

ANALYSE DE LA REDD+

Les enjeux et les choix



Éditeur

Arild Angelsen

Coéditeurs

Maria Brockhaus, William D. Sunderlin et Louis V. Verchot

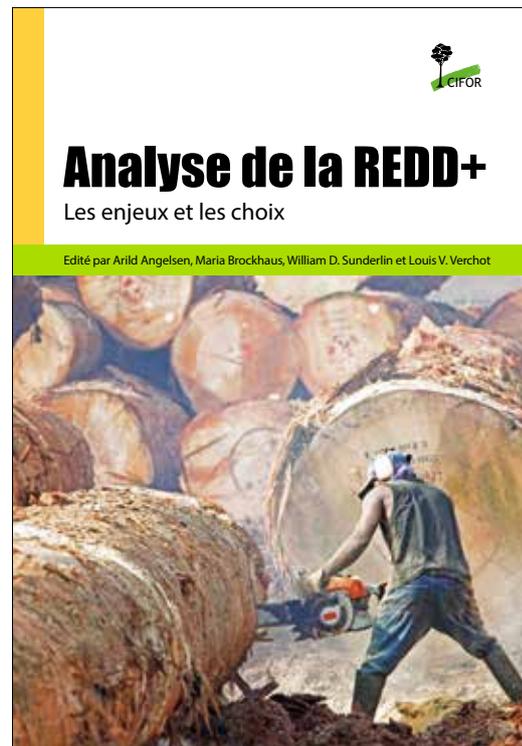
Assistante éditoriale

Therese Dokken

À propos de l'ouvrage

Il s'agit du troisième ouvrage d'une série faisant autorité qui est éditée par le CIFOR sur la REDD+. Il analyse la conception et les débuts de la mise en œuvre de la REDD+ dans les faits, à partir d'un vaste projet de recherche – l'étude comparative mondiale sur la REDD+ (GCS) entreprise par le CIFOR et ses partenaires. Il fait le bilan des expériences de REDD+ locales, sous-nationales et nationales et repère les défis, au plan pratique et pour les hommes politiques, que soulèvent la conception et la mise en œuvre de stratégies et de projets de REDD+ qui soient efficaces, efficaces et équitables. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- **En tant qu'idée, la REDD+ a tout d'une réussite :** Il s'agit d'une approche inédite qui donne l'espoir d'obtenir une quantité considérable de financements basés sur les résultats afin de satisfaire le besoin urgent d'atténuation des effets du changement climatique. C'est un cadre à l'image de la canopée, suffisamment vaste pour permettre à un large éventail d'acteurs de faire germer leurs propres initiatives .
- **La REDD+ est confrontée à des défis gigantesques :** Certains groupes d'intérêt politiques et économiques puissants sont enclins à poursuivre la déforestation et la dégradation. La mise en œuvre de la REDD+ doit être coordonnée à plusieurs échelons des pouvoirs publics et entre divers organismes ; les bénéfices doivent être distribués et assurer l'équilibre entre efficacité et équité ; la précarité du régime foncier et les garanties à mettre en place doivent être véritablement abordées ; enfin, des institutions transparentes, un suivi fiable du carbone et des niveaux de référence réalistes sont autant d'éléments nécessaires pour soutenir des systèmes basés sur les résultats.
- **La REDD+ requiert des changements transformationnels – qu'elle est d'ailleurs en mesure de catalyser :** Il est possible de faire dévier les politiques intérieures du chemin du statu quo en partant sur de nouvelles bases en matière de moyens incitatifs économiques, d'informations et de prises de position, d'acteurs et de coalitions stratégiques.
- **Les projets REDD+ sont des approches hybrides dans les zones touchées par une déforestation importante :** Les porteurs de projet suivent des stratégies qui conjuguent d'une part la mise en application des réglementations et l'appui aux moyens de subsistance alternatifs (PICD) et d'autre part les moyens incitatifs basés sur les résultats (PSE). Les projets se situent en général dans des zones caractérisées par une forte déforestation et d'importants stocks de carbone forestier ; ils peuvent donc aboutir à une additionnalité considérable s'ils réussissent.
- **Il existe des options de politiques « sans regrets » :** Malgré l'incertitude concernant l'avenir de la REDD+, les parties prenantes doivent renforcer le soutien politique et bâtir des coalitions pour le changement, investir dans des systèmes d'information adéquats et mettre en œuvre des politiques publiques certes capables de réduire la déforestation et la dégradation forestière, mais de toute façon souhaitables indépendamment des objectifs climatiques.



Analyse de la REDD+

Les enjeux et les choix

Édité par Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin et Louis V. Verchot

La version complète de cet ouvrage est disponible sur www.ForestsClimateChange.org/AnalysingREDD+

L'Analyse de la REDD+ est disponible en anglais, en français, en espagnol, en indonésien et en japonais.

Résumé

La REDD+ progresse, mais plus lentement et sous une forme différente de ce que l'on espérait lors de son lancement à Bali en 2007. Cet ouvrage dresse le bilan de la REDD+ et soulève un certain nombre de questions. Comment la REDD+ a-t-elle évolué et pourquoi ? Comment la REDD+ se met-elle en place dans les politiques nationales ? À quoi ressemble la REDD+ sur le terrain ? Quels sont les principaux enjeux de la conception et de la mise en œuvre de la REDD+ ? Et aussi, quels sont les choix à faire pour permettre à la REDD+ d'être plus efficace, efficiente et équitable ? Cette analyse s'appuie en grande partie sur un vaste projet de recherche comparative, l'étude comparative mondiale sur la REDD+ (GCS) entreprise par le CIFOR et ses partenaires.

La REDD+, en tant qu'idée, est un succès. Elle a été perçue comme une solution rapide et économique permettant de prendre sans tarder des mesures pour limiter le réchauffement climatique à 2° C. C'est aussi une approche originale du débat sur les forêts et le climat, avec, comme principale caractéristique, un financement à grande échelle fondé sur des résultats et l'espoir de voir des évolutions qui vont au-delà de la transformation du seul secteur forestier. En même temps, la REDD+ a une portée suffisamment générale pour servir de « canopée » sous laquelle des acteurs divers et nombreux peuvent défendre leurs propres idées du but à atteindre.

La REDD+ évolue. L'absence d'un nouvel accord international sur le changement climatique signifie que les financements à long terme, potentiellement importants et basés sur la performance, ne sont pas encore disponibles. Actuellement, deux tiers du financement international de la REDD+ proviennent des budgets d'aide au développement. Cependant, il y a un paradoxe : tandis qu'il n'existe aucune stratégie à long terme, adéquate et sans surprise, concernant la réponse aux besoins financiers de la REDD+, des financements à court terme sont disponibles. Les décaissements sont néanmoins lents car les pays ne peuvent absorber les montants disponibles.

L'ampleur de la REDD+, moins importante que prévue, et sa plus grande dépendance à l'aide internationale ont eu de fortes conséquences sur le rythme de la mise en œuvre et ont contribué à l'élargissement de sa portée. D'autre part, en l'absence d'un mécanisme mondial fort, les pays en développement les plus riches et dotés d'institutions plus solides peuvent choisir de financer eux-mêmes une bonne partie de la REDD+. Ils peuvent aussi choisir de signer des accords fondés sur les résultats avec des bailleurs de fonds et des organismes internationaux. Il se peut que les bailleurs de fonds et les bénéficiaires ne soient pas très intéressés par la réalisation de normes universelles de la REDD+, et les pratiques sont susceptibles d'être de plus en plus diversifiées.

La REDD+ a fait son entrée sur la scène des politiques nationales en tant qu'idée, assortie de la possibilité d'une rémunération internationale substantielle en contrepartie de résultats. En vue d'étudier comment la REDD+ est reçue, perçue et reconfigurée, cet ouvrage examine l'économie politique de la REDD+ par rapport à un cadre de référence, celui des quatre I : institutions, intérêts, idées et information. Pour réaliser pleinement son potentiel d'atténuation, la REDD+ nécessite la transformation des cadres économiques, réglementaires et de gouvernance, la suppression des incitations perverses et des réformes des politiques des secteurs forestier et agroindustriel. La REDD+ a aussi le potentiel de changer la donne – ce qu'elle fait déjà dans une certaine mesure – en offrant de nouvelles incitations économiques (en particulier un financement international basé sur les résultats) ainsi que des informations et un discours nouveaux et en faisant intervenir de nouveaux acteurs sur l'échiquier, ce qui peut déboucher sur de nouvelles coalitions en faveur du changement.

Divers facteurs permettront soit au processus REDD+ de susciter le changement, soit le maintien de la politique du statu quo. Une étude de sept pays indique que l'autonomie de l'État par rapport aux principaux intérêts à l'origine de la déforestation et de la dégradation des forêts ainsi que la présence de coalitions fortes plaidant en faveur de ce changement constituent un facteur clé de la

transformation. L'adhésion nationale au processus REDD+ est aussi essentielle. Il est assez peu probable que des stratégies REDD+ efficaces soient élaborées et mises en œuvre dans des pays où la politique REDD+ est conduite par des acteurs internationaux.

La réussite des stratégies REDD+ demande une coordination forte à divers niveaux. Les mécanismes REDD+ doivent faire le lien entre la nécessité d'action et la « volonté de payer » en faveur du climat au plan mondial d'une part et les institutions nationales et sous-nationales et les besoins et aspirations des populations locales d'autre part. Le défi consiste à établir un lien entre les informations utiles, les incitations et les institutions à divers niveaux. Cet ouvrage offre une analyse approfondie de ces trois composantes.

Tout d'abord, le renforcement et l'harmonisation des flux d'information entre les niveaux locaux et nationaux sont essentiels pour l'efficacité de la mesure, du suivi et de la vérification (MRV) et le contrôle des fuites d'émissions (c'est-à-dire du déplacement des émissions). Une bonne circulation de l'information entre les divers niveaux peut renforcer le pouvoir de négociation des groupes désavantagés et garantir une REDD+ plus efficace, efficiente et équitable. En revanche, les différences de mentalité ainsi que l'absence de cartes communes et d'un cadre unifié permettant de rassembler diverses sources d'information peuvent considérablement entraver l'action. Il est nécessaire que les intervenants aient une même appréhension de la « situation de départ » avant de décider de « la direction à prendre » et de « la manière d'y aller ».

Deuxièmement, la mise en place de mécanismes de partage des avantages aux divers niveaux, acceptés par l'ensemble des participants, est l'un des obstacles les plus problématiques de la réalisation de la REDD+. Le partage des avantages est important pour créer des incitations positives à réduire les émissions de carbone, mais ce mécanisme doit être considéré comme équitable sous peine de porter atteinte à la légitimité de la REDD+ et d'affaiblir le soutien qui la porte. Les divers discours mettent en avant différents principes d'attribution des avantages et de répartition des coûts, ceci étant essentiellement dû à des conflits sur la vision de la REDD+. Avant même de concevoir des mécanismes efficaces de partage des avantages, il est donc nécessaire de résoudre en amont la question des objectifs visés par la REDD+. L'arbitrage des compromis à consentir selon les objectifs requiert des prises de position éthiques, politiques et pratiques. Étant donné la diversité des points de vue, la légitimité des institutions et des processus de prise de décision est cruciale pour l'élaboration et la mise en œuvre efficace et pérenne du partage des avantages.

Troisièmement, les structures et les politiques institutionnelles nationales sont nécessaires pour faciliter l'action sur le terrain. L'un des exemples les plus marquants est celui de la question foncière et des droits y afférents. La REDD+ peut servir d'incitation pour soutenir la réforme foncière des forêts alors même que cette réforme foncière est une stratégie contribuant à la mise en œuvre de la REDD+. La réforme foncière peut jouer un rôle important dans la transformation nécessaire. Mais si la REDD+ s'est beaucoup intéressée au régime foncier, les efforts nationaux visant à régler les problèmes de droit foncier et de droits carbone ont été limités. Au niveau des projets, les interventions destinées à résoudre les problèmes fonciers rencontrent des obstacles de taille si elles ne sont pas soutenues à l'échelle nationale.

Le régime foncier et les droits correspondants sont étroitement liés aux garanties de la REDD+, l'un des grands thèmes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Les décideurs, les porteurs de projet et les investisseurs tiennent aux garanties de la REDD+, comme l'atteste leur adoption rapide de normes sociales et environnementales au niveau des projets et au niveau national. Parallèlement, le dialogue international à haut niveau sur les garanties de la REDD+ doit se concrétiser par des actions sur le terrain. Parvenir à un « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) »

demeure un défi pour un certain nombre de raisons. « Le CPLCC est un rêve impossible que nous poursuivons », remarque un porteur de projet.

Dans le cadre du GCS, de vastes enquêtes ont été réalisées sur les projets REDD+ dans six pays, dont des enquêtes faites par les porteurs de projet sur leurs expériences précédentes de mise en œuvre. À l'origine, l'idée de la REDD+ était de mettre en place un système de paiement pour services environnementaux (PSE) axé sur les résultats et permettant le transfert des rétributions du niveau international aux usagers des forêts. Dans la majorité des projets étudiés, l'intention est d'associer l'approche PSE et une démarche de projet intégré de développement et de conservation (le sigle anglais étant ICDP), plus conventionnelle, qui insiste sur l'application de la réglementation forestière et le recours à d'autres moyens de subsistance. Cette *approche hybride* permet aux porteurs de projet d'avancer assez vite lors de la mise en place d'un projet et la démarche de projet intégré de développement et de conservation peut constituer une solution de repli si les PSE ne se concrétisent pas, par exemple en raison d'incertitudes pesant sur les financements futurs. L'approche hybride n'est pas simple pour autant parce que la mise en œuvre de l'ICDP a été difficile par le passé et parce que le fait de mettre en avant l'ICDP, tout en différant les discussions sur les PSE avec les intervenants locaux, est susceptible de générer des problèmes ultérieurement. Si les porteurs de projet se décident finalement pour les PSE, ils devront retourner voir tous les intervenants locaux pour expliquer ce programme.

L'idée des PSE est un scénario gagnant-gagnant : les usagers des forêts locales choisiront de conserver leur forêt si la compensation qu'ils reçoivent est plus élevée que les autres revenus qu'ils tireraient de la forêt. En pratique, il se peut que, si elle s'appuie sur le modèle hybride, la REDD+ soit moins simple et que ses résultats soient plus incertains. Dans les zones des projets, une enquête sur les ménages révèle que les populations locales perçoivent la REDD+ surtout comme un instrument de protection de la forêt, alors que leurs espoirs et leurs préoccupations portent sur leur revenu et leurs conditions de vie. Pour les projets REDD+, les principaux défis sont donc : i) de communiquer aux villageois le fonctionnement des projets, les opportunités et les risques ainsi que les droits et les responsabilités des intervenants ; ii) d'impliquer utilement les villageois dans la conception et la mise en œuvre des projets ; iii) de trouver un équilibre entre la protection de la forêt et les préoccupations des villageois concernant leur bien-être. L'enquête a aussi montré que les villageois dépendent beaucoup des porteurs de projet pour obtenir des informations sur la REDD+ et le projet envisagé localement et qu'une intervention de pourvoyeurs d'information ou de conseillers juridiques indépendants est peut-être aussi nécessaire, p. ex. lors de la signature de conventions.

La réussite de la REDD+ repose sur le soutien local mais aussi sur des interventions ciblant des zones où la déforestation et la dégradation des forêts est importante et où elles peuvent réduire véritablement les émissions et garantir par conséquent l'additionnalité. Une étude des emplacements de projets dans les pays en développement a indiqué que les pays ayant une forte biodiversité et davantage d'aires protégées sont plus susceptibles d'accueillir des projets REDD+, ce qui correspond aux déclarations des porteurs de projet qui disent tenir compte des

co-bénéfices liés à la biodiversité lors du choix des sites. Une étude détaillée dans les deux pays les plus impliqués dans les activités REDD+ – le Brésil et l'Indonésie – indique la forte probabilité de l'implantation des projets dans des zones où la déforestation est élevée et la densité de carbone forestier importante. Alors que l'on craignait au départ que l'implantation des projets ne se fasse surtout dans des zones forestières déjà bien protégées, cette conclusion est plutôt encourageante. Les porteurs de projet ont sélectionné des zones où leur action peut avoir un impact.

Néanmoins, l'ouvrage avance qu'il nous faudra encore trois à cinq ans pour savoir vraiment si la REDD+ fonctionne. Outre le temps nécessaire à la détection des changements sur le terrain, la mesure des impacts sous forme de réductions d'émissions est loin d'être une tâche anodine. Les stocks de carbone forestier doivent être surveillés et des niveaux de référence élaborés pour établir un scénario contrefactuel de ce qui se serait produit en l'absence du projet ou de la politique REDD+. L'élaboration de ces niveaux de référence est confrontée à certains problèmes : l'absence de données nécessaires pour estimer les taux d'émissions antérieurs et une vraie incertitude concernant la prévision des émissions futures et de leur écart éventuel par rapport aux taux antérieurs. Ces niveaux de référence sont pourtant importants pour de nombreux intervenants. Il est très tentant de produire des estimations faussées afin de faire en sorte que les projets ou les politiques aient l'air de réussir ou bien afin de générer des paiements supérieurs quand les niveaux de référence servent de base à des paiements alignés sur les résultats, p. ex. la vente de crédits REDD+ sur un marché du carbone. Si l'on veut éviter cette situation, il faut absolument des lignes directrices internationales et une vérification indépendante des projets et des niveaux de référence nationaux et sous-nationaux.

Ces dernières années, des normes et des méthodes solides ont été mises au point pour l'estimation des émissions liées à la déforestation au niveau d'un projet. Cependant, comme les premières méthodologies complètes pour la référence et la surveillance n'ont été adoptées que récemment, de nombreux projets REDD+ du début se sont pas forcément conformes à celles-ci et courent le risque de rater des opportunités sur les marchés du carbone. Pour la prochaine génération de projets, il faudra tirer les enseignements de cette expérience en identifiant et en élaborant les méthodologies adaptées *avant* d'investir dans le développement de cadres de référence et de systèmes de mesure, de suivi et de vérification (MRV).

Cet ouvrage présente, étape par étape, l'élaboration des niveaux de référence au plan national, conformément aux récentes décisions de la CCNUCC et s'appuie sur la même logique que l'approche par paliers des facteurs d'émissions. Une approche par étapes peut tenir compte des situations et des capacités différentes en fonction des pays et facilitera une large participation et un démarrage rapide. La disponibilité et la qualité des données doit déterminer les méthodes utilisées pour élaborer les niveaux de référence, p. ex. il convient d'éviter d'appliquer des méthodes sophistiquées à un ensemble insuffisant de données car cela multiplie le risque d'erreurs. A mesure que nous disposerons de davantage de données et de données de qualité, l'étude des causes et des activités à l'origine de la déforestation et de la dégradation des forêts s'avérera importante pour ajuster les niveaux de référence aux situations nationales. Dans un programme de paiements basé sur les résultats, un facteur d'ajustement prudent pourra permettre de tenir



“ La REDD+ peut servir d'incitation pour soutenir la réforme foncière des forêts alors même que cette réforme foncière est une stratégie contribuant à la mise en œuvre de la REDD+. ”



La réussite des stratégies REDD+ demande une coordination forte à divers niveaux.

compte du flou qui règne autour des niveaux de référence. Cela incitera à investir dans des capacités de mesure et de suivi pour réduire les incertitudes.

Des facteurs d'émissions sont nécessaires pour convertir les estimations de superficies de forêt déboisées et dégradées en évolution des émissions et des stocks de carbone. Les facteurs d'émissions actuels tiennent compte à 60 % de l'incertitude des inventaires de gaz à effet de serre (GES). Des facteurs d'émissions spécifiques à un pays ou à une région font défaut pour la plupart des pays tropicaux, ce qui rend impossible l'estimation exacte et précise des émissions provenant des sources et la séquestration par les puits dans les programmes nationaux et les activités de démonstration de la REDD+. Des investissements significatifs et des efforts coordonnés sont nécessaires dans le cadre du financement de la préparation afin de pallier aux limites des données et aux insuffisances institutionnelles. Les obstacles peuvent être surmontés avec des investissements coordonnés et ciblés et à travers des partenariats fructueux mis en place entre les services techniques des pays hôtes de la REDD+, les organismes intergouvernementaux et les instituts de recherche de pointe des pays développés.

Si la mesure des résultats (sous forme de réduction des émissions et d'augmentation de la séquestration des GES de l'atmosphère) est le but ultime, à moyen terme, la majorité des paiements ira à la préparation et aux réformes des politiques plutôt qu'aux évolutions avérées au niveau des émissions et de la séquestration. Par conséquent, de bons indicateurs de performance sont indispensables pour les trois phases de la REDD+ (préparation, réformes des politiques, action basée sur les résultats). C'est particulièrement vrai pour la phase 2 dont le thème est la performance des politiques. On s'est peu intéressé à l'élaboration de tels indicateurs,

Photographies d'Ollivier Girard, Murdani Usman et Habtemariam Kassa



Australian Government
AusAID



Cette recherche a été menée par le CIFOR dans le cadre du programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie. Ce programme collaboratif vise à améliorer la gestion et l'utilisation des forêts, de l'agroforesterie et des ressources génétiques des arbres à l'échelle du paysage, des forêts aux exploitations agricoles. Le CIFOR dirige ce programme collaboratif en partenariat avec Biodiversity International, le CIRAD, le Centre international d'agriculture tropicale et le Centre mondial de l'Agroforesterie.

cifor.org

ForestsClimateChange.org



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.



mais cet ouvrage affirme que l'on peut tirer des enseignements utiles sur les indicateurs de gouvernance en observant le secteur de l'aide : éviter de rechercher l'indicateur parfait et recourir abondamment aux avis des experts.

La conception et la mise en œuvre de la REDD+ sont extrêmement ambitieuses : en effet, elle vise à rompre avec des tendances qui existent depuis longtemps, à atteindre un consensus politique en satisfaisant les acteurs clés des diverses sphères politiques, à susciter une véritable transformation, à réussir la coordination à divers niveaux (de l'échelon mondial aux communautés locales les plus éloignées) et à gérer des flux complexes d'informations et de paiements, tout cela dans un contexte de grandes incertitudes relatives au cadre futur de l'atténuation du changement climatique et de forte demande mondiale de terres liée aux produits alimentaires, ainsi qu'aux combustibles et aux fibres.

Le contexte qui évolue, les batailles politiques et économiques et les enjeux sur le terrain présentent des dilemmes. La REDD+ promettait une approche nouvelle et originale : des financements à grande échelle et une aide fondée sur la performance. Ceci était censé différencier la REDD+ des mesures de conservation du passé et faire en sorte qu'elle réussisse mieux. Cependant, il n'y a pas encore suffisamment de financements pour modifier l'équation fondamentale entre les coûts et les avantages de la conversion forestière, et donc pour que tout le monde soit gagnant. Par conséquent, la REDD+ doit s'activer sur de nombreux fronts, dans les villages, les villes et les capitales. Elle doit notamment répondre aux aspirations de développement. La REDD+ doit mettre en place et renforcer de larges coalitions et servir divers intérêts afin de s'assurer un soutien politique fort et pérenne. La question est la suivante : comment faire évoluer la REDD+ pour attirer le soutien politique nécessaire sans se disperser ni faire voler en éclats l'idée première qui l'a rendue si intéressante ?

La REDD+ ne met pas seulement en évidence des enjeux mais aussi des choix, comme nous le soulignons tout au long de cet ouvrage. Les incertitudes ne doivent pas conduire à l'inaction. Quel que soit le sort de la REDD+ en tant que mécanisme mondial dans le processus de la CCNUCC, la priorité doit être accordée à trois lignes d'actions : i) assurer à la REDD+ un soutien politique général, p. ex. en organisant des coalitions et en ayant la REDD+ comme objectif ; ii) jeter les bases du succès final de la REDD+, p. ex. en investissant dans des systèmes d'information plus performants ; et iii) mettre en œuvre sans regret des réformes des politiques, susceptibles de réduire la déforestation et la dégradation des forêts et souhaitables indépendamment des objectifs climatiques, p. ex. la suppression des subventions coûteuses et perverses et le renforcement des régimes fonciers et de la gouvernance.