

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.



Les projets de REDD+ comme hybrides d'approches anciennes et nouvelles de la conservation forestière

William D. Sunderlin et Erin O. Sills

- La plupart des projets infranationaux de REDD+ cherchent à conjuguer l'approche de projet intégré de conservation et de développement (PICD) à des paiements pour services écosystémiques (PES)
- Dans des conditions d'incertitude sur le plan des politiques et des marchés, cette structure hybride permet aux porteurs de projet de mettre rapidement en place leurs projets, et l'approche par PICD peut servir d'option de repli si les PES ne se matérialisent pas.
- Cependant, cette structure hybride constitue un défi, car l'approche par PICD a souvent donné des résultats décevants, et parce que les porteurs de projet tendent à insister sur la dimension PICD et à minimiser l'importance des PES lors des consultations avec les parties prenantes, ce qui peut avoir des conséquences négatives en termes d'efficacité et d'équité.

10.1 Introduction

La REDD+, en gros, est un terme général décrivant des « actions locales, nationales et mondiales qui réduisent les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, et qui améliorent les stocks de carbone forestier

dans les pays en développement » (Angelsen 2009a:2). Comme l'ont fait remarquer Sills *et al.* (2009), la REDD+ est souvent perçue de manière plus restrictive comme un système de paiements conditionnels basés sur les performances. Ces paiements peuvent être appliqués à diverses échelles, du niveau des gouvernements nationaux jusqu'à celui des ménages. Dans ce chapitre, nous examinons les attributs essentiels et les interventions de la REDD+ à l'échelle du site de projet. Nos observations révèlent que ces projets sont principalement des hybrides de stratégies traditionnelles de conservation forestière et de paiements basés sur les performances, ou paiements pour services écosystémiques (PSE).¹

La REDD+ est devenue une partie intégrante des priorités mondiales relatives à l'atténuation du changement climatique en 2007, lors de la COP13 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). S'il n'y avait pas de projets portant l'appellation « REDD+ » à l'époque, il y avait néanmoins des antécédents de projets de déforestation évitée, dont beaucoup qui avaient commencé lors de la négociation du Mécanisme de développement propre (MDP) (Caplow *et al.* 2011). On compte maintenant plus de 200 projets infranationaux en cours d'élaboration ou de mise en œuvre (Kshatriya *et al.* 2011).

Parmi ces projets de REDD+, il y en a très peu dans lesquels les paiements basés sur les performances ont réellement été mis en œuvre. Les actions sur les incitations conditionnelles dans les projets ont été entravées par trois facteurs principaux : i) développement lent de l'architecture internationale au titre de la CCNUCC, associé à l'absence d'accord sur un mécanisme de financement et sur la mobilisation de fonds ; ii) retards dans l'établissement d'un marché robuste du carbone forestier ; et iii) politiques nationales qui ne sont pas encore suffisamment réceptives aux buts de la REDD+ (voir le chapitre 5).

Ce chapitre définit la structure hybride émergente de la REDD+ à l'échelle des projets. De nombreux projets conjuguent des éléments de projets intégrés de conservation et de développement (PICD) et les PSE. Nous commençons par décrire les méthodes appliquées dans le volet 2 de l'Étude comparative mondiale (Global Comparative Study - GCS) sur la REDD+ menée par le CIFOR, notre principale source de données concrètes sur cette

1 Nous définissons un projet de REDD+ comme une activité qui : « (i) cherche à quantifier et à notifier les changements survenus au niveau des stocks de carbone forestier, selon les lignes directrices du GIEC et/ou d'autres lignes directrices largement acceptées, et mène éventuellement à des transactions de crédits carbone ; et ii) opère dans un ou plusieurs site(s) géographiquement défini(s), avec des limites prédéterminées comme le suggère la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), y compris des activités qui cherchent à incorporer le carbone dans les décisions concernant l'utilisation et l'aménagement du territoire dans des paysages hétérogènes à l'échelle infranationale » (Sills *et al.* 2009:266-267).

caractéristique hybride de la REDD+ (section 10.2). La section 10.3 décrit la logique et l'utilité de l'approche hybride pour les porteurs de projet de REDD+ et conjecture sur les raisons de son existence. Nous décrivons ensuite les conditions d'incertitude qui caractérisent la REDD+ sur le plan des politiques et des marchés et nous expliquons le retard apporté à l'introduction des paiements basés sur les performances (section 10.4). Cela constitue une toile de fond permettant de démontrer en quoi le modèle hybride est une opportunité pour les porteurs de projet de REDD+ (section 10.5) non sans soulever aussi quelques défis (section 10.6). Nous concluons par des observations sur l'importance de nos résultats (section 10.7).

10.2 Données et méthodes

Les informations sources pour ce chapitre sont une combinaison des publications générales consacrées à la REDD+ et des données de terrain provenant du volet 2 de la GCS sur la REDD+ menée par le CIFOR. Pour une description des objectifs, de la portée et des méthodes du volet 2, et pour une liste des 22 projets étudiés, voir l'Annexe.

Les informations de terrain proviennent de 19 des 22 sites de projet du volet 2 où des données de terrain avaient déjà été collectées début 2012. Certaines des données proviennent d'entretiens menés dans le cadre d'une enquête auprès des porteurs de projet intitulée « Update of information on REDD+ interventions » (Mise à jour des informations sur les interventions de REDD+), menée entre avril et octobre 2011. Cette enquête cherchait à déterminer si, comme on le pensait, l'introduction des incitations de REDD+ sur les sites de projet avait subi des retards. Les conclusions décrivent la mise en œuvre d'interventions de divers types (REDD+ et autres) sur les sites de projet.

Les données figurant dans ce chapitre sont aussi tirées d'une autre enquête menée durant la même période et intitulée « Supplementary survey on participation and tenure » (Enquête supplémentaire sur la participation et le régime foncier). Elle donne un aperçu des divers défis auxquels se heurtent les porteurs de projet lors de l'établissement de projets de REDD+ et des manières dont ils les ont relevés.

Il est possible que notre échantillon de sites de projets de REDD+ présente un biais en faveur de ceux qui en étaient au début de leurs préparations. Nous avons sélectionné des sites de projet qui ne présentaient pas le risque de lancement d'activités de REDD+ avant que nous ayons eu le temps d'effectuer la collecte des données de référence « avant » (avant l'introduction d'incitations de REDD+). Ainsi, il est possible que nos résultats exagèrent la lenteur des progrès. Néanmoins, il y a très peu de projets de REDD+ qui ont commencé à introduire les paiements basés sur les performances. Au Brésil, Juma, un des projets de premier plan déjà en cours, est une exception (voir l'encadré 12.2).

Nous ne savons pas dans quelle mesure le schéma hybride évident dans tous les sites étudiés dans le cadre du volet 2 est représentatif de la REDD+ dans son ensemble. Presque tous les projets de REDD+ menés au Brésil et en Indonésie qui prévoient de mettre en œuvre des PSE planifient aussi des interventions en vue d'améliorer l'application des lois sur les forêts et/ou de fonctionner complètement en mode PICD (voir le chapitre 12). Nous avons le sentiment que le schéma hybride apparaît dans la plupart des projets REDD+ où les PSE sont prévus comme intervention de projet ; cependant, il reste à le prouver, car les données ne sont pas forcément représentatives de tous les projets.

10.3 Un hybride des approches par PICD et par PSE

Tous les projets de REDD+ de l'échantillon étudié par le CIFOR présentent un mélange de deux ensembles d'interventions très différents. Il y a tout d'abord un tandem de restriction de l'accès aux forêts et d'introduction de moyens d'existence alternatifs et d'autres projets de développement ; cette démarche est fondée sur l'hypothèse selon laquelle des moyens de subsistance alternatifs réduiront le besoin de dépendre des revenus forestiers, et rendront par ailleurs les restrictions introduites plus acceptables pour les populations locales (Wells et Brandon 1992 ; Brandon et Wells 2009 ; Blom *et al.* 2010). Brandon et Wells (2009) font remarquer que, si dans les PICD ces interventions ont toujours lieu dans des aires protégées (par définition), dans le cadre de la REDD+, elles peuvent être menées dans de nombreux types de paysages différents, y compris les aires protégées.

Ces interventions de PICD peuvent se caractériser comme « pré-REDD+ » dans le sens où elles ont une histoire qui a commencé bien avant la REDD+. Il y a d'autres interventions similaires souvent rencontrées dans l'échantillon du Volet 2, à savoir : cartographie participative des utilisations des terres, détermination des périmètres, élaboration d'un plan d'aménagement du territoire villageois, clarification du régime foncier, et introduction d'alternatives au bois de feu et au charbon de bois, ou de technologies améliorées (p. ex. fourneaux à faible consommation d'énergie).

Outre ces PICD et autres interventions pré-REDD+, il y a des plans pour des initiatives qui sont caractéristiques de la REDD+. Il s'agit de paiements basés sur les performances qui dépendent de la protection efficace ou de l'amélioration du potentiel de séquestration du carbone des forêts locales. Essentiellement, il s'agit de PSE. Ils sont proportionnels à la quantité de carbone séquestré de manière mesurable et vérifiable.

Pourquoi cette combinaison délibérée de PICD et d'incitations aux PES est-elle évidente sur tous les sites de projet du volet 2 ? Pourquoi les porteurs de projet ont-ils choisi ce modèle hybride ? L'explication doit être reconstituée à partir de données recueillies et de conjectures, parce que nous n'avons pas posé la question systématiquement dans le cadre de nos enquêtes. Nous

avons posé la question à Tim Jessup, du Partenariat pour le carbone forestier entre l'Indonésie et l'Australie, qui a travaillé sur la conception du projet Kalimantan Forests and Climate Partnership (KFCP) dans le Kalimantan central, en Indonésie. Il a répondu que le choix de combiner les deux modèles était fortuit. Il a plutôt mentionné une « logique propre au site » qui rend cette combinaison pratique. Il devait y avoir des actions rapides pour montrer des bénéfices dès le début. Elles ont pris la forme de projets de mise en valeur des plantations d'hévéas, qui compensaient partiellement la restriction de l'accès aux forêts (en fermant les canaux qui facilitaient la déforestation dans les marais tourbeux). Il a souligné que les restrictions imposées doivent se baser sur le consentement des populations locales. Plus tard, il sera important de baser les paiements REDD+ sur les performances ; s'il n'y a pas de conditionnalité, les problèmes de gestion forestière ne seront pas complètement surmontés. M. Jessup a fait remarquer que la conditionnalité associée à la REDD+ doit être incorporée dès le début, même si les résultats liés aux réductions des émissions des gaz à effet de serre (GES) ne seront pas immédiatement observés (Jessup, communication personnelle).

Le message de M. Jessup est que les approches pré-REDD+ et les approches REDD+ se complètent. Les interventions de PICD permettent d'agir tôt et de s'assurer le soutien de la communauté, tandis que la REDD+ et les PSE exercent un effet de levier qui n'est pas forcément disponible dans le modèle PICD. La combinaison d'incitations pré-REDD+ et REDD+ peut englober une stratégie de gestion bien intégrée et optimale qui soutient la réalisation des objectifs de projet et réduit le risque d'échec des interventions de REDD+.

Nos connaissances sur les approches de la gestion forestière et de la conservation dans les pays en développement, ainsi que certaines données concrètes se dégageant des recherches sur le terrain, nous aident à étoffer notre compréhension de l'utilité de la combinaison de PICD et de PSE. Il y a plusieurs explications possibles de cette approche hybride :

Remaniement des efforts en cours. Nombre de projets de REDD+ sont en fait la continuation d'efforts de gestion et de conservation pré-existants qui peuvent ou pas avoir inclus des PICD. Il est tout à fait logique que les porteurs de projets aient adopté la REDD+ comme une nouvelle idée de gestion forestière et l'aient intégrée dans leurs efforts en cours, en particulier si les efforts passés n'ont pas produit tous les résultats souhaités. Sur 13 des 18 sites de projet de la GCS, les activités menées par les porteurs de projet sur le site l'étaient déjà avant que la REDD+ ne devienne un élément de l'ordre du jour mondial sur le climat en 2007. Sur ces 13 sites, la présence moyenne des porteurs de projet avant le lancement de la REDD+ en 2007 était de 5,2 ans. Les villages inclus dans des projets de REDD+ ont considérablement plus de chances d'avoir eu une ONG de conservation forestière active en leur sein au cours des 5 dernières années (voir le chapitre 12).

La REDD+ fournit potentiellement une source de financement à long terme que l'approche par PICD ne peut pas garantir. La REDD+ cherche à englober une source de financement soutenue et à long terme, tandis que les PICD sont, par définition, des projets limités dans le temps dont le financement finit par être progressivement supprimé. Les paiements conditionnels de REDD+ ont pour objectif de fournir une indemnisation et une incitation considérables en contrepartie de la restriction de l'utilisation des forêts, dans l'idéal à un niveau plus élevé que les mesures initiales. On espère que le flux de revenus de la REDD+, en tant qu'incitation conditionnelle, fera toute la différence et réussira là où les efforts passés de conservation et restauration des forêts (p. ex. les PICD) ont échoué. Les antécédents d'échec des PICD sont bien documentés (Wells et Brandon 1992 ; Wells *et al.* 1999 ; Brooks *et al.* 2006 ; Garnett *et al.* 2007). Les incitations pré-REDD+ sont un socle sur lequel reposera l'édifice de la REDD+. Dans certains des projets de la GCS, on s'attend à ce que le flux de revenus de la REDD+ constitue la source de financement de moyens de subsistance locaux alternatifs et/ou d'améliorations indirectes du bien-être, supplantant le rôle joué par les fonds de lancement. Les porteurs de projet prévoient que le flux de revenus de la REDD+ permettra aux projets de se libérer des mises de fonds initiales et de s'autofinancer. Comme l'a expliqué Steve Ball, du projet Mpingo en Tanzanie : « Les marchés du carbone couvriront nos coûts de transaction. Il est difficile d'obtenir des fonds des donateurs. Nous sommes confrontés à une barrière d'investissement et nous voulons la surmonter par l'intermédiaire des marchés du carbone » (Ball, communication personnelle). Et comme l'explique Nike Doggart, du site de TFCG Kilosa, en Tanzanie : « La source des financements (initiaux) sera le capital du projet. Les crédits carbone viendront renflouer les fonds. » (Doggart, communication personnelle).

Au cas où la REDD+ ne serait pas en mesure de fournir des financements, les approches pré-REDD+ pourraient avoir à combler les lacunes. Bien qu'il soit espéré que la REDD+ générera un flux considérable de financement, à moins que les sources de financement ne soient assurées, la REDD+ risque de répéter ce qui est arrivé dans le cadre des projets de boisement/reboisement au titre du MDP. Comme l'explique Ecoscurities (2007:6) : « Les revenus du carbone constituent généralement une petite partie des revenus totaux pour la plupart des types de projet MDP. Cela signifie que la plupart des projets MDP doivent générer de considérables financements supplémentaires – à travers la vente d'énergies renouvelables, par exemple. Étant donné qu'on ne peut en général pas attendre des projets REDD qu'ils produisent des produits secondaires de ce type, les ventes de carbone devront couvrir la plupart des coûts de mise en œuvre et de transaction. Dans certains cas, des revenus supplémentaires pourront être générés grâce à la production durable de bois dans la zone du projet ou grâce à des gains d'efficacité dans la production agricole à travers une planification améliorée. »

Les PSE à eux seuls ne sont pas suffisants. Ce point renforce les propos de Tim Jessup cités plus haut. La REDD+ en tant que PSE ne peut pas être un processus fonctionnant en autonomie dans le cadre de projets infranationaux. Du point de vue du porteur du projet, elle doit s'accompagner non seulement de restrictions relatives à l'accès aux forêts et de compensation des moyens de subsistance, mais aussi de politiques et de mesures au niveau national dont l'objectif est de restreindre les acteurs à grande échelle et de lutter contre les causes sous-jacentes de la déforestation.

L'« additionnalité » de la réduction de la déforestation illégale à travers des paiements REDD+ est problématique. Les paiements basés sur les performances pour la réduction de la déforestation illégale ont été mis en doute en tant qu'élément de la REDD+. Par exemple, Börner et Wunder (2008) font remarquer qu'en Amazonie Brésilienne, il serait discutable sur le plan juridique de rémunérer la réduction de la déforestation dans les aires protégées ou en violation du Code forestier. Cette ambiguïté juridique du paiement pour mettre fin à la déforestation illégale a déclenché un débat sur le rôle des aires protégées dans la REDD+ en général (Boucher 2009 ; Dudley 2010). En premier lieu, pour les projets REDD+, des systèmes de certification comme le Verified Carbon Standard (VCS) tiennent compte de la déforestation non planifiée et non sanctionnée dans les scénarios de référence, mais ils requièrent des preuves que les lois ne sont pas appliquées efficacement. Deuxièmement, on craint que les paiements visant à réduire la déforestation illégale ne soient tout particulièrement susceptibles de créer des incitations perverses, et donc de contribuer à la tendance consistant à ignorer les lois environnementales. Cependant, il n'en reste pas moins que, dans les régions subissant une déforestation rapide, les lois environnementales sont largement ignorées et une grande partie de la déforestation est illégale. Ainsi, les projets de REDD+ doivent trouver une manière de lutter contre cette déforestation, malgré les questions concernant la base juridique et les incitations perverses créées par les paiements directs. Une réponse possible est la collaboration avec les autorités locales pour améliorer le suivi et l'application des lois existantes – approche caractéristique des PICD.

La combinaison des PICD et des PSE évite les fuites en dehors des sites. Enfin, les PICD et les PSE constituent une combinaison optimale au niveau local pour empêcher le déplacement de la déforestation et de la dégradation de l'intérieur vers l'extérieur des périmètres des projets de REDD+. Lorsqu'on leur propose une autre activité, ceux qui ne peuvent plus déboiser à cause des restrictions sur l'accès aux forêts locales sont motivés à ne pas simplement déplacer leur activité habituelle ailleurs. Lorsque le moyen de subsistance alternatif offert ne suffit pas à dissuader ces fuites, le flux de financements supplémentaires disponibles à travers la REDD+ sous forme de PSE contribue à garantir la présence d'incitations supplémentaires (tant sous forme de récompenses que sous forme de sanctions) pour veiller à ce que les objectifs du projet soient atteints.

Gestion des risques. Dans des conditions d'incertitudes sur le plan des politiques et des marchés pour la REDD+ (voir la section suivante), il est judicieux de diversifier les stratégies de gestion forestière.

10.4 Incertitude des politiques et des marchés

Dans cette section nous expliquons l'incidence qu'a eue l'incertitude qui caractérise les politiques et les marchés de REDD+ sur les perspectives et les actions des porteurs de projet de REDD+. Il s'agit d'un prélude à une explication de la façon dont cette incertitude influe sur la manière dont la combinaison d'incitations pré-REDD+ et REDD+ est mise en œuvre.

Pourquoi les projets infranationaux ont-ils mis plus de temps à se matérialiser que prévu, et quelles en sont les conséquences pour la REDD+ sur le terrain ? Il y a essentiellement trois perspectives à trois échelles différentes : internationale, nationale et niveau de projet.

Tout d'abord, les porteurs de projet attendent dans certains cas des signaux plus clairs concernant les politiques et les marchés au niveau international. L'échec à conclure un accord sur le changement climatique à Copenhague en 2009 a découragé nombre de porteurs de projet. Les succès relatifs de Cancún et Durban quant à la conclusion d'un accord sur certaines questions de REDD+ ont ravivé l'intérêt et remonté le moral des porteurs de projet, mais il reste frustrant pour certains d'entre eux que l'architecture et les lignes directrices pour la REDD+ (p. ex. les garanties) restent toujours aussi floues.

En deuxième lieu, les porteurs de projet qui ont l'intention de dépendre de la commercialisation du carbone forestier attendent avec impatience des signaux susceptibles de les rassurer. Ces dernières années, il s'est produit un essor du marché volontaire du carbone forestier, et la REDD+ a joué un rôle tout particulièrement important. Les crédits de carbone forestier découlant de la REDD+ ont augmenté, passant de 1,2 MtCO_{2e} en 2007 à 19,5 MtCO_{2e} en 2010, ce qui représente deux tiers du total de 29,0 MtCO_{2e} de crédits de carbone forestier ayant fait l'objet de transactions en 2010 (Diaz *et al.* 2011:ii–iii). L'Amérique latine a joué un rôle tout particulièrement important dans cette tendance (Diaz *et al.* 2011:iii). Bien que le marché volontaire soit relativement sain, il dépend de plus en plus de la responsabilité sociale des entreprises et d'autres motivations liées à l'obtention de labels écologiques, plutôt que d'une quelconque préparation en vue d'un futur marché de la conformité. Et bien que le marché volontaire soit relativement sain, le marché de la pré-conformité stagne. Malgré l'essor des crédits volontaires liés au carbone forestier, les moteurs du marché sont incertains et la demande future dépendra des moteurs de la réglementation et de décisions politiques qui n'ont pas encore été

prises (Diaz *et al.* 2011:viii). Le manque de sécurité à long terme concernant la demande et les prix futurs sur le marché du carbone mine l'aptitude des porteurs de projet à garantir des paiements aux parties prenantes locales à long terme. Cela sous-tend leur crainte de susciter des attentes de revenus pour les participants locaux qui pourraient ne pas être satisfaites.² Nous examinons ce défi de manière plus approfondie dans la suite de ce chapitre.

En troisième lieu, l'environnement de politiques générales dans divers pays n'est pas encore propice à la prise de mesures assurées pour l'établissement de la REDD+ sur le terrain. Le Code forestier du Brésil et le Moratoire indonésien en sont de parfaites illustrations. On ne sait pas au juste si les révisions apportées au Code forestier en 2011 motiveront la protection des forêts privées à travers des incitations de marché, ou auront pour effet d'inciter à la déforestation (Sparovek *et al.* 2012). Le Moratoire indonésien sur les forêts, qui a commencé en 2011, avait pour objectif ambitieux de mettre fin à la déforestation à grande échelle, mais il a cédé à la pression des lobbies et dispense désormais les forêts secondaires et les forêts exploitées de la conversion (Murdiyarto *et al.* 2011 ; voir aussi l'encadré 2.1 pour un résumé). Étant donné qu'il y a encore tellement d'aspects irrésolus sur le plan des politiques fondamentales relatives à l'utilisation des terres forestières, et tellement de revendications concurrentes sur l'utilisation des terres forestières, les porteurs de projet ne sont pas certains de pouvoir tirer profit de leurs investissements. En Indonésie, le cas du projet Rimba Raya dans le Kalimantan central suscite beaucoup d'attention ; le porteur du projet soutient qu'il a respecté les règles, mais il n'a pas encore de permis gouvernemental pour poursuivre ses activités (Fogarty 2011).

Les facteurs de politiques et de marchés ne sont pas les seuls obstacles à l'établissement de projets de REDD+. Certains facteurs propres aux projets ont ralenti les porteurs de projet. Il s'est révélé plus complexe que prévu de poser les fondations pour les sites de démonstration de REDD+ pour ce qui est de la résolution des questions d'utilisation des terres et de régime foncier au niveau local,³ de la définition des objectifs de projet, de la rédaction des documents de conception des projets, de la demande et obtention de la certification auprès de tiers, de l'organisation de consultations des parties prenantes (en particulier pour ce qui est du consentement libre, préalable et en connaissance de cause) et du travail d'information de proximité, entre autres problèmes.

2 Voir par exemple le cas de Setulang, dans le Kalimantan oriental, en Indonésie, où des acheteurs potentiels de services de biodiversité n'ont pas pris part à un programme de PSE principalement du fait de leur horizon temporel limité et de leur réticence concernant le principe de conditionnalité (Wunder *et al.* 2008).

3 Par exemple, en Indonésie, sur chacun de nos sites de projet, une grande entreprise revendique une partie de la superficie du site.

10.5 Le modèle hybride en tant qu'opportunité

Plus haut, nous avons traité des raisons pour lesquelles les porteurs de projet adoptent un modèle hybride. Dans le contexte incertain des politiques et des marchés, il semblerait que ce modèle présente deux aspects qui leur sont tout particulièrement utiles : i) les porteurs de projet peuvent se lancer dans le travail de préparation de la REDD+, malgré les retards et l'incertitude sur le plan des politiques et des marchés ; et ii) les porteurs de projet peuvent utiliser les PICD comme mesure de repli au cas où les incitations conditionnelles de la REDD+ ne se matérialiseraient pas ou se révéleraient insuffisantes.

10.5.1 Opportunité pour aller de l'avant

Les porteurs de projet ont de bonnes raisons de se lancer tôt. Dans l'idéal, les interventions pré-REDD+ et REDD+ auraient lieu plus ou moins en même temps, entre autres raisons pour que le flux de financement de la REDD+ puisse atténuer la dépendance du projet envers des fonds de lancement. En réalité, sur les sites des projets REDD+ étudiés dans le cadre de la GCS, l'introduction d'incitations pré-REDD+ a commencé avant l'introduction des incitations conditionnelles de la REDD+ (voir le tableau 10.1). Cela s'explique par plusieurs raisons.

Tout d'abord, les incitations pré-REDD+ peuvent suivre un calendrier qui n'est pas dicté par l'établissement des mécanismes de financement de la REDD+. Ces interventions (restrictions sur l'utilisation des forêts, moyens de subsistance alternatifs, etc.) ne requièrent généralement aucune architecture de REDD+, ni des politiques nationales ou un marché viable du carbone forestier pour pouvoir être mises en œuvre. Les contraintes sur la mise en œuvre de ces mesures sont les horizons de planification et le financement des organisations porteuses. Les interventions conventionnelles de conservation forestière se fondent sur l'idée selon laquelle une intervention initiale qui fournit de nouvelles connaissances, infrastructures ou institutions peut entraîner des changements qui en susciteront d'autres au niveau de la gestion forestière. Ainsi, le financement à court terme s'inscrit dans la logique de ces interventions, même si l'expérience montre qu'il a sérieusement entravé l'obtention d'un impact. La logique des PSE, en revanche, est une logique de paiements continus pour un flux de services écosystémiques, qui requièrent des fonds en quantité suffisante pour établir un fonds d'affectation spéciale pour le projet ou une certitude suffisante quant au marché futur pour ces services écosystémiques.

Deuxièmement, de nombreux projets pilotes sont censés avancer dans leurs activités sur le terrain dans le cadre d'un calendrier limité, et les interventions pré-REDD+ représentent une utilisation faisable des fonds de projet. Les résultats qui prennent la forme d'émissions réduites ne peuvent pas être obtenus à court terme, mais seulement au bout de plusieurs années. Les populations locales ont besoin de recevoir des bénéfices rapidement.

Tableau 10.1 Calendrier de l'introduction des interventions sur 21 sites de projet REDD+ dans le volet 2 de la GCS

Pays	Site du projet	Date du début des restrictions sur l'utilisation des forêts	Date de l'introduction de moyens de subsistance alternatifs	Date estimée de l'introduction des paiements REDD+
Brésil	Acre	2012	2009-2011	2012
	Mato Grosso	2011	2011-2012	2012
	Transamazon	Ne sait pas	Ne sait pas	2012
	Sao Félix	2012	2011	2012
Pérou	BAM	Données pas encore disponibles	Données pas encore disponibles	2012
	Cl'Alto Mayo	Données pas encore disponibles	Données pas encore disponibles	2012
Cameroun	CED	Interlocuteur ne sait pas	2010	Interlocuteur ne sait pas
	GFA	2007	2007	Interlocuteur ne sait pas
Tanzanie	TFCG intensive	2011-2012	2011-2012	2012
	TaTEDO	Fin 2010	2010-2011	2012
	TFCG extensive	2011-2012	2011-2012	Nov.-déc. 2011
	Mpingo	2010	2013	2015
	JGI	2010	2010	Ne sait pas
Indonésie	CARE	2011	2011	Juin-décembre 2012
	Ulu Masen	2010-2011	2010-2011	mi-2012
	KCCP	2012-2013	Sans objet	Fin 2012
	KFCP	Ne le fera pas	2009	2012
	Katingan	Sans objet	2008	Septembre 2012
Vietnam	Berau	2013	2013	Interlocuteur ne sait pas
	Rimba Raya	2012	2012	2012
	Cat Tien	Sans objet	Début 2012	Sans objet

Troisièmement, comme on l'a mentionné plus haut, l'incertitude et les retards dans la formulation de politiques et de mécanismes de REDD+ font que certains porteurs de projet soit ne peuvent pas, soit hésitent à introduire des incitations de REDD+. Comme l'a expliqué Raja Jarrah, du projet Hifadhi ya Misitu ya Asili (HIMA), en Tanzanie : « Des "acomptes" seront payés à partir des fonds du projet une fois que l'accord aura été signé, autrement les PSE ne commenceront pas avant des années. » (Jarrah, communication personnelle).

Quatrièmement, il y a des raisons fonctionnelles d'avancer dans la mise en œuvre d'activités pré-REDD+. Par exemple, la démarcation des périmètres villageois et forestiers et la formulation d'une stratégie villageoise relative à l'utilisation des terres doivent souvent avoir lieu avant que des restrictions sur l'accès aux forêts ne soient appliquées, et avant d'entreprendre un suivi et une rémunération des performances.

10.5.2 Les interventions de PICD comme option de repli

Cela peut arriver si les conditions préalables pour la REDD+ ne se matérialisent pas, si les porteurs de projet décident qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas lancer leurs activités de REDD+ ou si les paiements relatifs à la REDD+ cessent. Comme l'explique Dharsono Hartono du site P.T. Rimba Makmur Utama, Kalimantan central : « Nous ne voulons pas dépendre excessivement de la REDD. Nous voulons être polyvalents au cas où la REDD ne constituerait pas la principale source de revenus. Peut-être l'écotourisme sera-t-il la principale source de revenus à l'avenir. » (Hartono, communication personnelle).

Plusieurs des 19 porteurs de projet de notre échantillon ont exprimé leur préoccupation concernant leur volonté d'introduire des incitations conditionnelles basées sur les réductions des émissions. Un projet de ce type (TNC Berau en Indonésie) n'est pas sûr de vouloir utiliser ces incitations parce que les méthodes relatives au carbone pour les paiements au niveau du district ne seront peut-être pas développées à temps, ou parce que le programme national émergent n'englobera peut-être pas des paiements infranationaux au niveau du district. Un autre projet (ICV, au Brésil) a décidé de renoncer à obtenir des financements conditionnels REDD+ parce qu'il rechigne à traiter avec le marché du carbone forestier.

Nous avons demandé aux porteurs de projet sur les 19 sites de désigner, parmi les incitations de projet, celle qui est susceptible d'avoir l'effet positif le plus puissant sur le maintien ou l'augmentation de la capacité des forêts faisant partie du périmètre du projet à séquestrer le carbone. Leurs réponses sont présentées dans la figure 10.1.

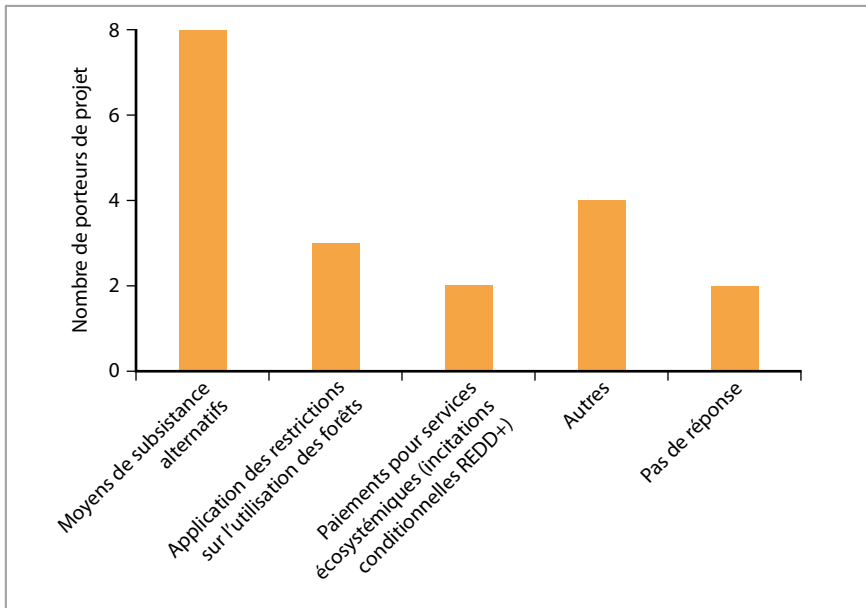


Figure 10.1 Interventions qui auront l'impact le plus positif sur la séquestration de carbone d'après les porteurs de projet

Remarque: Sur la base de la question suivante, posée à 19 porteurs de projet dans le cadre de la GCS: « Parmi ces incitations (moyens de subsistance alternatifs, application renforcée, PSE, autres), laquelle est susceptible d'avoir l'effet positif le plus fort sur le maintien ou l'augmentation de la capacité de séquestration du carbone par les forêts situées dans le périmètre du projet? »

Il convient de traiter leurs réponses avec circonspection du fait de la possibilité de variables de confusion. Pour certains projets, le flux de revenus des PSE est destiné à devenir la source à long terme de moyens de subsistance alternatifs. Néanmoins, les réponses donnent une idée de la mesure dans laquelle les porteurs de projet se concentrent sur les moyens de subsistance alternatifs plutôt que sur les PSE comme mesure clé afin d'atteindre les objectifs du projet. Cela peut traduire à la fois la popularité durable du modèle de PICD et la désillusion concernant les perspectives à court terme de la REDD+.

10.6 Le modèle hybride en tant que défi

Bien que le modèle hybride fournisse les occasions décrites plus haut, il introduit également deux problèmes possibles dans le contexte d'incertitude sur le plan des politiques et des marchés. Ils concernent le risque de dépendre complètement des PICD si cela s'avérait nécessaire et un travail d'information de proximité retardé ou incomplet concernant la REDD+.

10.6.1 Le fait de dépendre des PICD peut constituer un handicap

Comme on le mentionne plus haut, les approches PICD de la gestion forestière se sont heurtées à une foule de problèmes. Si les porteurs de projet de REDD+ soit choisissent soit se voient contraints d'abandonner leurs efforts pour introduire des paiements basés sur les performances, ils risquent de reproduire les erreurs de conception et de mise en œuvre rencontrées lors d'efforts de PICD passés. Parmi les problèmes clés rencontrés dans le cadre des PICD figuraient : le manque de clarté concernant les objectifs ; l'inefficacité des efforts en vue de faire participer les populations locales ; des plans excessivement ambitieux ; la capacité limitée des institutions des pays en développement mobilisées pour mettre en œuvre les PICD ; l'inaptitude à créer des moyens de subsistance alternatifs viables et à accroître les revenus dans les aires protégées et leurs environs ; la tendance à sous-estimer la menace constituée par des acteurs externes comme les grandes entreprises et les infrastructures ; et l'application insuffisante des lois sur la protection des forêts (Brandon et Wells 2009).

Si les porteurs de projet se concentrent complètement sur les PICD, leurs risques peuvent être faibles s'il était prévu d'institutionnaliser les changements au niveau de la gestion en faisant exceptionnellement intervenir la communauté. Inversement, les risques peuvent être importants s'il était prévu dès le départ qu'un flux durable de revenus REDD+ serait requis pour réaliser et maintenir les changements anticipés au niveau de la gestion forestière.

10.6.2 Certains porteurs de projet retardent ou ne mènent pas à bien le travail de proximité sur la REDD+

Tous les porteurs de projet de REDD+ doivent mener des activités de proximité au niveau local concernant le changement climatique et la manière dont le projet est censé contribuer à son atténuation, ainsi que sur la façon dont les populations locales peuvent contribuer à cet objectif et sur les gains et risques pour les moyens de subsistance. Ce travail de proximité est essentiellement la dimension « en connaissance de cause » du consentement libre, préalable et en connaissance de cause (CLPCC). Le CLPCC est soutenu par des conventions internationales ; il est, dans certains cas, requis par la législation nationale, et il constitue une précondition pour la certification par des tiers et la satisfaction de garanties sociales. Tous les projets ont mis de côté des fonds pour mener l'énorme tâche du CLPCC, qui suppose souvent l'organisation d'entretiens dans tous les villages situés dans le périmètre du projet et, dans certains cas, au niveau infravillageois.

Sur les 19 projets étudiés, six retardent délibérément le travail de proximité sur la REDD+ au niveau local. Sur certains de ces sites, les participants locaux

n'ont pas la moindre idée que des paiements conditionnels REDD+ sont envisagés (voir aussi le chapitre 11). L'une des principales raisons du retard est que les porteurs de projet veulent éviter de susciter des attentes d'une source de revenus qui pourrait ne pas se concrétiser. Ce n'est peut-être pas un hasard que les sites de projet où le travail de proximité est retardé se situent tous dans la zone de forêt ombrophile. La teneur en carbone et, par conséquent, l'additionnalité et le flux de revenus potentiels sont plus élevés dans les forêts ombrophiles que dans les forêts sèches. Dans les projets menés dans des forêts sèches, on ne relève dans notre échantillon aucune tendance à retarder le travail de proximité, peut-être parce que le flux de revenus lié au carbone forestier sera faible et que, par ricochet, les conséquences négatives d'attentes déçues seront elles aussi faibles.

Pour expliquer les raisons de l'insuffisance ou du retard du travail de proximité destiné à informer les parties prenantes locales sur la REDD+, les porteurs de projet ont fait les remarques suivantes :

- [Concernant les raisons pour lesquelles ils pourraient ne pas être en mesure d'éduquer les villageois dans les endroits où cela n'a pas encore été fait :] « La principale raison est le manque de temps et de ressources humaines... Il y a aussi la crainte de susciter des attentes. » (Monica de los Rios, projet de l'Acre au Brésil).
- « Nous n'avons pas diffusé suffisamment d'informations assez tôt. Il y a maintenant des idées fausses et des malentendus sur la REDD. Nous n'avons pas nous-mêmes suffisamment d'informations pour expliquer la REDD en détail... nous n'avons pas de détail, parce que nous n'avons pas fait les calculs nous-même. » (Raja Jarrah du projet HIMA, en Tanzanie).
- « Les villageois ne comprennent peut-être pas la REDD de la même façon que nous. Le terme « REDD » n'est pas utilisé. Il est trop difficile à comprendre. Nous devons éviter le jargon. De plus, notre objectif est la restauration. Nous ne voulons pas donner trop d'espoirs... nous devons introduire l'idée progressivement. » (Dharsono Hartono, site de Katingan, en Indonésie).
- « La situation est trop complexe pour que nous puissions efficacement présenter notre plan de REDD aux communautés locales en détail. Il est possible de consacrer beaucoup d'argent à ces activités, sans pour autant parvenir à tout faire comprendre à la communauté. Nous avons budgétisé un montant qui nous semblait raisonnable et nous espérons nous y tenir. » (Steve Ball, du site Mpingo, en Tanzanie).

Vu sous un certain angle, le retard du travail de proximité est entièrement raisonnable et involontaire. Il est tout à fait sensé de ne pas vouloir susciter de vaines attentes. Et les porteurs de projet ont tout à fait l'intention de mener ce travail de proximité une fois que les signaux sur le plan des politiques et des marchés seront propices, et une fois qu'ils auront rattrapé les retards

engendrés par les obstacles entravant le projet lui-même. Mais d'un autre côté, il y a des risques latents. Dans certains cas, les activités de CPLCC ont d'ores et déjà été menées sans travail de proximité préalable sur la REDD+, ce qui signifie qu'à un moment ou à un autre les porteurs de projet devront retourner dans les villages et mener ce travail ou recadrer les conditions du consentement en connaissance de cause. Il s'agit là d'une proposition coûteuse. Certains projets se trouvent à la fin de leurs fonds disponibles et il est difficile de comprendre comment ils pourront mener ce travail de proximité avec le budget dont ils disposent. Dans le pire scénario, la REDD+ commencerait dans ces projets sans avoir obtenu le consentement en connaissance de cause.

10.7 Conclusions

Les projets infranationaux de REDD+ prévoient de conjuguer des approches de gestion pré-REDD+ (principalement les PICD) et clairement REDD+ (paiements basés sur les performances) pour atteindre leurs objectifs. Cette approche confère des avantages clairs aux porteurs des projets, y compris : une manière de poursuivre ce que les porteurs de projet peuvent faire et ont fait ; des synergies sur les sites qui optimisent les deux modèles (obtenir avec un modèle ce que l'autre n'est pas en mesure d'atteindre) ; une manière de faire face aux incertitudes relatives au financement ; et une manière de minimiser les fuites en dehors des sites.

Nous avons vu que les interventions pré-REDD+ ont avancé, tandis que les interventions REDD+ tardent à se matérialiser, en partie du fait des incertitudes des marchés et des politiques en matière de REDD+. Les décisions des porteurs de projet dans le contexte de cette incertitude mettent en relief les avantages et les handicaps de l'approche hybride. D'un côté, l'approche par PICD permet aux pionniers de projet d'aller de l'avant avant que les conditions de politiques et de marchés ne soient complètement prêtes pour la REDD+, et d'avoir une option de repli au cas où les conditions propices à la REDD+ ne se matérialiseraient pas de manière qui persuadent les porteurs de projet que les bénéfices justifient les risques. D'un autre côté, le modèle des PICD en lui-même a des antécédents peu reluisants, et l'écart entre la mise en œuvre précoce des interventions des PICD et le retard de l'introduction des PSE signifie que les porteurs de projet tendent à différer la révélation complète aux parties prenantes locales de la nature et de la portée des interventions de REDD+ planifiées.

Que faut-il pour que la REDD+ puisse dépasser le niveau infranational des projets d'une manière qui optimise les synergies potentielles entre les PICD et les PSE ? Un point de départ clé est qu'il faut tirer les enseignements du passé.

Brandon et Wells (2009:232-235) et Blom *et al.* (2010:167-170) proposent des conseils utiles pour optimiser la planification et la mise en œuvre des PICD.

Ces mesures sont du ressort des porteurs de projet eux-mêmes, alors qu'une grande partie des éléments qui doivent se matérialiser se situent à une échelle supérieure à celle des projets. Pour que la REDD+ progresse sur le terrain, il faudra remédier à l'inertie sur le plan des politiques et des marchés. Cela exigera une finalisation de l'architecture internationale et des mécanismes financiers de la REDD+, la mise au point d'un cadre de réglementation pour l'élaboration d'un marché viable du carbone forestier et la création de lois et réglementations nationales liées à la REDD+ qui donnent la priorité à la protection des forêts et au bien-être des parties prenantes locales.