

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.



Échiquier politique et pouvoir dans les processus nationaux de politiques générales de REDD+

Monica Di Gregorio, Maria Brockhaus, Tim Cronin et Efrían Muharrom

- Pour parvenir à réduire les émissions grâce à la REDD+ il faut satisfaire quatre conditions préalables pour surmonter les obstacles politico-économiques : i) l'autonomie relative des États-nations vis-à-vis des principaux groupes d'intérêt qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts ; ii) l'appropriation nationale des processus de politiques générales de REDD+ ; iii) des processus de politiques générales de REDD+ inclusifs ; et iv) la présence de coalitions qui demandent des changements transformationnels.
- La formulation et la mise en œuvre de stratégies nationales efficaces en matière de REDD+ sont tout particulièrement difficiles dans les pays où les acteurs internationaux sont la seule force qui impulse les processus de politiques générales relatives à la REDD+.
- Pour pouvoir influencer les priorités politiques de façon significative, les nouvelles coalitions capables de briser les dépendances historiques institutionnelles et politiques nécessiteront la participation des élites étatiques et la mobilisation des acteurs du monde des affaires.

5.1 Introduction

Ce chapitre présente une analyse des processus de politiques générales concernant la formulation et la mise en œuvre proposée de stratégies de REDD+ nationales (et fédérales) dans sept pays : la Bolivie, le Brésil, le Cameroun, l'Indonésie, le Népal, le Pérou et le Vietnam. Nous utilisons un prisme d'économie politique pour identifier les principales contraintes qui entravent la formulation de politiques efficaces. En commençant par les principaux moteurs de la déforestation et les contextes propres à chaque pays, nous identifions en premier lieu les caractéristiques clés des processus nationaux d'élaboration de politiques, y compris les conditions structurelles, les acteurs dominants en matière de politiques générales et les processus qui favorisent ou entravent le développement de politiques de REDD+ efficaces, efficaces et équitables. Bien que la situation des négociations internationales sur le climat influent assurément sur les processus nationaux de politiques en matière de REDD+, dans ce chapitre nous ne discutons pas du rapport entre les deux, mais nous nous concentrons plutôt sur le niveau national.

Les pays qui ont entrepris la mise au point de politiques en matière de REDD+ progressent à des rythmes très différents et collaborent dans des mesures différentes avec des partenaires internationaux dans le cadre d'arrangements multilatéraux ou bilatéraux pour la conception de politiques relatives à la REDD+, en mettant un accent particulier sur le développement des capacités (chapitre 3). Leurs régimes politiques sont variés, allant de la démocratie à des États autoritaires. Comme on pourrait s'y attendre, les régimes démocratiques présentent des processus d'élaboration de politiques générales plus ouverts et inclusifs (Johannsen et Pedersen 2008). Dans tous les pays, une multitude d'acteurs des niveaux infranational, national et international interviennent dans les processus nationaux d'élaboration de politiques de REDD+ (Hiraldo et Tanner 2011a). Des dimensions politiques controversées sont au cœur de tout processus d'élaboration de programmes, et l'arène des politiques relatives à la REDD+ ne déroge pas à cette règle.

Chacun des sept pays a traversé des événements importants en ce qui concerne la formulation des politiques générales relatives à la REDD+ (figure 5.1). Les principaux résultats finaux concrets en matière de politiques concernent l'établissement de nouvelles institutions, procédures et activités de renforcement des capacités, associé aux activités de préparation – la formulation et la mise en œuvre de politiques concrètes ont pour l'instant été limitées. Les progrès globalement lents peuvent traduire les retards de l'obtention d'un financement issu des négociations mondiales sur le climat, mais ils sont aussi en partie dus aux luttes de pouvoir au sein même des pays.

Ce chapitre utilise un cadre d'analyse de l'économie politique basé sur les « 4I » décrits dans le chapitre 2 – institutions, idées, intérêts et informations –,

en se concentrant tout particulièrement sur les trois premiers concepts. Nous examinons les dépendances historiques *institutionnelles* et politiques, les *intérêts* des acteurs qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts, et la manière dont leurs *idées* se traduisent en pratiques discursives (figure 5.2). Tous ces facteurs influent sur le pouvoir des coalitions dominantes qui favorisent ou limitent les changements transformationnels dans ce domaine de politique générale. Nous définissons les changements transformationnels comme des changements survenant au niveau des attitudes, des discours, des relations de pouvoir et des actions délibérées (de politique générale et/ou de protestation) nécessaires pour éloigner la formulation et la mise en œuvre des politiques générales des approches favorables au maintien du *statu quo* et les rapprocher (directement ou indirectement) de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et de l'amélioration des stocks de carbone forestier (chapitre 2). Nous soutenons que quatre conditions préalables doivent être en place pour faciliter les changements transformationnels : pour ce qui est des intérêts, les changements transformationnels requièrent i) un fort degré d'autonomie de l'État vis-à-vis des intérêts économiques puissants qui contribuent aux principaux moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts ; pour ce qui est des conditions préalables institutionnelles et politiques, ils requièrent ii) l'appropriation par les gouvernements nationaux des processus de politiques générales relatives à la REDD+ et iii) l'inclusion des parties prenantes dans les processus de politiques générales relatives à la REDD+ ; et pour ce qui est de la dynamique de politiques générales ils requièrent iv) la présence de coalitions désireuses de rompre avec des pratiques associées au maintien du *statu quo* (figure 5.2).

5.2 Méthodes

L'analyse suivante se base sur les conclusions de deux modules de recherche de l'élément d'analyse des politiques générales de l'Étude comparative mondiale en cours (GCS) sur la REDD+ menée par le CIFOR (voir l'annexe).

Le premier module est une *analyse des politiques générales* qui examine le contexte politique dans lequel les stratégies nationales de REDD+ se développent et identifie les dépendances historiques et les obstacles possibles aux actions de REDD+. Il se concentre principalement sur les conditions politico-économiques, institutionnelles et de gouvernance présentes dans chaque pays. L'examen mené dans chaque pays a englobé des recherches documentaires, des entretiens avec des experts et le passage en revue de documents d'orientation.

Le second module est une *analyse* des discours de politique générale dans les médias, qui examine la composition du domaine de politiques générales, les déclarations de position des acteurs clés et le potentiel de création de coalitions

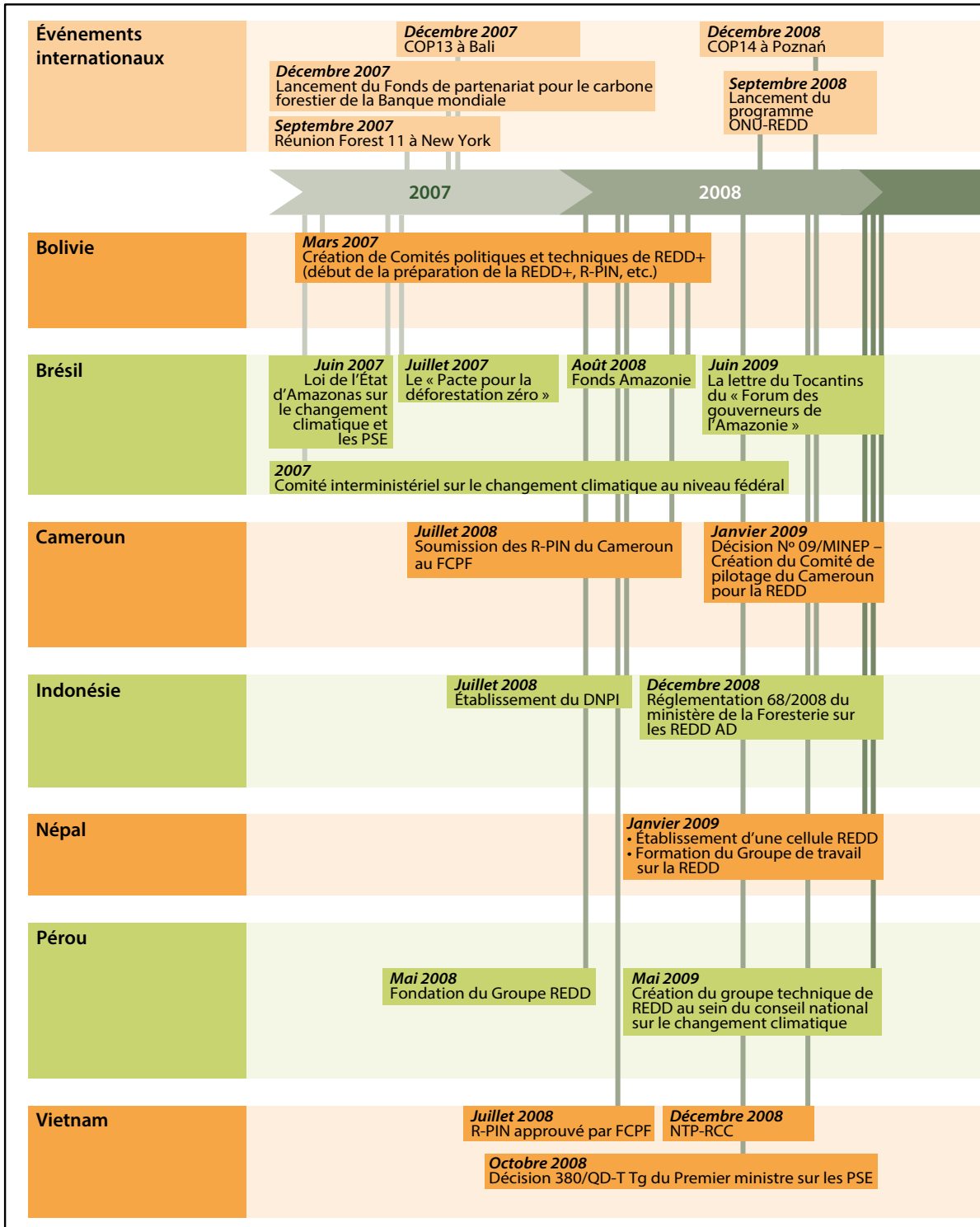
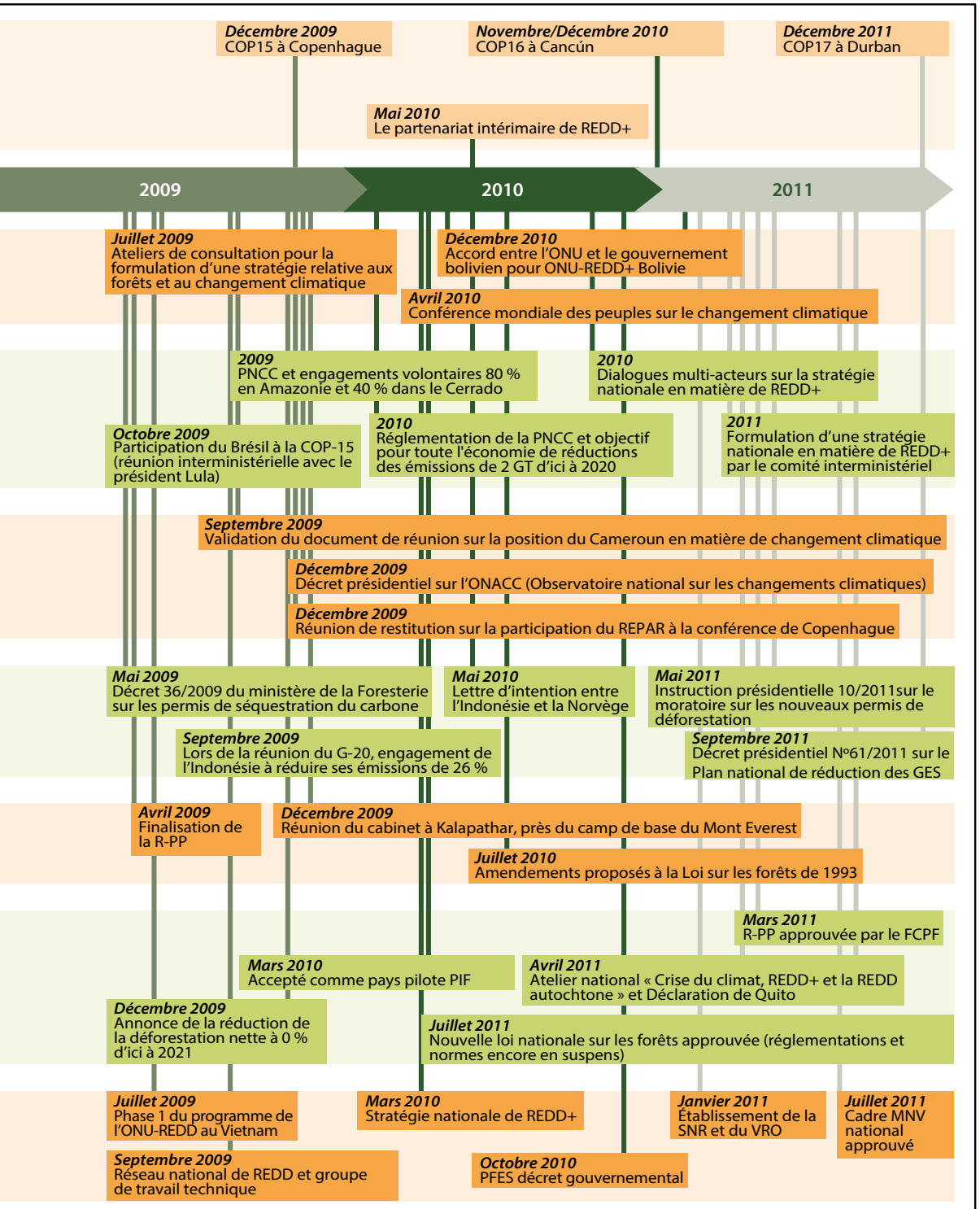


Figure 5.1 Événements clés relatifs aux politiques de REDD+ par pays



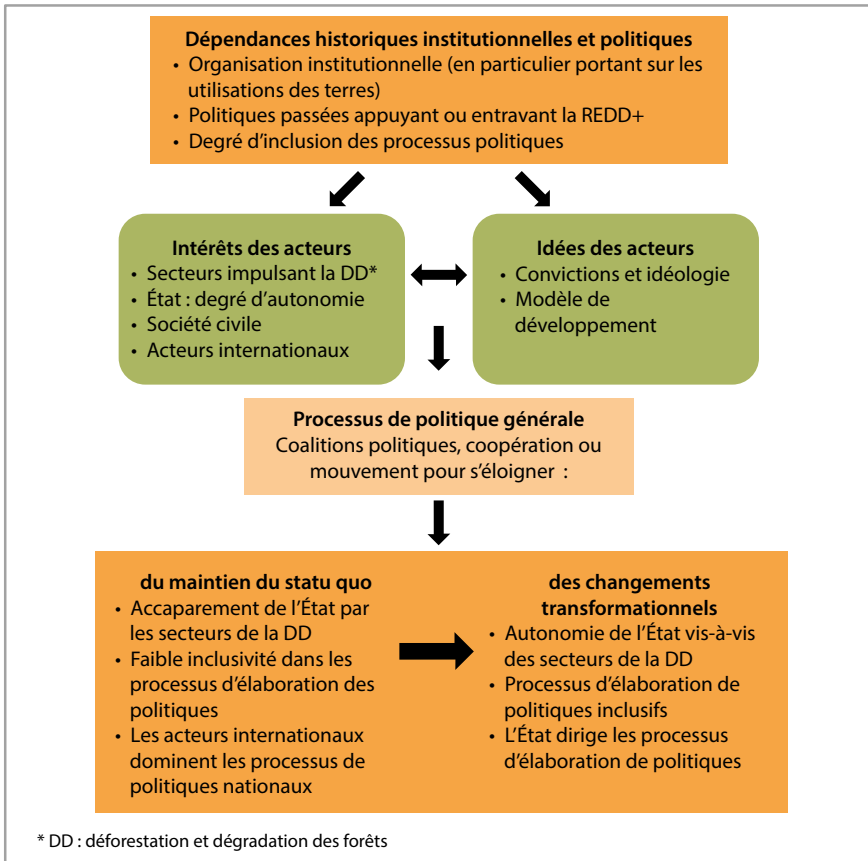


Figure 5.2 Cadre d'économie politique

pour les changements transformationnels. Nous nous penchons sur la manière dont les débats sur les politiques relatives à la REDD+ sont présentés dans les médias et comparons le discours dominant avec les contre-discours (Hajer 1995 ; Boykoff 2008). Les *angles d'approche des médias* sont des « schémas de connaissance, d'interprétation et de présentation, de sélection, de mise en relief et d'exclusion, par lesquels les professionnels sachant manipuler les symboles organisent habituellement le discours » (Gitlin 1980:7). Le codage et l'analyse systématique des angles d'approche des médias ont permis d'identifier les acteurs clés en matière de politiques générales qui inspirent les angles choisis dans les articles, leurs attitudes vis-à-vis de la REDD+ et leurs pratiques discursives. Des articles de trois grands journaux nationaux de décembre 2005 à décembre 2009 sont inclus dans cette analyse. L'analyse comparative se base sur les données médiatiques recueillies par les études de cas individuelles.

5.3 Contexte institutionnel, dépendances historiques et intérêts

Les facteurs qui entravent les changements transformationnels sont déterminés par l'interaction entre l'organisation institutionnelle, les politiques passées et des regroupements d'intérêts actifs dans les secteurs qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts. Ensemble, ces éléments construisent des dépendances historiques qu'il est difficile de surmonter. Un certain nombre de causes de la déforestation et de la dégradation ont été mises en relief dans les publications ; elles vont de causes directes comme l'expansion agricole à grande et petite échelle, à des moteurs plus indirects comme les politiques publiques et les intérêts de riches entreprises à l'intérieur et à l'extérieur du secteur de la foresterie (Rudel 2007 ; Brockhaus *et al.* 2012). Des incitations économiques puissantes sont souvent à la base des moteurs les plus importants, et agissent en général « en tandem » (Lambin *et al.* 2001).

Les changements transformationnels requièrent un État capable de fonctionner avec une mesure d'autonomie vis-à-vis des secteurs qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts et d'œuvrer dans l'intérêt de la société dans son ensemble (Karsenty et Ongolo 2012). *L'autonomie* de l'État fait référence à la mesure dans laquelle les acteurs étatiques peuvent prendre des décisions de politiques générales indépendamment de divers secteurs. La forme que prend l'autonomie est le produit de l'histoire précise des États-nations. Un État doit être capable de résister à la pression des *lobbies* de secteurs qui profitent de l'exploitation des forêts et des changements d'affectation des terres, pour que les changements transformationnels puissent avoir lieu. Mais l'autonomie doit aller de pair avec des processus de politique générale inclusifs, qui se traduisent en une forme d'autonomie intégrée (Evans 1995). Plus le système politique sera inclusif, plus l'État aura de chances de servir un pan plus large de la société, car les exigences émanant d'intérêts moins puissants – comme la société civile – trouvent une meilleure représentation dans les systèmes de ce type (Jenkins 1995).

Il existe une quantité considérable de données suggérant le manque d'autonomie de l'État vis-à-vis des secteurs qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts. La collusion et la corruption sont parfois présentes, ou il peut y avoir une gouvernance forestière faible, éléments considérés comme les principaux défis dans l'élaboration et la mise en œuvre efficace des politiques relatives à la REDD+ (Kanninen *et al.* 2007). L'exploitation illégale du bois et les lois non appliquées sont endémiques dans de nombreux pays tropicaux dotés de forêts (Brack 2005). L'analyse en cours indique des liens solides entre la gouvernance forestière et les conditions générales de gouvernance et leur impact sur le processus d'élaboration de politiques de REDD+ (WRI 2009).

Tableau 5.1 Moteurs de la déforestation, politiques qui entravent/favorisent la REDD+ et autonomie des acteurs étatiques

Pays	Moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts	Politiques qui entravent les objectifs de la REDD+	Politiques qui favorisent la REDD+	Manque d'autonomie ou accaparement possible par des intérêts spéciaux	Score de catégorie de démocratie (indice)*	Degré de centralisation
Brésil	Élevage en ranch ; agriculture (grande et petite échelle) ; infrastructures ; exploitation sélective du bois ; activités minières ; feu	Crédit rural pour l'élevage (bien que plus limité que dans le passé) ou développement des infrastructures (routes et barrages) ; mauvaise application des règles relatives au régime foncier	Exigence de conservation sur les terres privées conforme au Code forestier ; application améliorée des politiques relatives à l'utilisation des terres (y compris aires protégées) ; zonage économique et écologique ; efforts pour certifier la légalité des producteurs dans les chaînes commerciales (boeuf ; soja) ; processus de régularisation des terres et démarcation des terres autochtones ; suivi en temps réel de la déforestation	Moyen-élevé (spéculation sur les terres ; exploitation illégale du bois ; élevage en ranch ; évasion fiscale ; narcotrafic ; relations patron-client et campagnes électorales)	Démocratie imparfaite (7.12)	Système fédéral
Pérou	Agriculture (principalement à petite échelle) ; infrastructures ; exploitation illégale du bois ; activités minières	Régimes fiscaux et politiques appuyant la migration et l'expansion agricole ; projets d'infrastructures routières ; projets d'infrastructures énergétiques (pétrole, biocarburants et hydroélectricité) ; appui à l'expansion des activités minières ; manque de politiques environnementales et de politiques de développement durable en Amazonie	Ley 29763 <i>Ley Forestal y de Fauna Silvestre</i> (Nouvelle loi sur les forêts et la faune) approuvée, mais pas encore en vigueur ; accord commercial Pérou-États-Unis ; accord de libre-échange avec la Chine sur la foresterie et la protection de l'environnement ; accord commercial Pérou-UE (REDD+, certification forestière, gestion forestière durable) ; Ley 29785 <i>Ley de Consulta Previa</i> (loi sur la consultation préalable) ; programme national de conservation des forêts	Moyen-élevé (corruption des fonctionnaires et des professionnels) ; puissants cartels qui favorisent l'exploitation illégale du bois, la production de coca et de cocaïne et les activités minières informelles	Démocratie imparfaite (6.59)	Centralisé

Pays	Moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts	Politiques qui entravent les objectifs de la REDD+	Politiques qui favorisent la REDD+	Manque d'autonomie ou accaparement possible par des intérêts spéciaux	Score de catégorie de démocratie (indice)*	Degré de centralisation
Indonésie	Agriculture (à grande échelle, y compris plantations forestières comme celles de palmier à huile, à petite échelle et de subsistance) ; exploitation du bois ; activités minières	Dépendance fiscale de la forêt et des mines ; avantages fiscaux pour les produits forestiers, les produits agricoles, la pâte à papier et le papier ; permis d'exploitation minière dans les aires protégées ; concessions fiscales et non fiscales pour la mise en valeur d'exploitations à des fins de production alimentaire et énergétique ; développement des biocarburants ; allocation de terres pour les plantations de palmier à huile	Moratoire sur l'octroi de nouveaux permis et amélioration de la gouvernance des forêts naturelles primaires et des tourbières (bien que cela soit considéré comme une politique fragile du fait de l'influence des entreprises sur le gouvernement)	Moyen-élevé (pression exercée par les plantations à grande échelle et les secteurs de l'exploitation du bois, la production de pâte à papier et de papier, les activités minières et les campagnes électorales).	Démocratie imparfaite (6.53)	Décentralisé avec des tensions
Bolivie	Agriculture (à petite et grande échelle) ; colonisation et production de soja ; développement des infrastructures ; exploitation (illégal) du bois ; activités minières	Incitations politiques et économiques dans le secteur agricole (agroindustrie dans les secteurs du soja et de la canne à sucre) ; projets infrastructurels prochains (routes, barrages) ; soutien de la colonisation de l'Amazonie du Nord	Suivi forestier amélioré de l'exploitation illégale du bois ; reconnaissance accrue des droits fonciers locaux ; cadre juridique sur la gestion forestière durable ; décentralisation de la gestion forestière	Faible (les exploitants illégaux du bois soudoient la police des forêts et des routes, mais peu de preuves que l'administration nationale est impliquée)	Régimes hybrides (5.84)	Décentralisé

Tableau 5.1 suite

Pays	Moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts	Politiques qui entravent les objectifs de la REDD+	Politiques qui favorisent la REDD+	Manque d'autonomie ou accaparement possible par des intérêts spéciaux	Score de catégorie de démocratie (indice)*	Degré de centralisation
Népal	Agriculture ; exploitation illégale du bois ; transfert ; infrastructures ; feu	Modernisation agricole et développement des infrastructures associées ; développement de l'hydroélectricité ; construction de routes locales ; exploitation des carrières de sable, de rochers et de pierres; absence de politique globale sur l'utilisation des terres	Subventions pour le kérosène, le biogaz, la micro-hydroélectricité, les fourneaux améliorés et solaires ; programme de foresterie communautaire	Moyen-élevé (exploitation illégale du bois et contrebande vers l'Inde et le Tibet (Chine) ; empiètement sur les terres forestières ; responsables politiques, bureaucrates et leaders communautaires corrompus)	Régimes hybrides (4.24)	Décentralisé
Cameroun	Agriculture (à moyenne et petite échelle, de subsistance) ; exploitation du bois ; activités minières	Dévaluations qui stimulent les exportations de bois ; infrastructures (routes, voies ferrées et barrages) ; activités minières et projets d'agriculture à grande échelle	Loi n° 2011/08 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable au Cameroun	Élevé dans le secteur de l'exploitation du bois (la corruption qui impulse l'exploitation illégale englobe les élites nationales et locales)	Autoritaire (3.41)	Décentralisé mais avec des limites

Pays	Moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts	Politiques qui entravent les objectifs de la REDD+	Politiques qui favorisent la REDD+	Manque d'autonomie ou accaparement possible par des intérêts spéciaux	Score de catégorie de démocratie (indice)*	Degré de centralisation
Vietnam	Agriculture ; infrastructures ; exploitation du bois ; feu ; culture itinérante ; migration	Infrastructures (routes et hydroélectricité) ; autosuffisance dans le développement des cultures vivrières et commerciales (caoutchouc et café) ; Plan national de développement socio-économique ; programmes de crédit pour réduire la pauvreté ; allocation de terres ; développement économique comme principal objectif de la Stratégie de développement des forêts	Décision 380 et Décret 99 ; paiements pour services environnementaux forestiers, y compris réglementation du partage des bénéfices (conception solide, mise en œuvre limitée) ; Loi sur la protection et le développement des forêts 2004 et Loi sur les terres 2003 ; fondement juridique pour les droits sur le carbone ; Stratégie nationale sur le changement climatique et Programme national de REDD+	Moyen-élevé (en particulier au niveau local et par rapport aux entreprises publiques et à l'administration des terres)	Autoritaire (2.96)	Centralisé

Basé sur May *et al.* (2011b), Dkamela (2011), Indriarto *et al.* (2012), Pham *et al.* (2012), CEDLA et CIFOR (2011a), Forest Action et CIFOR (2011), DAR et CIFOR (2012)

* Un score élevé sur l'indice indique la démocratie, tandis qu'un score faible indique un régime autoritaire (Unité de renseignement de l'*Economist* 2011)

L'analyse suivante considère quatre principales conditions politico-économiques et institutionnelles : i) les principaux moteurs de la déforestation, qui représentent les intérêts qui soutiennent le maintien du *statu quo* ; ii) les politiques qui favorisent ou entravent les objectifs de REDD+ et l'organisation institutionnelle associée ; iii) l'autonomie de l'État vis-à-vis des acteurs économiques qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts ; et iv) le degré d'inclusivité des processus d'élaboration des politiques (tableau 5.1).

La première condition se réfère aux *moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts*. L'expansion agricole, y compris l'élevage en ranch, est la principale cause de la déforestation, bien que l'impact relatif de l'agriculture à grande échelle par opposition à celle de subsistance varie. Les causes suivantes sont l'exploitation du bois, les activités minières et le développement des infrastructures (tableau 5.1). Par conséquent, afin de lutter efficacement contre la déforestation et la dégradation des forêts, les décideurs doivent identifier les principales contraintes entravant l'élaboration de politiques dans les secteurs de la foresterie, de l'agriculture, des ranches d'élevage et des mines et concevoir de nouvelles structures incitatives (voir l'encadré 5.1 pour une

Encadré 5.1 REDD+ à la brésilienne : vieux bâtons et nouvelles carottes

Jan Börner et Sven Wunder

La mise en œuvre de la REDD+ demande des politiques qui modifient de fait les décisions sur les utilisations des terres et des forêts. Dans la plupart des contextes, ces changements impliquent la renonciation par les utilisateurs des terres à des bénéfices économiques, tout au moins à court terme. En plus des coûts de la mise en œuvre, toute politique efficace en matière de REDD+ aura inévitablement des conséquences sur le plan de la répartition. Dans l'idéal, la REDD+ maximiserait la rentabilité ainsi que l'équité. Dans la pratique, toutefois, les décideurs doivent souvent faire face à des concessions difficiles entre ces deux objectifs.

La propriété foncière et les droits d'utilisation des forêts en Amazonie brésilienne sont extrêmement concentrés. Le sénat brésilien envisage maintenant des libéralisations de grande portée de la législation, actuellement restrictive, de l'utilisation des terres, afin de tenir compte de la réalité de non-conformité très répandue. L'application efficace du Code forestier brésilien actuel – par exemple en rendant obligatoire la conservation de 80 pour cent des forêts faisant partie d'exploitations – coûterait cher au secteur agroindustriel du pays, qui est gourmand en terres et connaît une rapide croissance. D'un autre côté, les approches de la REDD+ purement

basées sur les incitations supposeraient la rémunération des propriétaires en échange de leur respect des réglementations existantes relatives à la conservation, ce qui est politiquement délicat. Lors de la COP15, en 2009, le Brésil a donc proposé une approche de la REDD+ qui associe une application plus stricte des réglementations à un programme national de paiements pour services environnementaux (PSE).

La recherche du dosage optimal entre les bâtons que représentent les réglementations et les carottes des PSE a des implications non seulement pour l'équité, mais aussi pour les coûts de la mise en œuvre. L'application des lois sur la conservation requiert des opérations de terrain coûteuses, mais elle peut aussi engendrer de bons revenus qui peuvent compenser en partie les coûts de mise en œuvre. Les PSE, en revanche, supposent des dépenses budgétaires considérables, assorties de coûts d'opportunité politiques vis-à-vis des autres dépenses publiques. Le fait de conférer une dimension de justice à la REDD+ en indemnisant les propriétaires fonciers des coûts d'opportunité – qu'ils soient légaux ou illégaux mais tolérés – engendre donc des coûts considérables, surtout si les bons gestionnaires de la forêt par le passé (p. ex. de nombreux peuples autochtones amazoniens et les résidents traditionnels des forêts) doivent eux aussi être indemnisés.

Les approches conjuguant bâtons et carottes présentent des avantages et des inconvénients. En tant qu'instrument autonome, les PSE peuvent être appliqués simplement en suspendant les paiements aux utilisateurs des terres qui ne respectent pas les réglementations. Les bénéficiaires de PSE s'attendent alors à recevoir des indemnités au moins équivalentes à leurs coûts d'opportunité. Cependant, parallèlement aux réglementations préexistantes, les PSE deviennent des subventions de conformité, qui en général n'indemniseront pas pleinement les utilisateurs des terres pour avoir respecté les lois sur la conservation. Dans le cadre d'un tel cocktail de politiques, la suspension des paiements pourrait ne pas suffire à encourager efficacement la conservation si la menace de l'application des réglementations est perçue comme improbable, p. ex. au fin fond des forêts. S'ils savent qu'ils n'encourent aucune sanction (qu'il n'y a pas de « bâton »), les utilisateurs peuvent être poussés à empocher les PSE et à poursuivre leurs activités habituelles. Les décideurs qui intègrent efficacement les politiques de REDD+ basées sur des bâtons et des carottes dépendront donc d'outils de planification qui peuvent prévoir des coûts de mise en œuvre spatialement hétérogènes et des effets sur le bien-être de la mise en œuvre synergique des outils de conservation. Dans les systèmes de gouvernance environnementale partiellement décentralisés comme celui du Brésil, les coûts de la mise en œuvre des politiques environnementales sont partagés entre les gouvernements nationaux et infranationaux. Les nouveaux mécanismes de partage des bénéfices et des coûts seront donc aussi requis au niveau de toutes les entités administratives afin d'obtenir des résultats efficaces et équitables.

Source : Börner *et al.* (2011)

discussion sur le Brésil). Les rentes élevées que ces secteurs attirent font qu'il est tout particulièrement difficile de reconcevoir les incitations. Bien que les secteurs qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts soient bien connus, quantifier les impacts de chacun de ces secteurs sur la déforestation et la dégradation des forêts reste un défi dans la plupart des pays.

Les politiques qui soutiennent les moteurs de la déforestation et *l'organisation institutionnelle* associée entravent les changements transformationnels et créent des *dépendances historiques* auxquelles il est difficile d'échapper. Dans la plupart des pays les régimes fiscaux privilégient l'exploitation des forêts pour le développement économique, comme le soutien au crédit rural pour l'élevage en ranch au Brésil (bien que ce soutien soit désormais inférieur et lié à des mesures de durabilité environnementale) et des avantages fiscaux pour les biocarburants et la mise en valeur des plantations en Indonésie (tableau 5.1). Le financement public pour le développement des infrastructures est aussi crucial pour le soutien à l'expansion des activités de ce type. Au fil du temps, ces politiques créent des structures institutionnelles qui accroissent la rentabilité des utilisations des terres concurrentes, ce qui a pour effet de consolider le pouvoir des principaux secteurs qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts. Le défi consiste à se libérer de ces dépendances historiques. Dans tous les pays il y a aussi des politiques générales en place qui peuvent permettre la formulation et la mise en œuvre de politiques de REDD+. Il s'agit entre autres de politiques relatives aux paiements pour services environnementaux ; de réglementations forestières qui favorisent la gestion durable des forêts ; de la conservation, du reboisement et du boisement ; et des dépenses gouvernementales qui visent à accroître l'efficacité énergétique et fournissent des alternatives aux produits forestiers. Mais en général ces politiques obtiennent moins de ressources et couvrent des zones très limitées, par rapport aux politiques qui soutiennent les moteurs de la déforestation (tableau 5.1).

À côté du monde des affaires, l'État lui-même a intérêt, sur les plans économique et politique, à exploiter et à convertir la forêt, car ces activités contribuent aux objectifs de développement économique et lui fournissent des ressources financières sous la forme de taxes et autres prélèvements. Pour fournir des structures incitatives, il est essentiel que l'État jouisse d'un *degré d'autonomie* suffisant vis-à-vis des acteurs économiques qui impulsent la déforestation (Karsenty et Ongolo 2012). Le manque d'autonomie peut aussi être révélé par un haut degré de collusion entre l'État et les acteurs sociaux. Les sept pays ont des défis à relever à cet égard (tableau 5.1). Le Népal et le Pérou sont confrontés à des défis dans l'application des lois forestières, en particulier au niveau local auquel opèrent les réseaux patron-client. Au Brésil et en Indonésie, de puissantes sociétés agroindustrielles, des propriétaires fonciers faisant de l'élevage en ranch et des entreprises d'exploitation du

bois exercent constamment des pressions sur le gouvernement pour protéger leurs sources de rente. Cela se manifeste dans l'attaque lancée par des intérêts commerciaux sur le Code forestier brésilien et sur le Moratoire indonésien. La plus grande partie des activités de lobbying ont lieu en coulisses, mais leurs effets sont visibles dans la formulation finale des politiques, dans leur mise en pratique limitée et dans le faible degré de conformité avec les politiques existantes (Coen 2004). Ces dernières années, le Brésil a fait preuve d'une plus grande aptitude à résister à ces pressions par rapport à l'Indonésie, qui a de considérables antécédents de relations complaisantes entre les fonctionnaires et les intérêts commerciaux à tous les niveaux. Les permis accordés pour l'exploitation illégale du bois sont aussi fréquemment utilisés pour mobiliser des ressources afin de financer les campagnes électorales dans nombre de ces pays. Au Vietnam, le principal défi est lié à la corruption et à la collusion dans les entreprises publiques, les instances gouvernementales locales et le service public. Le fort degré d'accaparement de certaines parties de l'État par des intérêts qui impulsent la déforestation est visible au Cameroun, où plus de 90 % des activités illégales d'exploitation du bois font intervenir des élites locales et nationales. L'autonomie de l'État n'est suffisante dans aucun des sept pays pour soutenir des changements audacieux de politiques qui indiqueraient une rupture fondamentale par rapport au modèle traditionnel de développement prônant la dépendance envers l'exploitation non durable des ressources naturelles. Les acteurs étatiques du Vietnam, suivis de ceux du Brésil, sont probablement ceux qui sont les mieux placés pour soutenir indépendamment un tel changement. Dans tous les autres cas, les changements transformationnels nécessiteront des alliances plus larges entre certains pouvoirs publics et d'autres forces capables de briser les dépendances historiques. Dans une certaine mesure, les acteurs internationaux et la société civile peuvent y contribuer en faisant pression en faveur de ces changements. La Norvège est l'un des grands donateurs internationaux qui soutiennent ces efforts (voir l'encadré 5.4).

Enfin, plus les processus d'élaboration des politiques seront *inclusifs*, plus les politiques relatives à la REDD+ seront susceptibles d'englober des considérations d'équité et moins il y aura de tensions potentielles et de conflits ouverts parmi les acteurs des politiques générales et les parties prenantes. L'inclusivité dans les processus d'élaboration des politiques est influencée par le type de régime politique et par son degré de centralisation. Nous utilisons des indices de la démocratie et le degré de centralisation réelle du système politique comme indicateurs de substitution pour l'inclusivité (tableau 5.1). Les régimes politiques des sept pays sont très variés, allant de la démocratie à l'autoritarisme, et il en va de même du degré de centralisation, d'États très centralisés (Vietnam) à des États fédéraux et décentralisés (Brésil, Indonésie). Globalement, les régimes plus autoritaires comme le Vietnam et le Cameroun ont tendance à être plus centralisés et ont des formes exclusives

de participation aux processus d'élaboration des politiques. Mais certains régimes, comme celui du Pérou, sont à la fois démocratiques et relativement centralisés. On attend des États plus démocratiques qu'ils soient plus inclusifs sur le plan de la prise de décisions sur les politiques générales. Les pays comme l'Indonésie et le Cameroun ont subi des processus variés de décentralisation et de recentralisation (Ribot 2003 ; Oyono 2004). En gros, le Vietnam et le Cameroun représentent des régimes politiques exclusifs, tandis que le Brésil, le Pérou et l'Indonésie sont plus inclusifs. La Bolivie et le Népal ont des régimes hybrides qui ont des caractéristiques à la fois démocratiques et autoritaires, et une inclusivité limitée. L'inclusivité des régimes politiques aura vraisemblablement un impact sur l'inclusivité de certains processus d'élaboration des politiques, dont celui de la REDD+ (voir l'encadré 5.2 pour une analyse plus détaillée de l'inclusivité dans le processus de consultation sur la REDD+ en Tanzanie).

5.4 Discours de politiques et coalitions pour le changement

Les médias peuvent être perçus comme un miroir des processus d'élaboration de politiques en cours et l'*analyse des médias* est utilisée ici pour identifier les discours de politique générale dominants et la mesure dans laquelle ces discours sont partagés entre acteurs. Les coalitions transformatives utilisent des pratiques discursives qui mettent en question les scénarios de maintien du *statu quo* et demandent des changements au niveau des institutions, des politiques et des structures incitatives du modèle traditionnel de développement économique, qui se base sur l'exploitation des ressources forestières. Cependant, le reflet que donnent les médias des processus d'élaboration des politiques n'est que partiel. Tous les acteurs n'utilisent pas les médias comme un moyen d'influencer les politiques et l'opinion ; les intérêts commerciaux craignent tout particulièrement les médias et préfèrent faire pression sur le gouvernement par des moyens plus discrets (Coen 2004). On peut en dire autant des scientifiques, bien que les instituts de recherche soient davantage représentés que les entreprises dans les médias.

La couverture médiatique sur la REDD+ dans les sept pays a démarré après le lancement de la Feuille de route de Bali lors de la COP13 de 2007. Depuis, le nombre d'articles parus dans les médias s'est accru, mais le niveau de couverture diffère considérablement d'un pays à l'autre. Entre décembre 2005 et 2009, trois grands journaux indonésiens et brésiliens ont publié respectivement environ 190 et 250 articles qui traitaient de la REDD+, tandis que dans les autres pays, la moyenne restait inférieure à 15 articles (Cronin et Santoso 2010 ; CEDLA et CIFOR 2011b ; Kengoum 2011 ; May *et al.* 2011a ; Pham 2011 ; Forest Action et CIFOR 2012 ; Libelula et CIFOR 2012).

Encadré 5.2 Relier les connaissances et l'action : élaboration de politiques de REDD+ en Tanzanie

Salla Rantala

L'utilisation de différents types de connaissances pertinentes de façons qui accroissent l'efficacité, l'efficience et l'équité de l'élaboration des politiques générales constitue un défi à relever de toute urgence par les pays tandis qu'ils préparent leurs politiques nationales en matière de REDD+. Les décideurs dépendent de plus en plus de courtiers de connaissances scientifiques complexes sur le changement climatique et les cadres réglementaires requis pour lutter contre lui. Dans le même temps, les politiques générales élaborées traduisent souvent des processus de négociation politique entre divers acteurs de politiques générales dotés de ressources et de capacités différentes, au lieu de processus linéaires d'élaboration de politiques générales basées sur des données concrètes.

En Tanzanie, le Groupe de travail spécial sur la REDD+ dirigé par le gouvernement s'est réjoui des contributions apportées par la société civile, les institutions de recherche, les autorités gouvernementales locales et les partenaires internationaux à la mise au point de stratégies nationales en matière de REDD+. Les organisations ayant vocation à diffuser des informations pertinentes pour la REDD+ ont fait part de leurs expériences de participation au processus d'élaboration de politiques. Bien que les moyens formels aient souvent englobé des ateliers de travail et des formations, les points d'entrée efficaces les plus fréquemment mentionnés pour influencer les politiques ont été le fait de trouver les bons alliés organisationnels au sein du gouvernement et en dehors de celui-ci pour mener des activités conjointes de plaidoyer, ainsi qu'une diplomatie subtile auprès de personnalités occupant les hauts échelons hiérarchiques dans différents secteurs. Il y avait également une mesure considérable de consensus concernant la nécessité de présenter de véritables succès locaux afin de convaincre les décideurs. Le défi le plus important à relever pour relier les connaissances pertinentes à l'élaboration de politiques de REDD+ était le coût élevé des efforts en vue d'attirer l'attention des fonctionnaires clés. Les organisateurs de réunions d'échange d'informations doivent rivaliser pour s'arroger le temps limité des participants ciblés. Face à un choix énorme d'événements, les représentants officiels finissent parfois par baser leur décision d'assister à certains d'entre eux sur les ressources disponibles pour le paiement d'indemnités journalières plutôt que sur le contenu de l'événement en termes d'information.

Ce défi illustre la manière dont les circuits de ressources et d'information en matière d'élaboration des politiques peuvent être inextricablement liés. Les autres barrières mentionnées par les personnes interrogées en Tanzanie concernent la capacité et la bonne disposition des décideurs à considérer les recommandations qui divergent de leurs *a priori*, ainsi que la lenteur extrême du système bureaucratique lorsqu'il s'agit de réagir aux données concrètes. Le fait de limiter l'interaction aux échelons subalternes et aux composantes exécutives du gouvernement, au lieu de la situer au niveau des « véritables décideurs », expliquerait aussi certains des échecs à relier efficacement les connaissances à l'action.

Tableau 5.2 Acteurs qui façonnent le discours de politiques générales (pourcentage du total des acteurs qui expriment une position en matière de REDD+ dans les médias)

Groupe d'acteurs	Indonésie	Brésil	Bolivie	Vietnam	Népal	Cameroun	Pérou
État (national)	45	26	50	67	17	8	12
État (infranational)	7	2	3	0	6	0	0
Entreprises	3	4	10	6	6	0	0
Intergouvernementaux	8	7	9	27	6	17	25
Recherches (international)	5	11	0	0	6	42	25
ONG et ONG environnementales (internationales)	16	17	10	0	0	0	25
Recherche (niveau national)	6	13	3	0	12	25	0
Acteurs de la société civile (ONG nationales et environnementales)	10	20	15	0	47	8	13
Pourcentage TOTAL des organisations	100	100	100	100	100	100	100
Nombre total d'organisations	219	113	60	32	17	12	8

5.4.1 Appropriation

Pour que les gouvernements puissent mener des changements soutenus dans le domaine des politiques relatives à la REDD+, ils doivent contrôler les processus d'élaboration des politiques et faire preuve de la volonté politique de mettre en œuvre ces stratégies. En analysant la mesure dans laquelle les acteurs étatiques nationaux agissent pour façonner le discours de politique générale dans les médias, il est possible de donner une indication du degré d'appropriation par le gouvernement des processus d'élaboration des politiques de REDD+. Les données présentées ici se réfèrent aux chiffres des acteurs de politiques (tableau 5.2) et à leurs pratiques discursives en matière de REDD+, telles que présentées par les médias.

Dans quatre des sept pays, les acteurs étatiques dominent les discours médiatiques. Si en Bolivie la plupart des acteurs étatiques voient la REDD+ comme un mécanisme de compensation et la rejettent unilatéralement, les acteurs étatiques nationaux du Vietnam et de l'Indonésie adoptent des attitudes fortement favorables à la REDD+. Le discours sur les politiques générales au Brésil est dominé par des acteurs étatiques de niveau national (26 %), mais une grande variété de parties prenantes sont représentées dans les médias, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales internationales, les instituts de recherche et les acteurs de la société civile nationale. L'Indonésie présente aussi des acteurs très divers, en particulier des ONG internationales. Une particularité de l'Indonésie, qui est décentralisée, est le nombre relativement élevé d'acteurs infranationaux, qui traduit les négociations en cours entre les instances gouvernementales centrales et locales concernant le contrôle exercé sur les ressources et sur les décisions de politiques de REDD+ (Cronin et Santoso 2010 ; voir aussi l'encadré 6.2). Le Brésil et la Bolivie – le premier un État fédéral et le second un État décentralisé – sont les seuls autres pays où les acteurs infranationaux sont présents dans les médias.

Le Népal affiche une forte présence d'acteurs de la société civile dans les médias, qui dépasse largement celle des acteurs étatiques. Les organes intergouvernementaux et les instituts de recherche internationaux viennent ensuite. Mais, bien qu'ils travaillent conjointement avec le gouvernement dans la plupart des pays, ils dominent complètement le discours de politique générale au Cameroun et au Pérou. En fait, le Cameroun présente le niveau le plus faible de contrôle gouvernemental sur le discours de politique générale. Il semble que les stratégies de REDD+ y sont principalement promues par des acteurs internationaux, et des conditions similaires sont observées au Pérou. Si cela pourrait en partie indiquer un manque de capacité de la part de l'État à intervenir sur des questions techniques complexes comme la REDD+, cela pourrait aussi être un indicateur de la lenteur des progrès dans les processus d'élaboration des politiques et d'un manque de volonté politique à consacrer

des ressources et des efforts à la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de REDD+. Au Cameroun, cela suggère que les actions de politique soutenues et efficaces en matière de REDD+ pourraient devenir limitées dans un futur proche. Le Népal présente un profil différent, dans lequel la société civile est davantage représentée dans les médias que le gouvernement et constitue le principal porteur des politiques générales en matière de REDD+ (voir l'encadré 5.3).

Dans l'ensemble, les gouvernements du Brésil, de l'Indonésie et du Vietnam se sont solidement appropriés les processus d'élaboration de politiques relatives à la REDD+ au niveau national et soutiennent proactivement l'action en la matière, même si, en Indonésie et au Vietnam, cette action est entreprise dans le cadre d'une alliance solide avec des donateurs internationaux. Une analyse des médias norvégiens reflète cet état de fait, car le débat est aussi largement façonné par le gouvernement norvégien et les ONG environnementales nationales (pour le point de vue d'un pays donateur, voir l'encadré 5.4). Au Népal, le contrôle exercé par le gouvernement est plus limité et la REDD+ est principalement discutée par des associations d'utilisateurs des forêts dans les médias. Au Cameroun et au Pérou, la voix et la position du gouvernement sont presque absentes, ce qui indique un faible degré d'appropriation nationale des processus d'élaboration des politiques relatives à la REDD+. Les acteurs internationaux auront beau demander instamment que soient formulées des politiques en matière de REDD+, le progrès de ces politiques souffrira probablement de cette absence d'appropriation nationale.

Encadré 5.3 Contraintes qui entravent l'élaboration efficace de politiques de REDD+ au Népal

Bryan R. Bushley et Dil Bahadur Khatri

Depuis la fin des années 1970, le secteur forestier du Népal traverse un processus de décentralisation constante vers une autonomie locale et une gestion forestière communautaire accrues, et vers un processus d'élaboration des politiques nationales plus inclusif. Ces dernières années, toutefois, le gouvernement et les responsables de la foresterie ont tenté de restreindre l'autonomie des groupes d'utilisateurs des forêts et de tirer une valeur économique accrue des forêts par le biais de la législation, de directives et de mesures discrétionnaires. Dans le même temps, le gouvernement, les ONG internationales, les donateurs et la société civile ont adopté la REDD+ et se sont engagés dans des processus de pilotage et d'élaboration de politiques.

Or, les discours et politiques en matière de REDD+ ont été influencés par des interactions entre un ensemble limité d'acteurs au sein du gouvernement, des donateurs/ONG internationales et des secteurs de la société civile, avec

quelques tendances notables. Tout d'abord, l'échange d'informations et de ressources relatives à la REDD+ est contrôlé par quelques ONG internationales et nationales qui mettent en œuvre des projets pilotes précis, tandis que les organisations gouvernementales sont tout particulièrement influentes sur l'élaboration de politiques particulières. Deuxièmement, la participation d'acteurs de la société civile à la formulation de politiques générales est limitée à la participation d'un nombre relativement faible d'acteurs, tandis que les intérêts de quelques groupes marginalisés, comme les femmes et les *dalits* (les « intouchables » des castes inférieures), sont sous-représentés. Troisièmement, il n'y a pas eu de participation directe des entités du secteur privé aux processus de pilotage ou d'élaboration des politiques. Malgré ces failles, de nouvelles configurations d'acteurs font leur apparition autour des initiatives de pilotage et de sensibilisation et des campagnes de plaidoyer pour les droits des communautés tributaires des forêts.

Il y a aussi un certain nombre de contraintes précises en matière de politiques qui pourraient menacer la viabilité à long terme de la REDD+ au Népal. En premier lieu, il y a le manque d'une base juridique claire pour l'établissement des droits sur le carbone. Un aspect lié à cela est la question des droits fonciers précaires et ambigus, en particulier pour les communautés tributaires des forêts. Sans ces deux éléments, il sera difficile d'obtenir un soutien financier et politique interne ou externe solide pour la REDD+. Le manque de clarté et de consensus sur l'adoption d'une approche de la REDD+ basée sur des fonds vs une approche basée sur les marchés constitue aussi une contrainte importante. Une autre barrière considérable est l'absence d'un mécanisme inclusif, équitable et commercialisable de partage des bénéfices. Un pilote du partage des bénéfices a été mené dans trois sites témoins de REDD+, avec une minorité (40 %) de critères relatifs aux bénéfices basés sur les stocks de carbone et une majorité (60 %) basés sur divers facteurs sociaux, comme le pourcentage de personnes issues de groupes autochtones, de femmes et de groupes défavorisés dans chaque communauté. Mais une approche de ce type n'a aucune base dans les marchés du carbone existants, pourrait ne pas être viable dans un programme mondial de transactions de carbone, et exclut les gestionnaires de terres autres que les groupes utilisateurs des forêts communautaires. Enfin, il faut avoir un cadre de gouvernance démocratique global qui améliorerait les mécanismes de partage des bénéfices, permettrait d'assurer le suivi, la notification et la vérification, et aborderait la résolution des conflits liés à la mise en œuvre de la REDD+.

Au Népal, il semblerait que la REDD+ pourrait renforcer les tendances centralisatrices de l'État tout en marginalisant d'autres parties prenantes importantes. Cependant, de nouveaux modes de collaboration font aussi leur apparition, avec le potentiel de transformer les institutions existantes de gouvernance forestière. Si ces collaborations parviennent à remédier efficacement aux contraintes présentées plus haut, elles pourraient contribuer à la réalisation d'un mécanisme de REDD+ plus efficace, efficient et équitable.

Encadré 5.4 Une analyse du discours relatif à la REDD+ dans les médias norvégiens

Laila Borge

En 2010, le climatologue réputé James E. Hansen a dit que le principal effet du financement par la Norvège de la protection des forêts serait une conscience plus tranquille pour les membres de cette nation pétrolière. Le ministre de l'Environnement norvégien, Erik Solheim, a eu tôt fait de rétorquer dans une lettre à *Aftenposten* (le principal journal norvégien) : « La Norvège soutient les efforts en vue de prévenir la déforestation parce que c'est la manière la plus rapide et la plus rentable d'obtenir des réductions importantes des émissions de gaz à effet de serre. (...) La Norvège s'est comportée comme un leader à l'échelle internationale avec son initiative climatique et forestière, et nous avons poussé plusieurs autres pays à soutenir ce travail important ». Cette dernière opinion a été la plus fréquemment exprimée dans les médias norvégiens.

En 2007, durant les négociations internationales de Bali sur le climat, la Norvège s'est engagée à verser 15 milliards de NOK (2,6 milliards de dollars US) pour soutenir les efforts de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement. L'Initiative internationale climat et forêt du gouvernement norvégien a été mise sur pied en 2008 pour mettre en œuvre cette promesse. Cette initiative jouissait d'un soutien politique large et les médias norvégiens étaient pour la plupart optimistes quant à son succès. La protection des forêts ombrophiles était présentée comme un moyen simple, peu coûteux et efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Plusieurs commentateurs ont fait remarquer qu'en finançant la conservation forestière, la Norvège pourrait bientôt avoir une empreinte carbone-neutre.

Les critiques se sont amplifiées ces dernières années, principalement celles émanant de la communauté des chercheurs et de la société civile. Personne ne nie la valeur de la finalité de cette initiative, mais beaucoup demandent s'il est possible d'en mesurer et d'en contrôler les effets et font remarquer que la plus grande partie de l'argent n'a pas encore été décaissée. Le gouvernement norvégien est aussi critiqué actuellement pour son financement de projets qui détruisent les forêts ombrophiles, par l'intermédiaire de la Caisse de retraite gouvernementale. Certains médias ont brandi des conséquences négatives non désirées de la REDD+. De plus, le gouvernement norvégien fait l'objet de critiques selon lesquelles il paie pour éviter de devoir imposer des réductions de CO₂ au niveau national, qui seraient moins populaires.

Toutefois, dans l'ensemble, les médias norvégiens sont restés positifs, et l'Initiative internationale climat et forêt de la Norvège est considérée

comme le plus efficace des efforts lancés par le gouvernement pour réduire les émissions. Le débat norvégien est largement influencé par le gouvernement et les ONG environnementales nationales. Le gouvernement brésilien a aussi beaucoup figuré dans la presse norvégienne. Les acteurs les plus cités sont le ministre norvégien de l'Environnement et ministre du développement, Erik Solheim, et le Premier ministre norvégien, Jens Stoltenberg.

5.4.2 Voix absentes et discours cachés

L'autonomie de l'État vis-à-vis des agents qui impulsent la déforestation, l'appropriation par le gouvernement des processus de politiques et une attitude positive à l'égard de la REDD+ sont des conditions préalables pour faire avancer l'élaboration des politiques ; mais ces conditions sont loin d'être suffisantes pour assurer une formulation efficace et équitable de stratégies nationales en matière de REDD+. Les changements transformationnels ont besoin que les acteurs de l'élaboration des politiques et les coalitions puissent mener des discussions sur les politiques dans de nouvelles directions autres que les scénarios de maintien du *statu quo*, pour s'éloigner ainsi des dépendances historiques institutionnelles et politico-économiques (Laumann et Knoke 1987). Inévitablement, ils se heurteront à la résistance des coalitions conservatrices qui défendent le *statu quo*. La question de savoir si ces changements transformationnels auront lieu dépendra de la coalition qui finira par devenir dominante dans les cercles de politiques générales. La dominance requiert l'adhésion, du moins partielle, des élites étatiques et des intérêts commerciaux. Les coalitions peuvent se baser sur l'intérêt commun, les convictions idéologiques ou un discours commun (Hajer 1995 ; Sabatier 1999 ; Benford et Snow 2000 ; Di Gregorio 2012).

Ce ne sont pas seulement les voix dominantes dans les médias qui révèlent la position des acteurs de l'élaboration des politiques – l'absence de certains dans les médias est tout aussi révélatrice. L'analyse ci-dessus indique que les points de vue du monde des affaires et les relations État-entreprises ne sont guère traitées dans les médias. Cela est le cas même dans des pays comme le Brésil et l'Indonésie, où le rôle du secteur des affaires est assez considérable. En général les entreprises ont tendance à faire pression sur les décideurs en coulisses (Coen 2004). Il s'agit là d'un phénomène universel, et d'autant plus lorsque cet exercice de pression est perçu comme problématique par le grand public. Lorsque cette pression s'accompagne d'activités illégales, le secret devient encore plus important. Nous avons d'ores et déjà vu comment la corruption et la collusion entre l'État et les intérêts commerciaux légaux – ainsi qu'illégaux – constituent un sujet de préoccupation d'envergure

dans la plupart des pays étudiés (tableau 5.1). Ce type de collusion forme des coalitions peu visibles qui peuvent se révéler très puissantes dans leur résistance aux changements transformationnels et peuvent influencer non seulement la mise en œuvre, mais aussi la formulation des politiques générales.

Il y a toutefois des données qui indiquent que même si ces coalitions tendent à opérer discrètement, les médias s'en font parfois l'écho. Le soutien en faveur d'un scénario de maintien du *statu quo* par les acteurs étatiques, dans des conditions de faible autonomie de l'État, est un indicateur probable de l'existence de coalitions dominantes de ce type. La réticence du gouvernement à prendre des mesures robustes concernant la REDD+ lorsque cela peut menacer les rentes liées à la déforestation et à la dégradation des forêts en est un exemple typique.

En plus d'identifier les acteurs clés, l'analyse médiatique contribue à caractériser les positions de politique de ces acteurs en matière de REDD+. Leurs positions de politique individuelles ont été agrégées en catégories plus larges afin d'identifier des coalitions pour les changements transformationnels, et celles qui résistent à ces changements. Les résultats de cette analyse sont présentés ci-après.¹

5.4.3 Coalitions en faveur du *statu quo* et coalitions en faveur des changements transformationnels

Dans les médias, des coalitions puissantes appuyant des secteurs clés qui impulsent la déforestation et la dégradation des forêts sont évidentes au Brésil et en Indonésie. Les acteurs indonésiens insistent sur la nécessité de politiques de REDD+ pour indemniser les coûts d'opportunité des conversions de forêts par de grandes entreprises et signalent que la REDD+ ne devrait pas miner le développement économique. Étant donné le faible degré d'autonomie des acteurs étatiques illustré plus tôt, ces déclarations correspondent à une situation dans laquelle une partie de l'État se range du côté d'intérêts commerciaux qui perçoivent des rentes découlant de l'élevage, de la mise en valeur des plantations, de l'exploitation du bois et des activités minières. Mais les acteurs étatiques ne sont pas tous du même avis. Par exemple, en Indonésie, la division du ministère de la Foresterie chargée de la conservation et le ministère de l'Environnement reconnaissent que l'élaboration de politiques en matière de REDD+ nécessitera des réformes importantes des politiques générales et des institutions.

Il y a également des divisions sur la conception des politiques relatives à la REDD+ qui entravent le travail des coalitions. Au Brésil, tant les acteurs étatiques que les organisations environnementales internationales sont divisés

1 Étant donné l'opposition du gouvernement à la REDD+ et l'absence de positions visant des changements transformationnels, la Bolivie est omise de l'analyse suivante.

sur la possibilité de financer la REDD+ à travers des mécanismes de marché. Le même débat est observé au Népal, où les organisations autochtones et les groupes environnementaux nationaux sont favorables à des mécanismes de marché, mais font part de leur préoccupation du fait de la non-inclusion des utilisateurs locaux dans les décisions sur les politiques relatives à la REDD+. Ils demandent des changements de procédure dans la prise de décisions sur les politiques générales. Mais les acteurs étatiques n'interviennent pas sur les questions d'inclusion sociale dans les médias.

Au Vietnam, le débat sur la rémunération fait référence aux réglementations qui exigent des entreprises nationales publiques (centrales hydroélectriques) qu'elles récompensent les utilisateurs pour les services environnementaux liés à la forêt qu'ils fournissent, puisque le gouvernement vietnamien inclut les PSE forestiers dans les politiques relatives à la REDD+. Les médias signalent deux cas d'entreprises publiques qui sont en désaccord avec le gouvernement vietnamien. Malgré cette résistance, il semblerait qu'au Vietnam, le gouvernement national cherche à imposer à certaines entreprises publiques un changement de direction par rapport au maintien du *statu quo* (Pham *et al.* 2012).

Les positions globales et les coalitions demandant des changements transformationnels sont moins en vue dans les médias que les positions neutres ou favorables au maintien du *statu quo*. Cela indique que, dans l'ensemble, les coalitions transformationnelles sont des coalitions minoritaires qui s'opposent aux coalitions plus puissantes qui soutiennent le *statu quo*. En Indonésie, certaines parties de la société civile nationale s'opposent à l'inclusion des plantations dans les programmes de REDD+, ce qui représente une attaque directe pour la coalition dominante et favorable au maintien du *statu quo*. Or, rien n'indique une coalition transformationnelle plus large qui pourrait englober d'autres acteurs comme les représentants d'entreprises ou du gouvernement. Un certain nombre d'ONG environnementales internationales se rangent du côté de la société civile nationale et expriment leur préoccupation concernant le potentiel de la REDD+ de limiter l'accès aux forêts pour les utilisateurs locaux, voire de déposséder les groupes tributaires des forêts. Mais cette tentative en vue d'inciter les décideurs à reconsidérer les dispositions locales du régime forestier ne trouve pas de réponse dans le discours de la coalition dominante.

Des préoccupations relatives à la faiblesse de la gouvernance et à la corruption sont exprimées par les acteurs de la société civile internationale ainsi que nationale en Indonésie. Ils soulignent en particulier le risque que la corruption aboutisse à une mise en œuvre inefficace de la REDD+. Une telle position peut être comprise comme un appel à des changements transformationnels et une dénonciation de la collusion et de l'accaparement qui étayent souvent les coalitions favorables au maintien du *statu quo*. Cependant, ces préoccupations

restent sans réponse dans la plupart des autres pays, malgré le fait que la faiblesse de la gouvernance constitue une importante contrainte politique dans la plupart des pays.

La principale exigence de la coalition dominante de la société civile nationale au Népal porte sur un rôle plus puissant pour les groupes locaux d'utilisateurs des forêts dans le cadre de l'accès aux avantages de la REDD+. Ce point de vue se heurte à l'opposition des autorités gouvernementales locales, tandis que le gouvernement du pays semble se désintéresser des questions relatives à la REDD+ dans les débats médiatiques. Les fédérations d'utilisateurs des forêts forment la seule coalition de REDD+ qui dialogue avec les médias dans ce pays. Le fait qu'elles occupent une telle position est en partie lié à la longue histoire des groupes d'utilisateurs des forêts et de la foresterie communautaire au Népal. Il s'agit du seul cas dans notre étude où les dépendances historiques semblent épauler la société civile. Cependant, en l'absence d'une coalition plus large qui englobe des alliés issus de l'élite, son efficacité au moment de demander des changements reste incertaine.

Au Pérou, les ONG environnementales internationales dominent les débats médiatiques et partagent avec les organisations autochtones une inquiétude sur l'inclusion de la foresterie de plantation dans les programmes de REDD+. Cependant, les acteurs étatiques ne prennent guère part aux discussions sur la REDD+ dans les médias, tandis que les acteurs du monde des affaires demandent le renforcement des dispositions relatives aux propriétés privées de manière à garantir l'accès au crédit et la sécurité des investissements. Les coalitions de maintien du *statu quo*, la corruption et la collusion sont invisibles aux yeux du public. Il en va de même pour le Cameroun, où les médias ne mentionnent aucun acteur étatique précis qui fournirait une déclaration de position sur la REDD+, bien qu'il soit suggéré que le Cameroun en tant que pays est en faveur du développement de programmes de REDD+. L'absence de coalitions transformatrices dans les médias contribue peut-être au manque de participation des acteurs étatiques, qui ne sont pas invités à adopter une position sur la REDD+, et indique que l'élaboration de politiques générales relatives à la REDD+ en est à ses tout débuts.

Pour résumer, les acteurs étatiques indonésiens, bien qu'ils soutiennent la REDD+ dans leur rhétorique, défendent ouvertement les politiques de maintien du *statu quo*. Au Brésil, les acteurs étatiques ont pris des mesures pour soutenir la REDD+, mais des intérêts bien établis liés aux moteurs de la déforestation sont puissants et tentent d'influencer les décisions de politique générale. Au Vietnam, le gouvernement met explicitement en cause les dépendances historiques de ce type, bien que la résistance des intérêts commerciaux soit évidente. Dans tous les pays à l'exception du Népal, les coalitions pour les changements transformatrices, lorsqu'elles existent, sont minoritaires. Ce n'est qu'au Népal qu'une coalition de ce type domine le

discours médiatique, en grande partie grâce au manque de mobilisation des acteurs étatiques dans le cadre des discussions sur les politiques de REDD+. Le Pérou et le Cameroun ne présentent aucun signe qui indique la présence de coalitions en faveur de changements transformationnels.

5.5 Conclusions

Les données ci-dessus illustrent la manière dont quatre facteurs importants, qui peuvent contribuer à surmonter les contraintes politico-économiques entravant la réforme des politiques et aboutir à une conception de politiques de REDD+ efficaces et équitables, opèrent dans différents pays. Il s'agit des facteurs suivants : un fort degré d'autonomie des acteurs étatiques vis-à-vis des groupes d'intérêt liés à l'exploitation et la conversion des forêts ; l'appropriation et le contrôle par les autorités nationales des stratégies nationales de REDD+, un fort degré d'inclusivité dans les processus de politiques générales ; et la présence de coalitions qui demandent des changements transformationnels.

Les observations illustrent que, dans la plupart des pays, ces facteurs n'étaient pas présents avant l'introduction de la REDD+, et qu'ils ne sont pas non plus en cours de réalisation – au lieu de cela, les pays se débattent avec des processus de réforme dans le secteur des forêts et au-delà. Un défi commun que doivent relever les sept pays est le degré d'autonomie des acteurs étatiques. Bien que la rhétorique étatique, exprimée dans les médias au moyen de prises de position, illustre des scénarios « gagnant-gagnant », où les objectifs économiques vont de pair avec la protection environnementale, les acteurs étatiques ont de grandes difficultés à mettre ceci en pratique. La forte dépendance du développement économique envers l'exploitation non durable des ressources naturelles est profondément ancrée dans les structures politico-économiques. Cet aspect demeure le plus grand défi dans chacun des sept pays.

Aucun des pays ne présente des processus d'élaboration des politiques très inclusifs, tels qu'exprimés par des indices démocratiques et une décentralisation efficace, bien que l'Indonésie et le Brésil fassent mieux que les autres. Le Cameroun et le Vietnam présentent les processus les plus exclusifs, ce qui soulève la crainte que des conflits et tensions latents parmi les parties prenantes pourraient se manifester dans le domaine de la REDD+ et s'aggraver au fil du temps. Cependant, dans un certain nombre de pays, le manque de mobilisation des acteurs étatiques nationaux soulève des questions sérieuses quant à savoir qui impulse les processus d'élaboration des politiques. Dans trois des sept pays, l'appropriation nationale du développement des politiques de REDD+ et des réformes associées est faible. Dans ces pays, le rôle important des acteurs internationaux dans le financement et la conception des politiques – en l'absence d'un gouvernement national qui se charge des processus de ce type – donne lieu à des progrès lents et à des problèmes probables dans la mise en œuvre.

Des efforts proactifs, principalement de la part des organisations de la société civile, afin d'établir des groupes d'appui nationaux qui remettent en cause les intérêts puissants, sont évidents dans le débat médiatique au sein de certains pays, mais ces groupes restent des coalitions minoritaires. Des progrès supplémentaires sont requis pour que la REDD+ soit perçue non pas comme une activité impulsée par les donateurs, mais comme une politique véritablement nationale, qui sert l'intérêt général des pays en développement riches en forêts et qui ne soit pas vue comme en conflit avec le développement national. Même dans les pays qui sont le plus en avance dans la formulation des stratégies nationales de REDD+, les politiques associées sont souvent perçues comme une menace pour le développement économique. Par conséquent, les intérêts économiques puissants font pression sur les gouvernements pour adopter des politiques qui réduisent l'efficacité de la REDD+ ou ralentissent encore la prise de décisions, comme le montre l'expérience du Moratoire indonésien sur la conversion des forêts et la menace actuelle au Brésil d'une révision du Code forestier pour réduire les exigences de protection des forêts.

Ce qui est requis à présent, ce sont des coalitions capables de briser les dépendances historiques : des alliances nouvelles, larges et inclusives qui utilisent les connaissances spécialisées scientifiques et les capacités techniques et institutionnelles pour surmonter un modèle traditionnel d'élaboration de politiques qui n'est pas en mesure de voir comment les politiques de REDD+ peuvent être harmonisées avec les objectifs de développement. La participation des élites de l'État et la mobilisation des acteurs du monde des affaires dans ces coalitions sont cruciales pour influencer les orientations politiques de manière significative. Dans la plupart des pays, cela requerra la progression d'un contre-discours en faveur des changements transformationnels capable de remettre en cause l'ancien modèle de développement, de démanteler les coalitions dominantes et d'obtenir le soutien d'acteurs étatiques et commerciaux disposés à relever ces défis.