. les produits forestiers non ligneux) et en fournissant des bénéfices associés aux services écosystémiques non liés au carbone. L'encadré 8.1 clarifie les termes et concepts clés ayant trait au partage des bénéfices de la REDD+.

La mise en œuvre de la REDD+ s'accompagne aussi de coûts, qui sont supportés par différents acteurs et à différents niveaux. Ici encore, une distinction conceptuelle peut être faite entre les dépenses financières directes liées à la mise en œuvre de la REDD+ et les coûts découlant des changements au niveau de l'utilisation des terres et des ressources forestières dans le cadre de la REDD+. Ces derniers sont généralement appelés coûts d'opportunité : il s'agit des revenus auxquels on renonce lors de l'utilisation des forêts de manières qui réduisent les émissions. Parmi les coûts directs figurent les coûts de transaction et de mise en œuvre. Les coûts de mise en œuvre peuvent englober des coûts supportés par les gouvernements ou les porteurs de projet de la REDD+ pour indemniser les acteurs de leurs coûts d'opportunité, et il faut donc veiller à ne pas les compter deux fois (encadré 8.1 ; voir aussi l'encadré 7.1).

Il est possible de faire une autre distinction entre : i) les coûts pour le pays ; ii) les coûts pour les acteurs individuels ; iii) les coûts budgétaires pour les organismes gouvernementaux (voir le tableau 8.2). Le fait de mélanger incorrectement différents types de coûts, acteurs et échelles peut donner lieu à des estimations trompeuses des bénéfices nets (voir chapitre 7, y compris l'encadré 7.1).

Dans ce chapitre, nous utilisons l'expression « mécanisme de partage des bénéfices » pour désigner la variété de moyens institutionnels, de structures de gouvernance et d'instruments qui distribuent les financements et autres bénéfices nets découlant des programmes de REDD+ (d'après Vhugen *et al.* 2011). Il peut s'agir entre autres de transferts d'argent dans le cadre des systèmes de PSE, de la gestion forestière participative GFP, et

Tableau 8.1 Aperçu des politiques et pratiques de partage des bénéfices de la REDD+ dans cinq pays

	Législation associée et propositions de niveau national	Mise en œuvre et activités de REDD+	Propositions d'arrangements financiers institutionnels
Brésil	Loi sur les forêts et Stratégie nationale de REDD+ en cours ; pas de position claire sur le partage des bénéfices mais traité principalement comme une garantie ; aucune législation nationale relative aux droits sur le carbone n'a été ratifiée, mais certains États ont adopté des lois.	Un certain nombre de projets étatiques et infra-étatiques sont en passe de définir leurs propres arrangements de partage des bénéfices, y compris quelques programmes de paiements directs pour services environnementaux (PSE).	Financement public fourni par le biais du Fonds Amazonie (FA) et <i>Bolsa Verde</i> ; argent du FA décaissé à travers la Banque nationale de développement économique et sociale (BNDES) ; les ressources du Programme d'investissement forestier (PIF) sont décaissées à travers le ministère des Finances.
Indonésie	Les réglementations de 2012 et de 2009 du ministère de la Foresterie (MoF) exigent que les projets REDD+ obtiennent l'approbation ministérielle ; aucun projet n'a demandé cette approbation à ce jour. Le ministère des Finances (2009) suggère l'établissement de niveaux d'émissions de référence nationaux et infranationaux ; le MoF a délivré quelques concessions de restauration des écosystèmes qui pourraient être financées à travers des crédits carbone ; il hésite encore sur la question de savoir si le carbone est un bien appartenant à la nation qui devrait être réglementé par l'État.	Un certain nombre de projets (financés par des sources publiques et privées) progressent plus vite que les décisions nationales, certains sans l'appui du MoF ; Ulu Masen, dans l'Aceh, est un exemple de projet gouvernemental provincial financé par des sources internationales sans passer par le gouvernement central (Pesket 2011b).	Processus de rédaction d'une stratégie nationale de REDD+ en cours ; un groupe de travail relevant du Groupe de travail spécial présidentiel sur la REDD+ est en train de concevoir des instruments de financement au titre de l'accord avec la Norvège ; ces financements sont susceptibles d'être des opérations budgétées, mais pas gérées à travers le système gouvernemental habituel de transferts fiscaux ; la réglementation du MoF de 2009 précise les pourcentages des revenus à partager entre les projets REDD+ selon la classification des forêts ; la réglementation a déjà été remise en question par le ministère des Finances ; la réglementation de 2012 du ministère de la Foresterie stipule que le partage des bénéfices issus des revenus non fiscaux provenant du carbone forestier sera régi par une législation prochaine.

	Législation associée et propositions de niveau national	Mise en œuvre et activités de REDD+	Propositions d'arrangements financiers institutionnels
Vietnam	<p>Après consultations, le projet de stratégie nationale de REDD+ propose que les bénéfices soient partagés entre les autorités locales, les communautés forestières, les conseils de gestion des ressources naturelles et les organisations de protection des forêts ; un groupe de travail multipartite sur le partage des bénéfices a été mis sur pied ; les PSE au niveau provincial ont fait l'objet d'un essai au titre de la décision 380 et du décret 99.</p>	<p>Les projets s'écartent de l'idée d'un marché volontaire ; l'ONU-REDD et l'ONG SNV mettent à l'essai des approches différentes du partage des bénéfices, à l'aide de scénarios ludiques avec les communautés pour comparer l'acceptabilité de différentes options et étudient l'utilisation d'un « coefficient R » qui aide à calculer les paiements sur la base des réductions des émissions et également des impacts sociaux et environnementaux (Programme ONU-REDD 2010).</p>	<p>Le Programme ONU-REDD (2010) propose un fonds national (plutôt que des transferts à travers le système budgétaire de l'État) supervisé par un organe multipartite ; les revenus seraient distribués proportionnellement aux performances provinciales.</p>
Tanzanie	<p>Le Cadre national de la REDD+ de la Tanzanie présente des options pour : i) le transfert de fonds aux communautés proportionnellement aux réductions des émissions ; ii) la distribution des bénéfices en tenant en compte des différences écologiques et des préoccupations en matière d'équité. Le Cadre propose des bénéfices en nature plutôt que financiers.</p>	<p>Plus de la moitié des projets de REDD+ sont soumis à la gestion forestière communautaire (GFC) sur des réserves forestières villageoises où le partage des bénéfices suivra probablement les lignes directrices de la GFC et où les communautés recevront 100 pour cent des revenus ; sur les terres publiques, les bénéfices seront distribués entre le gouvernement et les communautés conformément à des lignes directrices relatives à la Gestion forestière conjointe (JFM) (pas encore finalisées).</p>	<p>Le Cadre national de la REDD+ propose la création d'un National Trust Fund qui recevra des fonds des acheteurs et distribuera des fonds aux communautés/ entités chargées de la mise en œuvre ; la stratégie de la REDD+ privilégie cette approche non liée au marché, mais les porteurs de projets REDD+ préconisent à la fois un fonds d'affectation spéciale et une approche de marché en guise d'options possibles.</p>

Voir page suivante

Tableau 8.1 suite

	Législation associée et propositions de niveau national	Mise en œuvre et activités de REDD+	Propositions d'arrangements financiers institutionnels
Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG)	<p>Conception de programmes nationaux de REDD+ en cours ; les modèles de partage des bénéfices ont été retardés ; aucune clarification sur la question de savoir si les droits sur le carbone suivront le régime foncier coutumier : les versions préliminaires des réglementations suggèrent que le gouvernement réglera la vente du carbone, mais que les droits sur le carbone continueront de revenir au propriétaire foncier (Covington et Baker & McKenzie 2009).</p>	<p>Aucun projet officiel à ce jour, mais certaines ONG et certains projets de marché volontaire définissent leurs propres arrangements.</p>	<p>Fonds d'affectation spéciale ou comité de coordination des donateurs pas encore mis au point ; les OSC suggèrent que l'organe de financement de la REDD+ soit indépendant et multipartite ; une proposition de modèle de PSE par un groupe consultatif d'experts (CGE 2011) suggère deux flux (GCE 2011) : continuation du marché volontaire et PSE au titre d'un engagement national (dispositions prévoyant l'intégration précoce d'un marché volontaire)</p>

Encadré 8.1 Concepts clés pour le partage des bénéfices de la REDD+

La plupart des définitions des bénéfices figurant dans les documents portant sur la REDD+ se réfèrent seulement aux bénéfices monétaires fournis en échange des réductions des émissions et de l'augmentation des stocks de carbone (Streck 2009 ; Lindhjem *et al.* 2010 ; Peskett 2011a). Cependant, la mise en œuvre des activités de REDD+ aux niveaux national et local peut donner lieu à une large gamme de bénéfices en plus des bénéfices monétaires directs (voir le tableau 8.2 pour des exemples). Parmi ces bénéfices figurent :

- *Les bénéfices directs* découlant de la mise en œuvre de la REDD+. Il s'agit entre autres de l'emploi, de l'amélioration des moyens de subsistance et des bénéfices écosystémiques directs, qui englobent les PFNL, le bois de feu, le fourrage, etc.
- *Les bénéfices indirects*, qui englobent l'amélioration de la gouvernance, comme le renforcement des droits fonciers et de l'application des lois, qui peuvent être reliés à la phase de préparation de la REDD+, et l'amélioration de la participation à la prise de décisions, ainsi que les bénéfices résultant de la fourniture d'infrastructures. Parmi les bénéfices écosystémiques indirects, on peut citer la protection de la qualité des sols et de l'eau, la protection de la biodiversité et la stabilisation du climat.

Les bénéfices directs et indirects peuvent prendre la forme de bénéfices monétaires ou non monétaires. Les bénéfices monétaires sont ceux qui peuvent être quantifiés et chiffrés en termes financiers, et les bénéfices non monétaires sont ceux auxquels il est difficile d'assigner une valeur en termes financiers (p. ex. biens naturels améliorés, compétences et connaissances accrues).

La mise en œuvre de la REDD+ suppose aussi des coûts. Parmi eux figurent :

- *Les coûts d'opportunité* : les bénéfices nets auxquels il a été renoncé en acceptant de ne pas convertir les forêts en d'autres utilisations des terres (Börner *et al.* 2010). Les coûts d'opportunité varient en fonction des moteurs de la déforestation dans chaque région ou pays.
- *Coûts de transaction* : les coûts nécessaires pour effectuer une transaction supposant un paiement de REDD+, y compris les coûts incombant à des parties externes, comme les entités de réglementation des marchés ou les administrateurs du système de paiement chargés de déterminer que le programme de REDD+ a donné lieu à des réductions des émissions (Pagiola et Bosquet 2009).
- *Coûts de mise en œuvre* : les coûts « directement associés aux actions qui aboutissent à la réduction de la déforestation, et donc à la réduction

Voir page suivante

Encadré 8.1 suite

des émissions » (Pagiola et Bosquet 2009:3). Parmi ces coûts figurent, par exemple, les coûts de la surveillance d'une forêt pour empêcher l'exploitation illégale du bois et le déplacement des activités de collecte du bois ailleurs que dans les forêts naturelles. Les coûts de mise en œuvre peuvent, en partie, faire intervenir l'indemnisation des acteurs pour leurs coûts d'opportunité et de transaction, de sorte que les trois types de coûts se chevauchent parfois.

Une distinction clé, selon certains auteurs, doit être faite entre le recouvrement des coûts (*indemnisation*) et la distribution de tout excédent une fois que les coûts ont été recouverts (*la rente de REDD+*). D'autres soutiennent qu'un système de REDD+ dans lequel l'intégralité des coûts est correctement indemnisée ne devrait pas, en théorie, engendrer une rente supplémentaire. Cet argument soulève un dilemme conceptuel autour du partage des bénéfices, puisque le fait de rechercher l'efficacité dans un mécanisme mondial dans lequel le financement est limité suppose de réduire au minimum les rentes de REDD+ (Meridian Institute 2009). Ainsi, la conceptualisation de la REDD+ comme une ressource extractive qui donne des bénéfices nets pourrait bien se révéler problématique.

Le fait d'omettre la valeur des co-bénéfices résultant de la conservation forestière du calcul des coûts d'opportunité nets les fait paraître plus élevés qu'ils ne le sont en réalité (Pagiola et Bosquet 2009:15). L'inclusion des divers bénéfices non liés au carbone suggère, peut-être à la surprise de certains, qu'une indemnisation monétaire inférieure est requise pour que, par exemple, les communautés locales puissent tirer leur épingle du jeu de la REDD+.

de projets intégrés de conservation et développement (PICD) (UICN 2009). D'autres mécanismes de partage des bénéfices sont associés à des processus de politiques, comme les réformes de la gouvernance, les incitations fiscales et les politiques générales visant à lutter contre certains moteurs de la déforestation et de la dégradation (Chagas *et al.* 2011).

Lindhjem *et al.* (2010) caractérisent le partage des bénéfices comme présentant deux dimensions essentielles : le *partage des bénéfices vertical*, qui est le partage des bénéfices entre les parties prenantes nationales et locales, et le *partage des bénéfices horizontal* au sein des communautés, des ménages et d'autres parties prenantes locales et entre eux. Une question émergente concernant le partage des bénéfices vertical concerne l'équilibre approprié entre les bénéfices utilisés comme moyens d'incitation directs pour réduire la déforestation et la dégradation et les bénéfices utilisés pour améliorer la gouvernance et le contexte de politiques requis pour une mise en œuvre efficace de la REDD+ (comme le soutiennent Gregersen *et al.* 2010 ; Karsenty et Ongolo 2012).

Tableau 8.2 Exemples de bénéficiaires potentiels de la REDD+ et les coûts et bénéfices les concernant

Bénéficiaires potentiels de la REDD+	Rôles possibles et coûts	Exemples de bénéfices
Prestataires de services et de co-bénéfices de REDD+ (communautés traditionnelles, populations autochtones, propriétaires fonciers, etc.)	Fournisseurs directs de réductions et de stocks de carbone, normalement responsables de changements d'affectation des terres et des activités de REDD+ sur le terrain	Bénéfices directs ; bénéfices en nature ; revenus obtenus de la vente de produits découlant d'activités de REDD+ ; transfert des technologies ; renforcement des droits ; emplois ; génération de services écosystémiques non liés au carbone
Associations villageoises et groupes communautaires	Peuvent prendre part à la mise en œuvre d'activités de REDD+ sur le terrain, comme la gestion et le suivi de la distribution des bénéfices	Paiements incitatifs directs ; bénéfices en nature ; emplois et autres effets multiplicateurs
Autorités municipales/locales et organismes	Prennent part à la mise en œuvre des interventions nécessaires de REDD+, comme la définition du régime foncier, l'approbation/l'évaluation des activités et la définition des acteurs satisfaisant les critères requis	Emplois ; amélioration des infrastructures locales ; renforcement des capacités ; transferts fiscaux ; génération de services écosystémiques non liés au carbone
Entités chargées de développer/ de mettre en œuvre les projets (à l'échelle locale ou infranationale)	Chargées de la conception et de la mise en œuvre des projets de REDD+ ; les plus susceptibles d'être amenées à gérer des fonds pour des activités de REDD+	Emplois ; renforcement des capacités ; augmentation des biens ; améliorations techniques
Organismes et particuliers locaux chargés de l'application de la loi	Institutions et particuliers chargés de faire appliquer la loi par des activités comme la surveillance de la déforestation, les sanctions et les amendes	Emplois ; revenus nets ; renforcement des capacités ; transfert de technologies
Gouvernement central	Conception et mise en œuvre de politiques et de mesures (p. ex. suppression subventions, introduction de moratoires sur l'exploitation du bois)	Paiements pour la préparation à la REDD+ ; co-bénéfices découlant des forêts ; taxes et redevances ; effets multiplicateurs sur l'économie et les institutions ; génération de services écosystémiques non liés au carbone
Public	Renoncement à des activités et des revenus	Bénéfices intergénérationnels en termes de biens naturels ; co-bénéfices découlant des forêts

L'amélioration de la gouvernance pourrait inclure la clarification du régime foncier et le renforcement de l'application de la loi. Dans la pratique, tous les pays accordent une attention aux deux types de partage des bénéfices, reconnaissant qu'un environnement de politiques propice est requis pour assurer le bon fonctionnement des programmes de PSE ou autres programmes associés d'indemnisation. L'accent relatif mis sur les deux dimensions varie selon le contexte du pays concerné et les moteurs de la déforestation. En Indonésie et au Cameroun, par exemple, une grande partie de la déforestation et de la dégradation des forêts a lieu en toute illégalité ou en semi-illégalité et se produit souvent sur des propriétés publiques ou appartenant au gouvernement lorsque l'application des droits fonciers est faible. Ainsi, une application plus robuste de la loi, la clarification des droits fonciers et l'intensification agricole seront requises avant que les mécanismes basés sur les performances ne soient viables. La politique nationale du Brésil se concentre aussi sur l'importance du renforcement des politiques et de la lutte contre les infractions, tandis que des pays comme le Vietnam accordent actuellement une plus grande attention à l'approche des PSE.

Le tableau 8.3 présente une sélection de projets de REDD+ et de leurs mécanismes de partage des bénéfices proposés et réels à ce jour. Au moment de notre analyse, seul un projet fournissait des transferts financiers directs aux ménages. Aucun des mécanismes actuels de partage des bénéfices dans les cinq projets indonésiens examinés n'engobait de versements d'argent. Les porteurs des projets préféraient définir les bénéfices comme des activités, telles que le développement des capacités, l'amélioration de moyens de subsistance alternatifs et le renforcement des droits fonciers, qui sont considérés comme nécessaires avant que les systèmes de PSE ne puissent être efficacement introduits. Cela signifie que le type de mécanisme de partage des bénéfices en vigueur est susceptible de changer à mesure que les projets évoluent de la préparation à la REDD+ vers les paiements pour les réductions réelles des émissions.

8.2.2 Structures institutionnelles pour les flux financiers

La distribution des bénéfices nets et des coûts résultant de la mise en œuvre de la REDD+ entre différents acteurs présente deux facettes : les gains monétaires découlant des financements internationaux et les bénéfices liés à la durabilité accrue de la gestion forestière. Ainsi, l'expression « mécanisme de partage des bénéfices » englobe une variété de moyens institutionnels, structures de gouvernance et instruments requis pour distribuer à la fois les financements et les bénéfices nets de la mise en œuvre de la REDD+. Dans le cas des premiers, le mécanisme dépend des arrangements institutionnels en place pour allouer les financements internationaux et nationaux. Dans le cas des derniers, il dépend des mécanismes précis choisis pour la mise en œuvre de la REDD+, y compris les règles concernant la manière dont les bénéfices

Tableau 8.3 Sélection d'approches du partage des bénéfices en fonction des projets^a

Projet ^b	Type d'arrangement de partage des bénéfices ^c	Détail
Tanzanie – TFCG-Kilosa et Lindi	Ménages (M) : moyens de subsistance alternatifs* ; renforcement des capacités* ; agriculture améliorée* ; PSE	Dividendes de la REDD+ versés à chaque membre du village satisfaisant aux critères, conformément aux arrêtés villageois ; fonds anticipés et paiements individuels basés sur la quantité potentielle moyenne d'émissions évitées tous les ans ; les assemblées villageoises décident ou non de consacrer les dividendes à des projets communautaires
Tanzanie – Mpingo	M : PSE Communauté : sécurité du régime foncier* ; certification*	Acquisition de certificats fonciers ; clarification des périmètres* ; vente de bois par l'intermédiaire du FSC ; plans d'utilisation et de gestion des terres. Au départ le projet prévoyait de transférer les profits aux communautés après déduction des coûts, mais cela a suscité des controverses, de sorte qu'il y a maintenant une discussion sur un arrangement basé sur un pourcentage.
Tanzanie – CARE	Communauté : énergie alternative pour la cuisine* ; moyens de subsistance alternatifs* et renforcement des capacités* ; PSE	La distribution des revenus du carbone utilisera les systèmes villageois existants d'épargne et de prêts. Les droits sur le carbone seront négociés entre CARE et la communauté par l'intermédiaire d'un organisme œuvrant en faveur des communautés.
Brésil – Transamazon	M : PSE ; stratégies alternatives de production * ; régularisation du régime foncier * Communauté : renforcement organisationnel	Bénéfices conditionnels pour 350 familles (sur la base de la réduction des émissions de carbone associée à la réduction de la déforestation)

Voir page suivante

Tableau 8.3 suite

Projet ^b	Type d'arrangement de partage des bénéfices ^c	Détail
Brésil – SFX	M : régularisation du régime foncier * ; moyens de subsistance alternatifs * ; renforcement des capacités	Paiements conditionnels et anticipés pour les propriétaires fonciers privés (petits et grands), les groupes autochtones et les responsables des aires protégées, y compris pour : i) les propriétaires : renforcement des capacités de gestion et de planification, système intégré pour l'octroi de licences environnementales et le suivi, hausse de la productivité du bétail, reboisement à grande échelle avec des essences de bois précieux ; ii) terres autochtones : alternatives durables rémunératrices, code de gestion des ressources naturelles ; iii) unités de conservation : formation d'un conseil de gestion et plan de gestion, amélioration de la protection et du suivi
Brésil – Cotriguaçu	M : gestion forestière durable* ; bétail et produits laitiers* ; stratégies de production alternatives ; régularisation du régime foncier* ; renforcement des capacités	Bénéfices pour tous les acteurs concernés : propriétaires fonciers privés (grands et moyens) et groupes autochtones
Brésil – Acre SISA	M : PSE* ; stratégies de production alternatives * ; gestion forestière durable ; régularisation du régime foncier*	Bénéfices en échange de l'augmentation de la production dans les zones déboisées sur des propriétés privées et rurales, y compris i) certification de financement ; ii) mise en valeur des forêts et protection du couvert forestier important, zones autochtones et d'exploitation, y compris suivi territorial, soutien de la foresterie multi-usages, projets socioculturels ; iii) bénéfices pour l'augmentation des stocks de carbone dans les zones déboisées
Brésil – Bolsa Floresta	M : PSE ; diversification des revenus ; renforcement des capacités* Communauté : services publics	Les bénéficiaires conditionnels vont aux ménages, communautés et associations qui participent au projet. Les familles s'engagent à une déforestation nulle et scolarisent leurs enfants. Paiement mensuel de 50 reais par ménage (30 \$ US)

Projet ^b	Type d'arrangement de partage des bénéfices ^c	Détail
Vietnam – SNV	M : gestion des terres améliorée* ; moyens de subsistance alternatifs*	Début de la conception. SNV met à l'essai différents types de distribution des bénéfices auprès de fonds relevant des communes et des provinces. L'ONG s'écarte des efforts concentrés sur l'obtention de crédits sur le marché volontaire ; travail sur la quantification des coûts d'opportunité
Pérou – BAM	M : PSE ; bénéfices en nature	Bénéfices conditionnels pour ceux qui contribuent aux réductions des émissions à travers une initiative pilote de reboisement
Pérou – Alto Mayo	M : Intrants agricoles* ; renforcement des capacités* ; liens avec des marchés durables* Communauté : services publics	Soutien à la production durable de café biologique
Indonésie – KCCP	M : renforcement des capacités* ; renforcement du régime foncier* ; moyens de subsistance alternatifs	Renforcement des droits fonciers à travers l'établissement de Hutan Desa (forêt villageoise)
Indonésie – RRC	M : emploi* ; renforcement des capacités ; moyens de subsistance alternatifs* ; crédit Communauté : développement villageois	Écotourisme ; infrastructures ; santé et crédit
Indonésie – KFCP	M : emploi* ; moyens de subsistance alternatifs* ; formation* Communauté : formation en gouvernance	Les PSE sont une option future probable.

a Les données ont été compilées à partir de l'équipe de pays C2, Tanzanie, 2012 ; équipe de pays C2, Vietnam, 2012 ; équipe de pays C2, Pérou, 2012 ; équipe de pays C2, Indonésie, 2012, ainsi que grâce à l'interaction directe et des contributions supplémentaires des équipes de recherche de pays C2. Des informations sur les projets du Brésil ont aussi été tirées de Duchelle *et al.* (2011a)

b Voir l'Annexe pour le nom complet et tout le détail de chaque projet

c * Désigne ceux qui sont déjà en cours de mise en œuvre

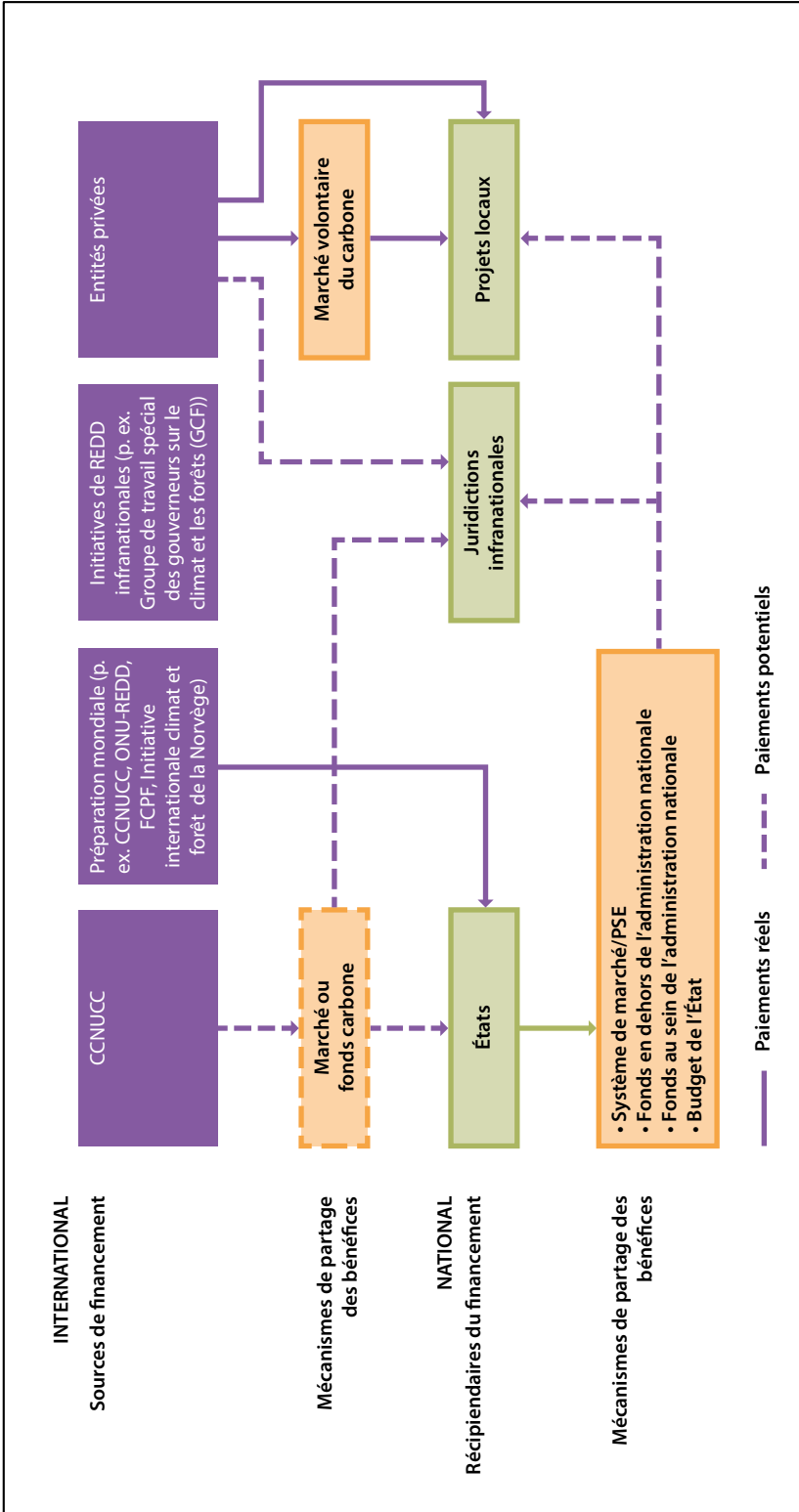


Figure 8.1 Structures potentielles pour les flux financiers de REDD+ vers les niveaux infranationaux

financiers seront alloués. La plus grande partie de ce chapitre se concentre sur ce dernier aspect ; toutefois, pour mettre cette discussion en contexte, cette section traite des propositions pour les structures de gouvernance et les arrangements institutionnels requis pour allouer des financements du niveau national à infranational et elle décrit leurs implications sur le plan du partage des bénéfices.

Les propositions peuvent être divisées en quatre catégories principales (basé sur Vatn et Angelsen 2009 ; Vatn et Vedeld 2011) (voir la figure 8.1 et le tableau 8.1) :

1. Les mécanismes basés sur des projets, comme le Mécanisme de développement propre (MDP) ou les standards ou projets basés sur des marchés volontaires, comme ceux du Pérou et de la Tanzanie
2. Les fonds opérant indépendamment en dehors de l'administration nationale, comme les fonds d'affectation spéciale existants pour la conservation ou le National Trust Fund proposé en Tanzanie (voir le tableau 8.1)
3. Les fonds qui dépendent de la capacité de l'administration publique et peuvent canaliser des financements vers le secteur public, mais dont les décisions sur les bénéficiaires financiers sont prises par des comités indépendants. On peut donner l'exemple du Fonds Amazonie au Brésil, du Fonds national pour l'environnement (FONAM) au Pérou et des Fonds de protection et de développement des forêts au Vietnam.
4. La distribution conditionnelle des paiements à travers les systèmes de transferts fiscaux de l'État, comme celle proposée par le ministère des Finances indonésien (ministère des Finances 2009). Cela peut faire intervenir le budget gouvernemental normal, un fonds ciblé ou une approche décentralisée englobant des décisions sur l'allocation des fonds par les autorités locales et des impôts perçus par le gouvernement central, comme dans le cas du Vietnam (Programme ONU-REDD 2010).

Ces approches proposées des transferts financiers ont des implications pour le partage des bénéfices. Les mécanismes basés sur des projets supposent un contrat entre le prestataire et l'acheteur, mais sont généralement quelque peu éloignés des structures étatiques, tandis que les systèmes nationaux plus complexes ont une gamme plus large d'acteurs et de niveaux de systèmes infranationaux à prendre en compte (Programme ONU-REDD 2010). Le tableau 8.1 montre que, peut-être à l'exception du Brésil, il n'y a guère de clarté dans quelque pays que ce soit sur les arrangements de gouvernance institutionnelle pour ce qui est des transferts financiers au titre de la REDD+ et que de nombreux pays ont plusieurs propositions différentes à examiner. Par exemple, le projet de Stratégie tanzanienne relative à la REDD+ propose un système national centralisé, dans le cadre duquel les paiements seraient versés sur un National Trust Fund, tandis que les projets (et la proposition

de préparation [R-PP]) proposent une approche imbriquée qui permet les paiements internationaux directs aux projets. Dans certains pays, comme l'Indonésie, des processus multiples de définition des mécanismes de partage des bénéfices sont en cours, bien que la légalité des arrangements proposés ne soit pas claire. Le fait que de nombreux projets de REDD+ fonctionnent dans des cadres légaux et politiques précaires fait que les arrangements existants de partage des bénéfices pourraient subir des bouleversements une fois la politique de niveau national formalisée.

8.3 Les discours sur les bénéficiaires potentiels

Une question importante qui domine le débat sur le partage des bénéfices tant au niveau national qu'à celui des projets est celle de savoir qui devrait percevoir les bénéfices associés à la REDD+. Cette section se concentre sur les principaux discours autour de cette question, sur les compromis qui accompagnent les choix découlant de chaque discours et sur les implications des choix sur la conception d'un mécanisme de partage des bénéfices. Différents discours ont différents effets sur l'élaboration des politiques, car ils cernent le problème et présentent les choix de manières différentes (Hajer et Versteeg 2005).

Une distinction générale peut être faite entre l'efficacité et l'efficience d'un côté et l'équité (et les co-bénéfices) de l'autre.

1. Le *discours sur l'efficacité et l'efficience* se concentre sur l'objectif des réductions des émissions de carbone. Il suggère que les bénéfices devraient être utilisés comme incitation et distribués aux personnes ou communautés qui engendrent une réduction des émissions en modifiant leur comportement ou leurs actions. Cet argument suit la logique des PSE : la REDD+ sert de mécanisme pour payer les utilisateurs et les propriétaires des forêts afin qu'ils réduisent les émissions. Par conséquent, les bénéfices financiers devraient aller principalement aux personnes qui fournissent ces services pour veiller à ce que les services soient effectivement fournis. Cela peut aussi être considéré comme une pratique juste, puisque ces acteurs pourraient supporter les principaux coûts résultant de l'utilisation réduite des forêts.
2. Les *discours liés à l'équité*, quant à eux, se concentrent sur la question de savoir quels acteurs ont le droit de profiter de la REDD+, et accordent moins d'attention à leurs contributions à la réduction des émissions de carbone. Ce qui explique cette approche, c'est que l'on redoutait que le fait de se concentrer sur l'efficacité et l'efficience entraîne des incitations injustes (p. ex. récompenser des acteurs riches parce qu'ils ont réduit leur comportement illégal), creusant les inégalités et minant la légitimité politique et morale de la REDD+. Le discours axé sur l'équité a quatre volets principaux, qui sont traités ci-dessous.

Au niveau national, l'accent relatif mis sur les divers discours varie en fonction des parties prenantes intervenant dans la conception du mécanisme, de la nature du financement de la REDD+ qui est prévu et du type d'activité de REDD+ dont il s'agit. Par exemple, au Vietnam, on se soucie de mettre au point des paiements basés sur les performances qui peuvent tenir compte des bénéficiaires. En Indonésie, l'accent est mis sur l'établissement de structures d'incitation adéquates pour veiller à ce que les promoteurs de projets restent

Tableau 8.4 Modèles proposés pour les allocations de financements de la REDD+ au niveau infranational au Brésil (basé sur Moutinho *et al.* (2011) [i] et MMA (2012) [ii])

	Proposition d'allocation de financement	Implications
Modèle 1 [i ; ii]	Basé sur les niveaux d'émissions de référence infranationaux, les États fédéraux seraient indemnisés selon trois critères : i) contribution à la réduction des émissions ; ii) le stock forestier ; et iii) les performances par rapport aux cibles étatiques concernant la réduction de la déforestation.	Le partage des bénéfices basé sur les performances est le plus efficace, du fait de la reddition de comptes rigoureuse concernant les réductions des GES au niveau national. L'équité est abordée en prenant en considération les stocks, et ceci pourrait profiter aux populations autochtones. Cependant, le fait que les fonds sont alloués au niveau de l'État entraîne quelques difficultés pour les faire parvenir aux populations locales.
Modèle 2 [i ; ii]	Fonds séparés pour la contribution de catégories précises d'utilisation des terres (p. ex. terres autochtones, aires protégées et réserves extractives, établissements sédentaires et terres publiques) à la réduction de la déforestation et à la conservation du stock forestier.	L'efficacité et l'efficience peuvent être améliorées, car le modèle permet l'allocation de ressources financières sur la base des besoins de différentes zones. L'équité est améliorée en allouant des financements directement à la zone concernée. De plus les populations autochtones devraient bénéficier de l'allocation de fonds à certains groupes précis de propriétaires.
Modèle 3 [ii]	L'allocation des fonds se base sur les réductions des émissions au niveau local (unités de carbone attribuées). Les niveaux de référence sont alloués directement aux acteurs responsables de la réduction de la déforestation et de la promotion de la conservation forestière.	L'efficacité peut être accrue, car les coûts de transaction sont faibles et qu'aucune nouvelle institution n'est requise. Cependant, l'allocation des niveaux de référence directement aux populations locales présente des difficultés.

impliqués et, en Tanzanie, tout est fait pour que les paiements anticipés soient possibles, afin de maintenir l'engagement de départ.

Le tableau 8.4 décrit des modèles proposés pour les allocations de financements au niveau infranational, qui ont été mis au point pour influencer la formulation de la stratégie nationale de REDD+ au Brésil. Ces modèles ont été élaborés par l'Institut de recherche environnementale de l'Amazonie (IPAM) (Moutinho *et al.* 2011) et un groupe de travail organisé par le ministère de l'Environnement (MMA 2012). Le tableau illustre la variation des modèles en fonction du poids accordé aux différents objectifs d'efficacité et d'efficience ou d'équité et en quoi cela pourrait avoir des implications pour la façon dont les bénéfices sont distribués.

Dans la pratique, la plupart des mécanismes de partage des bénéfices seront conçus pour tenter d'atteindre de nombreux objectifs, mais pour chacun d'entre eux il y a des compromis considérables. Ces compromis soulèvent des questions difficiles pour la conception de la REDD+, puisqu'ils nécessiteront des décisions qui risquent de miner le soutien en faveur de la mise en œuvre de la REDD+.

Dans les sections suivantes, nous discutons des compromis clés abordés dans divers discours axés sur l'équité et décrivons la façon dont chacun de ces compromis entre en interaction avec les discours d'efficacité et d'efficience pour influencer la conception de mécanismes de partage des bénéfices.

8.3.1 Discours axé sur l'équité I : Les bénéfices devraient aller aux acteurs dotés de droits reconnus

Un discours dominant dans le débat sur le partage des bénéfices consiste à dire que les bénéfices devraient être distribués à ceux qui ont des droits reconnus (aux termes du droit écrit ou du droit coutumier) sur ces bénéfices ou qui peuvent y prétendre. Les droits reconnus sont des droits conférés à une personne ou une entité par un système juridique précis, par opposition aux droits moraux ou éthiques plus généraux, qui sont traités ci-après. Cependant, dans la plupart des pays, y compris ceux occupés par nombre des sites de projets, l'établissement de ces droits reconnus est loin d'être simple. Aucun des pays examinés n'a de législation nationale relative aux droits de propriété sur les réductions des émissions de carbone (voir l'encadré 8.2) et la plupart des projets de REDD+ fonctionnent dans un vide juridique quant aux droits sur le carbone. L'Indonésie, le Pérou et la Tanzanie, en particulier, ont un certain nombre de projets de REDD+ dotés de mécanismes de partage des bénéfices qui ont été mis au point avant la clarification de leurs politiques nationales relatives aux droits sur le carbone. Lorsque cette clarté fait défaut, nombre d'acteurs forestiers supposent que les régimes fonciers et forestiers existants, et les instruments actuels de politiques générales pour le partage des bénéfices découlant des forêts, constitueront la base de l'allocation des

Encadré 8.2 Débats sur les droits sur le carbone dans certains pays concernés par la REDD+

Les droits sur le carbone peuvent appartenir à un particulier ou à un groupe, comme une communauté ou l'État, selon la législation nationale. Si l'on suit les débats en cours portant sur cette question dans un certain nombre de pays, on constate la complexité de la reconnaissance du droit à tirer profit des réductions des émissions de carbone.

Cameroun

Le système juridique du Cameroun ne fait pas la distinction entre les droits sur les arbres et les éléments (comme le carbone) qu'ils contiennent. Selon Sama et Tawah (2009), le droit séparable à mener des échanges de carbone et à en tirer profit devrait être traité comme n'importe quelle autre question de propriété des ressources naturelles et dépend donc du type de forêt dont il s'agit. Au Cameroun, les ressources naturelles qui se trouvent dans les forêts publiques ou communes appartiennent à l'État, celles situées sur des terres nationales, qui sont administrées par l'État, appartiennent à la nation camerounaise (Karsenty et Assembe 2011), celles situées dans des forêts de conseils appartiennent au conseil et celles se trouvant dans des forêts privées sont la propriété de particuliers. D'aucuns soutiennent qu'un crédit carbone devrait être catégorisé comme un bien intangible (Correa 2009, tel que cité dans Dkamela 2011) et prendre la forme d'un bien monétaire représentant le résultat d'une action. La propriété de crédits carbone serait accordée aux acteurs forestiers qui prouvent qu'ils sont à l'origine de l'action les ayant engendrés. Cette revendication ne se baserait pas forcément sur le régime foncier, mais pourrait aussi englober les droits ancestraux, les droits d'exploitation, les droits d'utilisation ou l'investissement de capital.

Brésil

Selon la décision fédérale numéro AGU-AFC-1/2011, la prestation de services environnementaux pourrait être soumise à des accords commerciaux avec des groupes autochtones ; les crédits carbone générés sur des terres autochtones appartiendraient aux populations autochtones au titre de l'article 231 de la Constitution fédérale. Au niveau infranational, les États Acre, Amazonas et Tocantins ont adopté des lois sur le climat et la conservation, qui précisent que les droits sur le carbone appartiennent à l'État. Au titre de ces lois, les prestataires de services écosystémiques peuvent avoir accès aux ressources financières, pourvu qu'ils soient approuvés et juridiquement basés dans la zone où les services sont fournis (Gebara 2011). Dans le cas de l'Amazonas, ce droit peut être octroyé à la Fondation Amazonas Durable (FAS), qui est chargée de gérer les sites de conservation au sein de l'État (Art.8, Loi 3135/2007).

Voir page suivante

Encadré 8.2 suite

Vietnam

La Constitution vietnamienne stipule que toutes les ressources des terres et des forêts appartiennent à l'État, qui les alloue à des organisations et des particuliers pour des « usages stables et à long terme ». Ainsi, la loi de 2004 sur la protection et la mise en valeur des forêts reconnaît le principe selon lequel les acheteurs peuvent acheter des biens et services forestiers, et verser des paiements à ceux qui protègent et régèrent les forêts. La décision 178 (2001) précise les manières dont les ménages et les particuliers peuvent se voir allouer ou louer des terres, ou peuvent être embauchés sur contrat pour gérer des forêts, et elle décrit en détail les paiements qui leur sont versés en échange de ces services. Ainsi, les particuliers et les organisations peuvent avoir le droit de recevoir des avantages en échange de la prestation de services écosystémiques. Toutefois, selon l'article 84 de la loi de 2005 sur la protection de l'environnement, les échanges d'émissions de carbone avec des acheteurs internationaux sont soumis à l'approbation du Premier ministre.

paiements pour les réductions des émissions de carbone (Cotula et Mayers 2009). Le régime foncier est important pour le partage des bénéfices dans les forêts, parce qu'il contribue à déterminer quels sont les acteurs qui ont le droit d'exercer des activités et de prétendre à des bénéfices sur une surface de terre précise et ses ressources naturelles associées (Peskett 2011a). Cependant, une question clé dans le débat sur les droits sur le carbone est que de nombreux petits utilisateurs des forêts ne possèdent pas de droits formels sur les terres et/ou sur les produits forestiers (voir le chapitre 9), et utilisent donc la forêt illégalement. Le fait de cibler les bénéfices exclusivement sur les personnes ou entités dotées de droits formels pourrait pénaliser les personnes les plus pauvres, ce qui soulève la question de savoir si la réduction des utilisations illégales *de jure* devrait ou non donner aussi lieu à indemnisation.

Le fait de posséder des terres ou des arbres ne signifie pas forcément qu'on reconnaît au propriétaire le droit de tirer profit de la séquestration du carbone ou des réductions des émissions de carbone. Bien que certains auteurs ne fassent pas cette distinction, Peskett et Brodnig (2011) soutiennent (d'après Strech et O'Sullivan 2007 ; Takacs 2009) que l'expression « droits sur le carbone » a deux aspects fondamentalement différents :

1. Le droit de propriété sur le carbone séquestré, qui est physiquement contenu dans la terre, les arbres et le sol, ne doit pas forcément coïncider avec les droits de propriété sur les ressources physiques.
2. Le droit de propriété sur le carbone séquestré est distinct du droit à bénéficier de la vente de crédits carbone. Lorsqu'il n'existe pas de loi précise sur le droit de séquestrer du carbone, les droits reconnus peuvent porter

sur le bien, l'activité ou la ressource sous-jacents. Si le statut juridique n'est pas clair, les contrats deviennent importants pour clarifier les droits et les responsabilités (Norton Rose 2010).

L'un des principaux aspects à prendre en compte lors de la conception de mécanismes de partage des bénéfices est si oui ou non les gouvernements centraux revendiqueront séparément le droit de profiter des transactions de crédits carbone. Cette décision est ancrée dans la question fondamentale de savoir si les forêts et les produits associés sont considérés comme des biens appartenant à la nation et, dans l'affirmative, dans quelle mesure il y a un consensus politique autour de la décision. En Tanzanie, par exemple, la majorité des projets de REDD+ ont lieu sur des terres enregistrées comme des réserves forestières villageoises, ce qui signifie que la loi ne requiert pas que les revenus découlant de ces projets soient transférés au gouvernement central, ce parce que les lignes directrices de la GFC et la loi tanzanienne sur les forêts de 1998 (révisée en 2002) accordent aux communautés qui possèdent des réserves forestières villageoises le droit de percevoir les revenus et les bénéfices en résultant (République unie de Tanzanie, 1998). Cela a des implications sur la manière dont ces projets sont vus par le gouvernement et le grand public, puisque les revenus éventuels qu'ils obtiennent ne contribueront pas au développement national dans son ensemble. Une résistance latente aux réformes qui ont transféré le contrôle sur les terres et les forêts de l'État aux communautés existe encore au niveau national, où certains continuent de percevoir les ressources naturelles comme des biens appartenant à toute la nation (entretiens avec des parties prenantes nationales 2012). Cette perception a entraîné la recommandation que les revenus de REDD+ soient canalisés par le National Trust Fund pour permettre au gouvernement de gérer et de distribuer les fonds aux communautés (République unie de Tanzanie 2010).

Si les gouvernements assument la propriété du carbone, la conception des mécanismes nationaux de partage des bénéfices doit aborder la question de savoir comment les bénéfices obtenus de la vente du carbone seraient distribués à l'échelle nationale. Si le droit sur le carbone était privatisé, le propriétaire de ces ressources régirait le mécanisme de partage des bénéfices. Cependant, dans ce cas, il serait sans doute nécessaire de s'attaquer de front aux moteurs des émissions de carbone, puisque ceux à qui des droits sont reconnus pourraient ne pas être responsables des comportements à fortes émissions.

8.3.2 Discours axé sur l'équité II : les avantages devraient aller aux gestionnaires de la forêt qui engendrent de faibles émissions

Du point de vue de l'équité, on peut soutenir que les bénéfices de la REDD+ devraient aller non seulement aux acteurs qui ont engendré des émissions importantes, mais aussi aux groupes autochtones ou autres groupes d'utilisateurs de la forêt qui ont fait preuve d'une gestion forestière responsable. Par exemple, en adoptant cette approche, une communauté

dont les droits coutumiers ne sont pas juridiquement reconnus, mais qui protège les forêts depuis longtemps, aurait des raisons de revendiquer les bénéfices découlant de la REDD+. Le dilemme efficacité-équité réside dans le fait que, dans nombre de ces situations de faibles émissions, l'additionnalité ne peut pas être prouvée parce qu'il n'y a pas d'émissions à réduire au départ. Cependant, d'aucuns argueraient que les émissions risquent d'augmenter à l'avenir, c.-à-d. que la base de référence réaliste est au-dessus du niveau historique, et que par conséquent les paiements peuvent être considérés comme additionnels.

Il est possible d'observer dans certains des projets étudiés une reconnaissance de la bonne gestion des forêts, lorsque les bénéfices sont distribués aux acteurs qui ne sont pas les moteurs directs de la déforestation, afin d'encourager la collaboration et de créer des incitations pour protéger la zone. On le voit, par exemple, dans le projet BAM, à Madre de Dios, au Pérou, où les propriétaires des concessions produisant des noix du Brésil reçoivent des incitations pour protéger la forêt, bien que les principaux responsables de la déforestation, au défrichement à vocation agricole et à l'exploitation illégale du bois soient des acteurs complètement différents. Dans le meilleur scénario, les paiements versés aux communautés peuvent les inciter à protéger la forêt des agents externes de la déforestation.

8.3.3 Discours axé sur l'équité III : Les bénéfices devraient aller à ceux qui supportent des coûts

Un important discours dans le débat sur le partage des bénéfices consiste à dire que les acteurs forestiers qui prennent en charge les coûts de mise en œuvre, de transaction et d'opportunité devraient recevoir les bénéfices de la REDD+. Ce discours traduit des préoccupations d'équité pour veiller à ce que les personnes ayant supporté des coûts soient indemnisées à ce titre, indépendamment des réductions des émissions dont elles sont directement responsables.

La tension entre les approches basées sur les émissions et la nécessité de récompenser les efforts et les contributions à la mise en œuvre de la REDD+ se traduit dans la conception de nombreux arrangements émergents de partage des bénéfices (voir l'encadré 8.3). Cette tension est non seulement liée au fait que les contributions sont plus faciles à définir et à mesurer que les réductions des émissions (voir le chapitre 13), mais aussi au fait que la plupart des projets de REDD+ en sont aux stades initiaux de la mise en œuvre et reconnaissent la nécessité d'inciter les acteurs à participer.

8.3.4 Discours axé sur l'équité IV : Les avantages devraient aller à ceux qui mènent une mise en œuvre efficace

Enfin, il y a un discours selon lequel une part des bénéfices de la REDD+ devrait être partagée avec les acteurs forestiers qui sont essentiels pour la mise

Encadré 8.3 Projets REDD+ en Tanzanie : examen des options pour éliminer la tension entre le partage des bénéfices basé sur les performances ou sur les contributions

Une question clé dans la conception de mécanismes de partage des bénéfices pour les projets de REDD+ en Tanzanie porte sur la base du versement de paiements. Deux options se dégagent clairement, à savoir des paiements sur la base i) *des efforts et des contributions* ou ii) *des performances et des résultats*. Dans le premier cas, les communautés seront récompensées tant qu'elles mettront en œuvre des activités qui améliorent les conditions de la forêt et par conséquent le stock de carbone (p. ex. par le biais des plans d'aménagement des sols, de la gestion forestière participative, de l'application des lois ou de la mise en œuvre de plans de gestion forestière). Cette méthode entraîne des coûts de transaction faibles, car les activités sont faciles à vérifier, et demandent moins de données empiriques. Cependant, cette approche présente plusieurs inconvénients. Par exemple, il n'y a pas forcément de lien direct entre les paiements et les réductions du taux de déforestation. Cette approche ne tient pas compte de la variabilité des performances des responsables des forêts, et elle ne crée pas non plus de fortes incitations pour une bonne gestion forestière, puisque les responsables des forêts sont payés quels que soient les résultats de la gestion forestière (TFWG 2010). Cependant, cette approche tient compte du fait que certaines communautés font tout autant d'efforts que d'autres, mais atteignent de moins bons résultats, du fait de circonstances différentes.

Néanmoins, un système de paiement basé sur les efforts ne prend pas en compte les différences sur le plan des coûts d'opportunité entre les communautés. Celles qui parviennent à mettre fin à la production de charbon de bois ou à la culture itinérante renonceront à plus d'activités agricoles ou autres activités économiques que celles qui tentent de faire cesser ces activités sans pour autant y parvenir (TFWG 2010). Les communautés dotées de forêts riches en carbone (dans les régions montagneuses) supporteront des coûts d'opportunité plus élevés que les communautés des forêts à faible teneur en carbone (comme les forêts *miombo* du sud de la Tanzanie et les forêts sur le corail de Zanzibar) (République unie de Tanzanie 2009). Cela est dû au fait qu'il y a des opportunités économiques de plus grande valeur dans les zones où les forêts sont plus riches en carbone (TFWG 2010). Si le coût de ces opportunités et les autres coûts, comme l'accès variable aux marchés, ne sont pas pris en compte, ou sont supposés constants, les systèmes basés sur les efforts peuvent se révéler inéquitables.

Dans un système de paiement basé sur les résultats ou les performances, les communautés et les responsables des forêts sont payés pour leurs performances réelles en termes d'amélioration des conditions forestières et de réduction de la dégradation de façons empiriquement vérifiables par des stocks de carbone forestier accrus par rapport aux niveaux d'émissions de référence. Ce système fournit un lien direct entre les paiements de REDD+ et les activités efficaces de conservation des forêts. Cependant, le système basé sur les performances s'accompagne de coûts de transaction plus élevés du fait de la nécessité de mesurer le carbone et de méthodes de vérification faisant intervenir des tiers.

en œuvre de la REDD+, que ce soient des entités du secteur privé, des ONG ou des instances gouvernementales centrales ou locales (tableau 8.2). Cependant, la détermination du pourcentage exact des bénéfiques qui devraient revenir à ces acteurs est une question clé qui doit être débattue dans de nombreux pays. Le défi consiste à veiller à ce que les entités chargées de la mise en œuvre des projets reçoivent assez d'incitations pour garantir une mise en œuvre efficace, tout en évitant qu'elles reçoivent des bénéfiques exceptionnels (comme discuté dans le livre vert du ministère des Finances indonésien [ministère des Finances, 2009]). Par exemple, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, malgré un régime foncier clair, les propriétaires terriens coutumiers ne tirent guère de bénéfiques de l'extraction du bois d'œuvre, du fait des modalités régissant l'extraction du bois entre les propriétaires terriens, l'État et les opérateurs, selon lesquelles le prix payé aux propriétaires terriens pour le bois est fixe, indépendamment des hausses éventuelles du prix du marché. En Indonésie, les promoteurs de projets du secteur privé font pression pour influencer le contenu des politiques nationales concernant l'établissement de règles sur le partage des bénéfiques, soutenant qu'ils ont besoin d'une rémunération adéquate pour couvrir les coûts de mise en œuvre et de transaction qu'ils supportent suite aux activités de préparation de la REDD+. En Tanzanie, tous les porteurs de projets de REDD+ sont des ONG et le niveau de rente qui pourrait, ou devrait, leur revenir n'a pas fait l'objet de débats au niveau national. Cependant, c'est une question clé à laquelle ils sont confrontés dans le cadre des négociations avec les communautés.

Cette question s'applique aussi aux droits des pouvoirs publics à conserver quelques revenus pour couvrir les coûts de mise en œuvre et de transaction qu'ils ont éventuellement supportés. Comme pour les revenus obtenus de n'importe quel produit forestier, les gouvernements centraux et locaux peuvent conserver des revenus correspondant à des coûts admissibles, comme l'établissement de systèmes de MNV et d'application de la loi (Irawan et Tacconi 2009). Le Programme ONU-REDD (2010) recommande que la quantité de revenus conservés par le gouvernement soit basée sur les performances et directement liée aux coûts supportés.

Une question connexe dans le débat sur le partage des bénéfiques vertical est comment distribuer la rente ou les impôts liés à la REDD+ entre échelons des pouvoirs publics, et notamment dans quelle mesure les autorités locales devraient garder des revenus provenant du niveau local. Le principe de subsidiarité suggère que l'on parvient à une efficacité plus importante en situant les pouvoirs et les tâches à l'échelon administratif le plus bas possible (Foellesdal 1998) mais, dans le cas de la REDD+, c'est au niveau central que certaines activités seront le mieux gérées, p. ex. pour limiter les fuites (Irawan et Tacconi 2009).

8.4 Négocier les choix et la légitimité du processus

Une contrainte fréquente dans les pays étudiés est le manque de clarté quant à l'organisme qui est le plus compétent pour prendre des décisions sur les arrangements de partage des bénéfices. Dans certains cas, ce manque de clarté fait stagner la mise au point de mécanismes de partage des bénéfices et donc la mise en œuvre de la REDD+. Par exemple, en Indonésie, la réglementation du partage des bénéfices élaborée par le ministère de la Foresterie a été remise en question par le ministère des Finances, lequel affirme que le ministère de la Foresterie n'a pas autorité pour prendre des décisions fiscales. Dans le même temps, le Groupe de travail REDD+ est en train de mettre au point des propositions parallèles pour le partage des bénéfices en rapport avec le financement norvégien de la REDD+. En Tanzanie, il y a des débats similaires sur les ministères qui ont l'autorité de prendre des décisions sur la mise en œuvre de la REDD+. Le Département de l'environnement, au sein du Bureau du vice-président, est doté de l'autorité de prendre des décisions concernant la mise en œuvre de la REDD+, mais la mise en œuvre même de projets de REDD+ incombe au ministère des Ressources naturelles et du Tourisme (République unie de Tanzanie 2010), tandis que le ministère des Finances est chargé de mener le suivi et de garantir la bonne perception des revenus. Dans le même temps, le ministère des Questions foncières prend des décisions sur la propriété foncière, les titres et le périmètre des terres forestières villageoises (où se situent la plupart des projets de REDD+), tandis que l'autorité gouvernementale locale au niveau du district a pour mandat d'approuver les plans d'utilisation des terres, qui sont requis pour établir des réserves forestières villageoises.

D'un côté, les initiatives au niveau des projets présentent l'avantage de servir de précédent, et donnent lieu à des enseignements innovants pour les mécanismes de partage des bénéfices, qui peuvent ensuite être incorporés dans les politiques nationales (comme dans le cas du projet de la SNV à Cat Tien, au Vietnam, par exemple). D'un autre côté, l'autonomie au niveau des projets court le risque que des initiatives de projet se développent parallèlement aux politiques nationales, éventuellement en dehors de l'espace démocratique légitime, de sorte qu'elles ne contribueraient en rien au renforcement des capacités des structures et processus gouvernementaux.

Pour surmonter ces aléas, il faudra un processus qui confèrera une légitimité à toutes décisions prises. La légitimité n'est pas seulement fonction des résultats en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité du système de partage des bénéfices, elle dépend aussi du processus en vue de concevoir et de mettre en œuvre le système. La légitimité peut être améliorée en veillant à ce que les décisions sur le partage des bénéfices soient prises par ceux qui ont

le mandat juridique de le faire et en accordant une attention aux procédures prévues afin de garantir la prise de décisions acceptables et responsables. Notre étude montre qu'un tel processus n'est pas simple et, dans la plupart des pays, le mandat et la responsabilité de diverses institutions gouvernementales n'est pas forcément clair. Pour surmonter cela, il faudra que toutes les organisations gouvernementales et non gouvernementales qui prennent part à la conception de politiques et mécanismes de partage des bénéfices jouent un rôle dans la résolution de ce manque de clarté. Les organismes donateurs devraient encourager cette clarification et devraient passer par les processus et institutions mandatés pour prendre les décisions. Les ONG et les entités du secteur privé chargées de la mise en œuvre peuvent encourager ce processus en faisant pression pour obtenir la clarification des rôles et des responsabilités.

8.5 Conclusions et recommandations

Nous avons montré que nombre des conflits concernant la vision de la REDD+ semblent être liés à la conception de mécanismes de partage des bénéfices et que les décisions portant sur la conception supposent souvent une concession entre l'efficacité, l'efficience et l'équité des mécanismes de REDD+. Les discours, idéologies et définitions associés au partage des bénéfices concernent une variété d'objectifs, qui vont de la nécessité de fournir une indemnisation pour les coûts supportés, au besoin de reconnaître certains droits et de garantir des résultats justes, en passant par la nécessité de garantir des co-bénéfices, tels que la biodiversité. La décision de mettre l'accent soit sur l'efficacité et l'efficience soit sur l'équité a des implications considérables pour la conception de mécanismes de partage des bénéfices.

Cette multiplicité d'objectifs est due au fait que la REDD+ suscite elle-même de nombreuses attentes pour ce qui est de résultats ne se limitant pas aux réductions des émissions de carbone. Pour gérer ces attentes, il faut de la clarté au niveau national ainsi qu'à celui des projets concernant : i) l'objectif premier de la REDD+ ; et ii) la mesure dans laquelle les co-bénéfices devraient être abordés et peuvent et/ou devraient être financés par la REDD+. Cependant, notre analyse de la situation de la conception du partage des bénéfices aux niveaux tant national que de projet montre que ces questions fondamentales n'ont pas encore été résolues. Nombre de projets REDD+ fonctionnent dans un vide causé par l'incertitude concernant la forme des mécanismes de partage des bénéfices qui finira par être classée comme légale et donc le niveau et type de bénéfices qui seront ouverts à un partage éventuel.

Il n'y a pas de doute qu'il est urgent de s'atteler à la conception de mécanismes de partage des bénéfices et donc, à court terme, il pourrait être nécessaire de travailler dans le cadre de la réalité d'un contexte de politiques nationales

sous-optimal au lieu d'attendre que des réformes voient le jour. Par exemple, étant donné qu'il n'est peut-être pas réaliste d'obtenir un degré de clarté juridique quant aux droits sur le carbone dans un avenir proche, le mécanisme de partage des bénéfices devra peut-être dépendre de contrats qui précisent des droits et des responsabilités juridiques. Cependant, le fait d'accorder une trop grande attention aux petits détails de la conception de mécanismes de partage des bénéfices avant que les questions fondamentales n'aient été résolues (comme les procédures à respecter pour la prise de décisions concernant le partage des bénéfices et les organes auxquels reviendrait le droit de prendre ces décisions) peut se révéler problématique.

Nous concluons que la question principale à laquelle il faut tenter de répondre est celle de la garantie de la légitimité du processus pour aborder des questions fondamentales et prendre des décisions sur la conception des mécanismes de partage des bénéfices. Pour cela, une clarté juridique et un consensus concernant l'institution qui a les pouvoirs de prendre ces décisions seront nécessaires, et il faudra par ailleurs accorder une attention aux droits procéduraux, comme la transparence, la participation et le consentement libre, préalable et en connaissance de cause. Il n'y a guère d'aspects qui s'inscrivent absolument dans ce qui est « bien » ou ce qui est « mal » dans la conception du partage des bénéfices, de sorte que la résolution des questions fondamentales requiert des jugements éthiques, politiques et pratiques. Ces jugements concernent des questions comme qui devrait profiter de la REDD+ et des considérations juridiques et constitutionnelles concernant le droit de l'État à conserver des revenus provenant de biens privés et publics. Nous suggérons donc que les mécanismes de partage des bénéfices efficaces ne reposent pas seulement sur des principes clairs de conception, puisque ceux-ci ne peuvent pas, à eux seuls, satisfaire les intérêts de toutes les parties prenantes mais, et c'est plus important, sur le processus de prise de décisions concernant la conception et la mise en œuvre.