

ANALYSE

Les pré-requis pour une lutte efficace contre la déforestation

L'Accord de Copenhague a inscrit noir sur blanc la volonté commune d'agir contre la déforestation et la dégradation dans les pays en développement mais aussi de préserver la forêt, un stock de carbone essentiel au maintien de l'équilibre climatique. Si la forme que prendra le futur mécanisme onusien reste à négocier, les pays du Nord ont d'ores et déjà promis 3,5 milliards de dollars sur la période 2010-2012 pour initier une action coordonnée dans ce domaine. À l'initiative de la France et de la Norvège, la rencontre du 11 mars à Paris, suivie de celle de mai ou juin à Oslo entre quelques pays européens et les principaux pays des bassins forestiers, sera l'occasion d'appeler à de nouvelles promesses de fonds mais aussi de négocier les modalités de leur distribution. Tout l'enjeu est aujourd'hui de financer les chantiers prioritaires permettant d'assurer la réussite de la mise en œuvre du futur mécanisme onusien : sécuriser les droits fonciers, améliorer la gouvernance forestière, associer l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration des stratégies nationales REDD + et investir dans l'innovation agricole.

La forêt constitue un élément indispensable à la survie de nombreux peuples et une réserve écologique précieuse, abritant plus de la moitié des espèces animales et végétales terrestres¹. La forêt est aussi un des garants de l'équilibre climatique mondial. Fonctionnant dans un premier temps comme un puits, elle absorbe une partie du carbone relâché dans l'atmosphère. Lorsqu'elle arrive à maturité, son flux d'absorption diminue progressivement pour devenir quasiment nul : elle agit comme un stock. Chaque année, 13 millions d'hectares² sont détruits, relâchant alors le carbone stocké³. Si la déforestation⁴ a été endiguée dans les pays industrialisés, elle apparaît comme l'une des principales sources de dioxyde de carbone dans les pays en développement (PED). **La déforestation tropicale serait ainsi responsable de 15 % à 20 % des émissions⁵ mondiales de gaz à effet de serre (GES) dues aux activités humaines⁶, soit l'équivalent des émissions du secteur industriel mondial.** Sont concernés au premier chef de nombreux pays d'Amérique latine et certains d'Asie, notamment le Brésil et l'Indonésie qui représentent à eux deux 70 % de la surface mondiale déboisée. Les pays forestiers africains sont quant à eux davantage touchés par la dégradation⁷.

Commencées à Kyoto en 1997 lors de la signature du Protocole, les discussions menées par les 192 membres de la Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont intégré cet enjeu. **Elles ont abouti en décembre 2007 à Bali à l'adoption d'une feuille de route qui désigne la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD ou *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*) dans les PED comme l'un des mécanismes à inclure dans l'accord sur la période post-2012.** Le Protocole de Kyoto exempte aujourd'hui les PED de toute obligation à transcrire nationalement la lutte contre le changement climatique qui se veut pourtant et avant tout globale, sous le principe légitime de « responsabilité commune mais différenciée ». *A fortiori*, les pays forestiers en développement ne reçoivent aucune aide financière de la part de la CCNUCC pour l'élaboration de politiques

¹ Greenpeace, *Sauvegarder les forêts pour préserver le climat*, août 2009.

² FAO, *State of the World's Forests 2009* : ce chiffre représente la déforestation brute. Si l'on compte les plantations nouvelles, la surface déboisée est estimée à 7,3 millions d'hectares déboisés.

³ Quand le bois est brûlé, le carbone est libéré dans l'atmosphère.

⁴ Définie par la FAO comme la réduction permanente du couvert forestier à une densité inférieure à 10 % à l'hectare, la déforestation est donc liée à un changement dans l'usage des terres, *i.e* se traduisant par la conversion des terres forestières à des fins non forestières.

⁵ Caisse des Dépôts, « Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts : quelle contribution de la part des marchés du carbone ? », *Étude Climat*, n° 14, septembre 2008.

⁶ La forêt amazonienne aurait relâché plus de 5 milliards de tonnes de CO₂ en 2005 sous l'effet de la sécheresse (Phillips *et al*, *Science*, 5 mars 2009).

⁷ Définie, selon la FAO, non comme une réduction de la surface forestière mais comme une baisse de la qualité de son état.

durables, si ce n'est pour des projets de reboisement ou de boisement, éligibles dans le cadre des mécanismes de flexibilité⁸ mais finalement très peu utilisés⁹.

Le sommet de Copenhague fut l'occasion de concrétiser la nouvelle donne écologique par une promesse de dons destinés à lutter contre la déforestation et la dégradation, et à maintenir les stocks de carbone forestiers dans les pays du Sud (REDD +). Au regard des difficultés que sont susceptibles de rencontrer les pays en développement dans le déploiement d'une stratégie REDD +, tout l'enjeu est de définir comment utiliser ces fonds afin de freiner dès aujourd'hui les taux de déforestation et de construire un paysage institutionnel adéquat.

Copenhague, coup d'envoi d'une lutte coordonnée et mondiale pour la préservation du couvert forestier

Du point de vue des REDD, Copenhague reste un succès en demi-teinte. En effet, si les experts venant de pays développés comme de pays en développement ont réussi à s'entendre sur une grande partie des points considérés comme « durs » de la négociation, ces discussions n'ont finalement pas abouti à un document ayant une valeur juridique aux yeux de la CCNUCC. L'Accord de Copenhague, n'a pas été ratifié par les pays en séance plénière : la Convention « prend note » de son existence sans toutefois l'entériner. Si ce document est apparu à certains comme modeste au vu des enjeux et des travaux intensifs menés durant l'année 2009, **les paragraphes¹⁰ sur le processus REDD viennent tempérer ce sentiment d'échec.**

L'Accord inscrit explicitement la **mise en place d'un mécanisme dit « REDD + »** visant à lutter contre la déforestation et la dégradation mais également à favoriser les plantations, la gestion forestière et la conservation des stocks de carbone¹¹. Les experts sont parvenus à une « décision »¹², document énonçant les principes à suivre et jetant les bases de ce futur mécanisme. Ce dernier devra se mettre en place progressivement par une approche séquentielle. Les objectifs des premières phases consistent à élaborer des stratégies nationales REDD +, à renforcer les capacités – notamment dans le domaine du suivi et de la mesure des émissions de GES liées au secteur forestier mais aussi en construisant les structures institutionnelles nécessaires au déploiement d'un mécanisme REDD + incitatif – et à mettre en place des activités de démonstration en matière de réduction des émissions. Les promesses de financement qui commencent à arriver s'inscrivent donc dans ces phases préliminaires. La dernière phase (phase opérationnelle) prévoit la mise en place d'un mécanisme incitatif et rémunérateur qui n'interviendra que quand le pays concerné respectera certaines conditions préalables. Il est vraisemblable que cela ne se produise pas avant 2018.

Pour ce faire, l'Accord prévoit **un fonds, abondé par les pays développés à hauteur de 30 milliards de dollars sur la période 2010-2012 (le *Green Climate Fund*, comprenant d'autres objectifs de financement comme l'adaptation, le transfert de technologies)**. Les pays développés, notamment les États-Unis, ont refusé de s'engager sur des financements REDD + après 2012, conduisant les PED à adopter une position frileuse : l'objectif, pourtant souvent évoqué, de réduire de 50 % la déforestation tropicale d'ici à 2020 a ainsi disparu de l'Accord, faute de promesse de financement à cet horizon temporel.

L'accord de Copenhague sonne le début d'une action coordonnée et organisée à l'échelle internationale. Rappelons que les pays forestiers et les agences internationales (Banque mondiale ou agences onusiennes) n'ont pas attendu Copenhague pour lancer des projets de lutte contre la déforestation dans les régions concernées. Reste que la forme que prendra le futur mécanisme REDD+ dans sa phase opérationnelle est incertaine (*voir encadré ci-après*)¹³ et les discussions sur ce sujet se poursuivront très certainement cette année.

⁸ Mécanisme permettant aux pays ayant ratifié le Protocole de Kyoto de respecter une partie de leurs engagements de réduction d'émissions en finançant des projets à l'étranger (pays en transition ou pays en développement).

⁹ Avant 2009, un seul projet en Chine avait été enregistré à la CCNUCC. En 2009 et 2010, 12 projets supplémentaires de reboisement et boisement ont reçu l'aval de la Convention.

¹⁰ Traduction des articles 6, 8 et 10 : « *Nous reconnaissons le rôle crucial d'une réduction des émissions de GES issues de la déforestation et de la dégradation des forêts et l'intérêt d'une augmentation des capacités d'absorption des forêts ; nous nous entendons sur le besoin de fournir des incitations à de telles actions à travers la mise en œuvre immédiate d'un mécanisme REDD+, de mobiliser des ressources financières des pays développés (...). Nous décidons que le Copenhagen Green Climate Fund devra être établi comme une entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention afin de soutenir les projets, programmes, politiques et autres activités dans les pays en développement relatifs à la réduction des émissions incluant REDD+, adaptation, renforcement des capacités, déploiement de technologies et leur transfert.* ».

¹¹ Le terme REDD désigne les actions contre la déforestation et le déboisement. Le « Plus » associé au REDD correspond à la préservation du stock de carbone, une position défendue notamment par la France à Bali.

¹² <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/fre/107a06f.pdf>.

¹³ Selon la proposition de loi américaine, les États-Unis pourraient valoriser des projets forestiers dans les pays en développement comme mécanismes de compensation leur permettant de respecter leur engagement en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Cette proposition façonne alors le mécanisme REDD + de demain qui devrait à moyen terme rester sous la forme de projets de conservation de la forêt rémunérés sur un scénario de référence établi de manière approximative.

Concrètement, six bailleurs de fonds, dont la France, se sont d'ores et déjà avancés sur une enveloppe de 3,5 milliards de dollars spécifiquement dédiée à la lutte contre la déforestation. Tout l'enjeu de 2010 sera donc de définir les priorités de financements. La France et la Norvège ont ainsi envisagé de réunir une partie des pays donateurs et des pays récipiendaires, en mars à Paris puis en mai ou juin à Oslo, afin de préciser

Montants sur 3 ans (2010 – 2012)

Bailleurs de fonds	Sommes promises (millions de US \$)
Australie	120
États-Unis	1 000
France	375
Grande Bretagne	480
Japon	500
Norvège	1 000
TOTAL	3 475

l'allocation des sommes et les canaux de distribution (fonds existants, échanges bilatéraux ou création d'un nouveau fonds), permettant alors d'utiliser dès à présent les fonds promis.

Ces fonds permettront de commencer la lutte coordonnée contre la déforestation et de construire des bases solides pour accueillir un instrument REDD + incitatif et donc rémunérateur. **Le succès ou l'échec de la stratégie REDD + dépendra de sa capacité à limiter les risques liés aux facteurs critiques de la déforestation et à optimiser les opportunités offertes par les fonds qui y sont alloués.**

À quoi pourrait ressembler le futur mécanisme REDD dans sa phase opérationnelle ?

Fait notamment débat la manière de collecter les ressources financières : mécanisme de marché, fonds ou schéma hybride. **L'approche par le marché** permet une adhésion plus large des pays développés à un futur accord, car ces derniers pourront réaliser leurs efforts à l'étranger pour un moindre coût. Les critiques insistent cependant sur la difficulté d'élaborer un scénario de référence (potentiellement établi selon les taux historiques de déforestation et selon un coefficient d'ajustement intégrant les pays en développement n'ayant pas encore initié leur transition forestière), sur la possible création de *hot air* ou crédit en surplus si le scénario de référence est mal défini ainsi que sur le risque d'une mise « sous cloche » de certaines zones forestières. De son côté, **l'approche par le fonds** permettrait de valoriser autrement la forêt qu'à travers le seul service environnemental de « stock de carbone ». Cependant, nul ne peut garantir dans ce cas la pérennité des flux financiers, à l'instar de l'aide au développement.

Le transfert de flux financiers des pays développés aux PED est une question importante mais la pierre angulaire de la négociation réside **dans la distribution de ces sommes**. Selon une première proposition, ces dernières seraient allouées aux États et/ou bassins forestiers au vu des efforts réalisés, leur laissant alors une grande latitude quant à la manière de réaliser leurs engagements (projets ou marché carbone intérieur). Dans le deuxième cas, elles iraient financer directement des projets. Le troisième cas envisagé, appelé « *nested approach* », combinerait les deux approches.

Les projets de paiement pour services environnementaux

Quelles que soient les approches adoptées, les projets forestiers ont donc un bel avenir devant eux mais, là encore, il reste à définir les objectifs qui seront valorisés : projets de cadastres des propriétés rurales, restauration de zones dégradées ou encore programmes de paiements pour services environnementaux¹⁴. Ces derniers pourraient avoir un spectre d'actions plus large s'ils s'inscrivaient dans l'approche fonds. Pour le moment, le service environnemental de séquestration du carbone suscite davantage d'intérêt en particulier dans la perspective d'un futur marché carbone. Cependant on peut imaginer valoriser d'autres services environnementaux comme la biodiversité (exemple : compensation pour l'arrêt de la pêche des tortues au Cameroun) ou encore la protection des bassins versants qui contribuent à la régularité et à la qualité des flux hydriques en Afrique centrale (exemple : au Gabon, protection du bassin versant de la rivière Mbé, qui est à la fois source principale d'eau potable et d'électricité pour Libreville et zone à forte valeur de conservation)¹⁵. Payés aux coûts d'opportunité auxquels s'ajouterait le coût de transaction et d'investissement, les habitants pourraient aussi bénéficier de transferts d'innovations, notamment dans le secteur agricole.

 Les défis économiques, sociaux et institutionnels à relever pour une stratégie REDD + réussie

La première phase de la REDD + prévoit le financement de politiques et mesures nationales dont le double objectif est de renforcer les capacités institutionnelles et de s'attaquer dès aujourd'hui aux causes structurelles présentes et futures de la déforestation, sans attendre la mise en place d'un mécanisme REDD + incitatif en 2018.

Anticiper les effets de la transition forestière, de l'ouverture commerciale et de la croissance du secteur agricole, facteurs aggravants de la déforestation

La déforestation et la dégradation ne sont pas des processus homogènes dans les trois grands bassins forestiers (Asie, Bassin du Congo et Amazonie). Les pays forestiers n'occuperaient pas la même position dans la « transition forestière »¹⁶, un schéma liant les rythmes de déboisement aux niveaux de développement

¹⁴ Karsenty A. (2010), « Payer pour les forêts tropicales, Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée », *Futuribles*, n°361, mars.

¹⁵ Lescuyer G., Karsenty A. et Eba'a Atyi R. (2009), *Les Forêts du Bassin du Congo – État des Forêts 2008*, chapitre 8, Observatoire des forêts d'Afrique Centrale.

¹⁶ Rudel T., Coomes O., Moran E., Achard F., Angelsen A., Xu J. et Lambin E. (2005), "Forest transitions: towards a global understanding of land use change", *Global Environmental Change*, 15:2531.

http://climatelab.org/@api/deki/files/321/=Forest_transitions_towards_a_global_understanding_of_land_use_change.pdf

économique. Autrement dit, alors qu'à un faible niveau de revenus par habitant, les rythmes de déboisement sont élevés, il existe un seuil de revenus où le couvert forestier augmente. Si l'existence d'une telle transition forestière est loin de faire l'unanimité au sein de la communauté scientifique¹⁷, **nul ne remet en cause la diminution du couvert forestier dans les premières phases de développement**. En effet, terres agricoles et forêts étant partiellement substituables, les droits de propriété inexistantes ou non appliqués et la ressource forestière évaluée à un prix faible voire nul dans les pays en développement, la pression démographique se répercute sur le domaine boisé pour les besoins en infrastructures et en produits agricoles.

La plupart des PED ont suivi des politiques de développement tournées vers la spécialisation primaire, un phénomène accentué par leur entrée dans le commerce international. Le Brésil et l'Indonésie en sont de bons exemples puisque le premier alimente le marché mondial en soja et viande de bœuf et le second en huile de palme. Leur intégration est synonyme d'une plus grande exposition à la hausse des prix sur les marchés et, dans le cas des pays forestiers, d'une augmentation des surfaces déboisées.

Par ailleurs, **la demande croissante des pays du Nord en produits alimentaires mais également en énergie** (agro-carburants ou bois énergie par exemple) **contribue à la disparition des forêts du Sud**. Lors du sommet de Copenhague, ce point crucial a été inscrit par les experts comme un des dogmes à respecter : « *La Conférence des Parties encourage toutes les Parties [pays signataires] à trouver des moyens efficaces de réduire les pressions s'exerçant sur les forêts qui entraînent des émissions de gaz à effet de serre* ».

L'expansion du secteur agricole est reconnue comme la principale cause directe du déboisement dans les trois grands bassins forestiers¹⁸. Longtemps considéré seulement comme une réserve de main-d'œuvre et de nourriture pour le secteur industriel, il est ensuite devenu dans les théories économiques un moteur à part entière de la croissance d'un pays. La place de l'agriculture est largement dépendante de l'image de ce secteur auprès des gouvernements concernés, de la volonté de ces derniers de favoriser l'ouverture commerciale, ainsi que de la concentration des terres agricoles (ferme familiale ou *latifundia* par exemple). La question se pose de savoir sur quelle variable influencer pour décorrélérer, au moins partiellement, la croissance de ce secteur et la hausse du taux de déforestation. Une stratégie possible consiste à promouvoir l'innovation dans les systèmes agraires afin d'améliorer la productivité. Mais pas n'importe quelle innovation : l'augmentation de la productivité du travail (mécanisation de l'agriculture par exemple) libère de la main-d'œuvre et pourrait accélérer la déforestation par extensification du système de production. Au contraire, une intensification de la production (augmentation de la productivité à l'hectare) peut être bénéfique tant pour l'environnement que pour les agriculteurs qui voient leur salaire augmenter¹⁹. **Si l'augmentation des besoins alimentaires appelle à une plus grande utilisation des surfaces agricoles et donc à la conversion de nouvelles terres, il arrive bien souvent que l'avancée des fronts pionniers (zones d'extension des terres cultivées) soit une question de survie pour des populations locales ayant épuisé leurs ressources et occupant des terres devenues non fertiles.**

De la théorie à la pratique (1/2) : Les causes de la déforestation en République Démocratique du Congo ?

Avec ses 145 millions d'hectares de forêts, la RDC représente près de 10 % de l'ensemble des forêts tropicales mondiales. Les causes de la déforestation sont à chercher dans la survie d'une population pauvre : agriculture itinérante et collecte de bois domestique nourrissent les fronts de déboisement, notamment à proximité des grandes villes²⁰. Dans les massifs forestiers, l'exploitation forestière industrielle touche près de 9 millions d'hectares mais son effet sur le déboisement et la dégradation est plus important si l'on tient compte des besoins en infrastructures permettant d'acheminer le bois et de l'afflux de main-d'œuvre. Les massifs faciles d'accès souffriraient d'une exploitation illégale, difficile à estimer, mais qui pourrait représenter cinq à huit fois celle du secteur formel²¹.

Le déboisement, aujourd'hui faible, pourrait s'accroître d'ici quelques années en raison d'une pression démographique croissante et d'une demande grandissante des pays industrialisés ou émergents en bois, en agro-carburants mais aussi en produits agricoles. Le ministre de l'environnement déclarait en novembre dernier qu'il ne pouvait « *pas demander aux populations qui vivent de la forêt de ne plus la couper sans leur offrir quelque chose en échange* », estimant que le coût de protection des forêts s'élèverait à environ 3 milliards de dollars (2 milliards d'euros) par an²².

Les défis institutionnels

Dans la perspective d'un mécanisme REDD + rémunérateur, de nombreux acteurs pourraient rentrer en conflit pour l'appropriation de la ressource et la captation de la rente.

¹⁷ Duval L. et Wolff F.C. (2008), Transferts migratoires et environnement : la déforestation dans les pays en développement, CERDI, août.

¹⁸ Geist H. et Lambin E. (2002), "Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation", *Bioscience*, Vol. 52, n° 2, février.

¹⁹ Angelsen A. et Kaimowitz D. (2001), *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*, CIFOR.

²⁰ Organisations onusiennes (2009), *UN-REDD DR Congo Quick Start Programme – Year 1*, mars.

²¹ Ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et tourisme de la RDC (2010), *Plan de la préparation à la REDD 2010-2012*, R-PP Draft, mars.

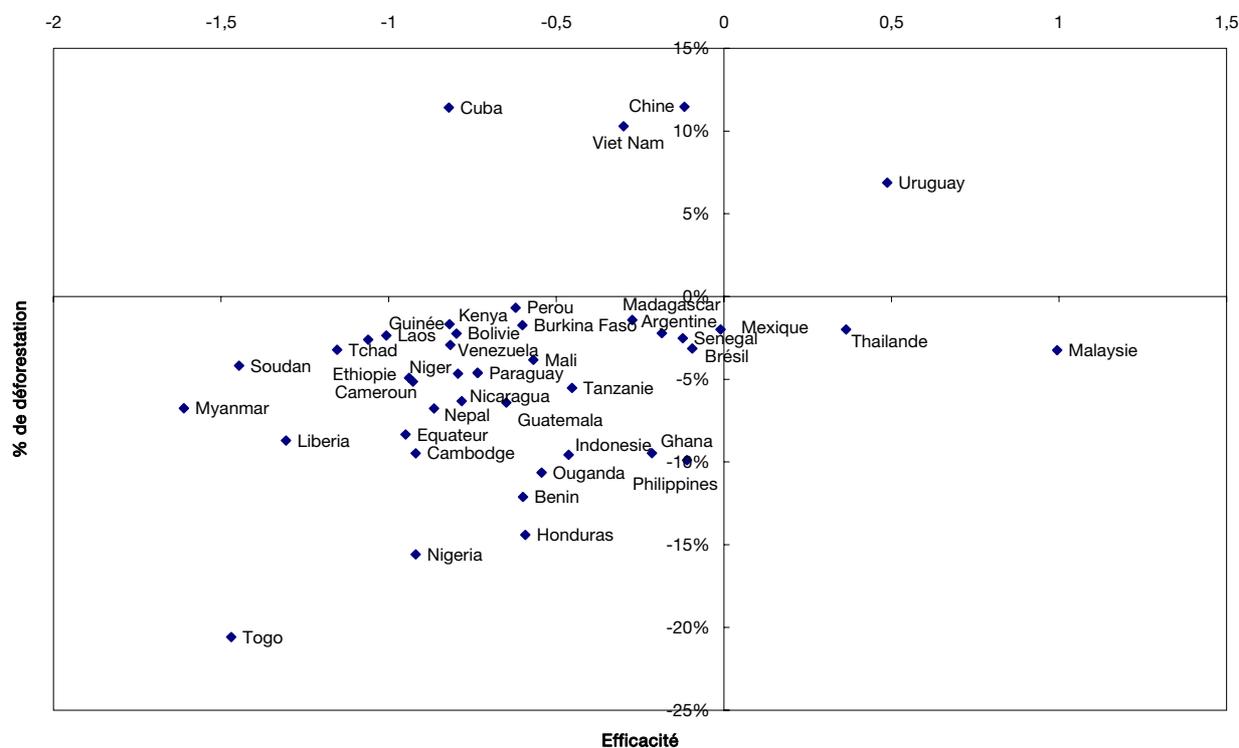
²² *Le Monde* (2009), « Déforestation : le Congo-Kinshasa veut se faire entendre », 17 novembre.

Le néo-institutionnalisme offre une grille de lecture pour les défis institutionnels. L'un de ses tenants, Oliver Williamson²³, **conditionne l'allocation optimale des ressources à la réforme des trois premiers niveaux d'analyse des institutions**, chacun considérant le niveau supérieur comme exogène à son investigation : *social embeddedness level* regroupant traditions, normes et institutions informelles (niveau 1) ; environnement institutionnel (niveau 2), c'est-à-dire l'ensemble des règles formelles (droits de propriété, constitutions, lois) ; gouvernance, un moyen de mettre de l'ordre, de limiter les conflits et de réaliser des gains mutuels (niveau 3) ; allocation et emploi des ressources (niveau 4). L'impact des réformes dépend des niveaux considérés : alors que les réseaux sociaux et leur recomposition (niveau 1) évoluent lentement, les prix et les quantités de la ressource (niveau 4) s'ajustent rapidement.

1) La REDD + exige un cadre institutionnel assaini

La plupart des pays forestiers en développement souffrent d'une gouvernance faible, de la corruption, d'une délinquance forestière élevée, d'une application défailante du droit forestier et d'un environnement des affaires très risqué²⁴.

Graphique 1 : Indicateur de gouvernance (efficacité du gouvernement en matière d'application des politiques publiques) et taux de déforestation entre 2000 et 2005



Source : CAS d'après les données de la Banque mondiale et de la FAO

Dès lors, **les risques d'une répartition non équitable des financements, de leur captation par les élites et de leur détournement à d'autres fins que celle de la préservation des forêts, de fraude aux crédits carbone et de conflits sont élevés**. De même, sans climat de confiance rétabli, les investissements REDD + se concentreront sur les quelques pays jouissant d'un environnement plus stable. Ces facteurs institutionnels devront donc être pris en considération dans le cadre des initiatives visant à soutenir leur préparation au REDD +.

De la théorie à la pratique (2/2) : Quels enjeux en République Démocratique du Congo ?

Après des années de guerre civile, notamment autour des questions d'accès à la terre, la situation de la RDC reste fragile. Le gouvernement élu en 2006 doit relever de nombreux défis tels que la mise en place d'une bonne gouvernance ou le règlement des conflits intérieurs.

.../...

²³ Williamson O. (2000), «The New Institutional Economics : Taking Shock, Looking Ahead », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, septembre, pp. 595-613.

²⁴ Sur les 40 pays participant au programme de collaboration ONU-REDD et au FCPF (Fonds de partenariat pour le carbone forestier) de la Banque mondiale, la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, la Coface, a attribué une notation environnement des affaires « instable » à 33 d'entre eux (soit 83 %) et une notation « très risqué » à 13 d'entre eux (soit 33 % - deux ne sont pas notés).

Si en théorie la loi forestière nationale édictée en 2002 confère à l'État l'entière propriété des forêts, en pratique le droit coutumier prime²⁵. Les codes minier et forestier prévoient la redistribution des revenus issus des ressources aux provinces et territoires (40 % pour les provinces dont 15 % pour les territoires). Complexe à mettre en œuvre et politiquement sensible, cette rétrocession non effective est une source de tensions importantes entre le gouvernement central et les provinces²⁶.

Les expériences de terrain menées par la Banque mondiale et les agences onusiennes en RDC soulignent la difficulté de choisir les interlocuteurs, en particulier d'intégrer les populations locales mais aussi les peuples autochtones (les Pygmées) dans un dialogue sur la préservation des forêts, en partie parce que la représentation de ces populations est peu structurée. L'absence de droits fonciers clairement établis complique le mécanisme de redistribution : comment demander à des habitants qui luttent pour survivre de préserver des arbres qui ne leur appartiennent pas, sans contrepartie financière ou sanitaire ?

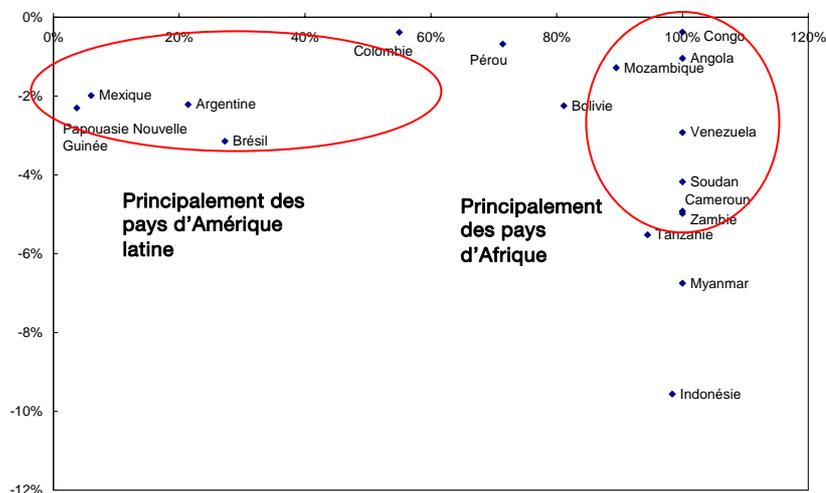
2) La mise en œuvre de la REDD + passe également par une clarification des droits fonciers

La propriété foncière et les droits d'exploitation des forêts sont souvent mal définis, ce qui soulève plusieurs questions : comment garantir une distribution équitable des fonds ? à qui appartient la forêt, et qui a le droit de décider de sa gestion et de son utilisation ? Quel est le rôle des droits coutumiers ? Qui peut exercer en toute légitimité des droits sur le carbone forestier ou sur les services fournis par la forêt ? **Ces questions auront une incidence sur des dimensions essentielles de la REDD +, notamment les besoins en financement et les coûts, l'affectation et la distribution des fonds, la définition des responsabilités, le risque de conflits, et l'efficacité globale du système.**

Les PED concernés par REDD+ sont souvent régis par une loi nationale définissant les droits de propriété. Néanmoins, en pratique, il existe une mosaïque de régimes fonciers qui se définissent davantage comme une structure dualiste basée à la fois sur la propriété privée et sur un système coutumier (la plupart des pays d'Afrique et l'Asie du sud-est, des régions habitées par des peuples indigènes comme au Brésil ou en Guyane). Les droits fonciers peuvent relever de la tutelle du pouvoir local (Cameroun, Indonésie, Malaisie) ou des communautés locales qui reçoivent sur certains espaces affectés le droit de *gérer* et non de *posséder* la forêt (Cameroun, Brésil, Indonésie). Dans l'hypothèse d'un régime clairement établi par la loi, une faible gouvernance peut entraver la mise en place de sanctions en cas d'infractions au droit (cas du Cameroun et de la Papouasie Nouvelle Guinée). Dans le cas du Brésil, la loi elle-même incitait à la conversion des forêts considérée comme un moyen de valoriser les terres et donc d'obtenir des droits de propriété sur le lopin de terre déboisé.

Le Graphique 2 nous enseigne que chaque bassin forestier a ses spécificités. L'Amérique latine est dominée par les *latifundios*, ces grandes propriétés produisant des biens majoritairement à destination des marchés mondiaux. Au Brésil, moins de 1 % des propriétaires contrôlent plus de la moitié des surfaces agricoles²⁷. Les grands propriétaires terriens devraient bénéficier des fonds et non les petits agriculteurs, limitant ainsi les coûts de transactions (plus élevés s'il y a davantage de personnes à rémunérer). La plupart des terres africaines relèvent de la propriété au moins formelle de l'État mais sont gérées par des communautés (et des entreprises concessionnaires).

Graphique 2 : Taux de déforestation en fonction de la part de terres publiques (administrée par le gouvernement et/ou confiée à des communautés locales)



Source : CAS d'après les données de la FAO et de W.D. Sunderlin²⁸, 2008

Dans un cas comme dans l'autre, il apparaît vraisemblable que les agriculteurs tournés vers l'agriculture de subsistance et possédant de petites parcelles de terres ne bénéficieront que peu des revenus REDD +. S'il

²⁵ Le code forestier article 22 stipule : « Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume. Les modalités d'attribution des concessions aux communautés locales sont déterminées par un décret du Président de la République. L'attribution est à titre gratuit ».

²⁶ Ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et tourisme de la RDC (2010), *Plan de la préparation à la REDD 2010-2012*, R-PP Draft, mars.

est vrai que l'objectif premier du mécanisme REDD + était de lutter contre la déforestation, les PED ont affiché leur volonté d'en faire également une arme contre la pauvreté, une volonté relayée par le document écrit par les experts à Copenhague. En l'état actuel des choses, **les droits de propriété pourraient creuser les inégalités de revenus. Il est alors bon de garder en tête ce double objectif dans les débats ayant cours cette année, si l'on souhaite pouvoir modeler un mécanisme REDD + efficace, car la théorie économique nous enseigne qu'un double objectif appelle deux instruments incitatifs.**

La perspective d'un futur mécanisme rémunérateur exige l'étude attentive des régimes fonciers afin de déterminer à qui profiteront les futurs revenus REDD +²⁹. Comprendre les effets distributifs et redistributifs en jeu permettrait d'une part d'affiner le mécanisme REDD + et d'autre part de comprendre les sources potentielles de conflits.

3) Des parties prenantes encore non associées à la REDD

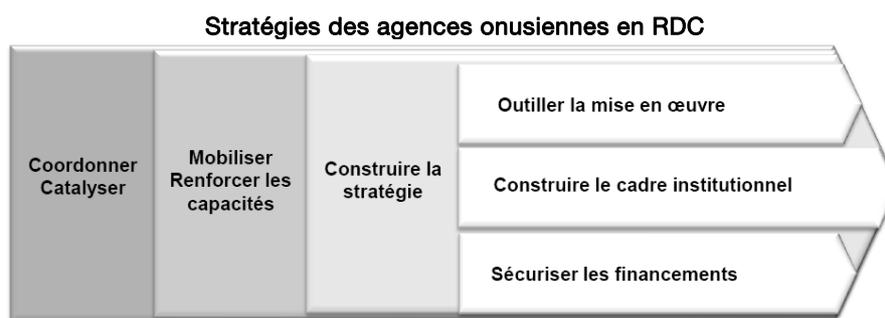
Des millions de personnes, populations locales et peuples autochtones, vivent, utilisent et gèrent de façon traditionnelle les forêts dont ils dépendent pour pourvoir à leurs besoins — nourriture, source de revenus, énergie, logement, médicaments et besoins culturels —, sans reconnaissance juridique et association au processus de décision politique.

Récemment, les gouvernements ont fait un pas vers les « peuples autochtones », notamment en édictant lois et politiques de développement prenant davantage en compte leurs préoccupations. Entre 2002 et 2008, les gouvernements ont ainsi reconnu les droits de ces communautés sur 50 millions d'hectares de forêt. Aujourd'hui, ces groupes seraient propriétaires d'environ 350 millions d'hectares de forêt dans le monde. En 2007, cette nouvelle impulsion s'est concrétisée sur la scène internationale par l'adoption d'une Déclaration des droits des peuples autochtones à l'Assemblée générale des Nations unies, stipulant qu'ils ont le droit aux terres qu'ils occupent ou utilisent³⁰.

Mais si des lois existent, comme c'est le cas en Indonésie, elles sont souvent contournées afin de favoriser les activités commerciales (vente d'huile de palme) au détriment des « peuples autochtones » mais aussi des populations locales qui se voient privées de leurs terres sans pouvoir prétendre à une juste compensation, un phénomène qui pourrait s'accroître si l'on met en place un mécanisme REDD rémunérateur.

Dans l'attente d'un mécanisme REDD +, quelles actions devront être financées en priorité par les fonds du Nord ?

Il existe différentes initiatives REDD + telles que l'UN-REDD³¹ (fonds supervisé par les agences onusiennes FAO, PNUE, et PNUD), le *Forest Carbon Partnership Facility*³² (PCPF, fonds supervisé par la Banque mondiale), que les fonds du Nord iront financer. En République Démocratique du Congo, ces deux initiatives s'organisent autour de six chantiers prioritaires dont l'objectif est de soutenir financièrement et méthodologiquement le décret national de novembre 2009 visant à élaborer une stratégie REDD + pour le pays³³ (voir schéma ci-dessous).



Source : Un-REDD, 2009

Dans le cadre de l'élaboration de stratégies nationales REDD +, il semble nécessaire d'insister particulièrement sur deux chantiers : « coordonner et catalyser » (*i.e.* inclure l'ensemble des parties prenantes) et « construire le cadre institutionnel » (*i.e.* sécuriser les droits fonciers). À cet égard, plusieurs

²⁷ Cotula L. et Mayers J. (2009), *Tenure in REDD: Start-point or afterthought ?*, IIED.

²⁸ Suderlin W.D., Hatcher J. et Liddle M. (2008), *From Exclusion to Ownership ? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform*. Rights and resources Institute, Washington DC.

²⁹ Eliasch Review (2008), *Climate Change: Financing Global Forests*.

³⁰ Article 26 de la Déclaration: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html>.

³¹ <http://www.un-redd.org/>.

³² <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>

³³ UN-REDD Programme (2009), *La RDC face au défi REDD +, état d'avancement de l'ONU-REDD en RDC*, COP15 CCNUCC Side-event « Développement de l'initiative REDD en Afrique Centrale », Copenhague, 11 décembre.

enseignements peuvent être tirés de dispositifs existants dans et en dehors du secteur forestier. La stratégie REDD + doit également prendre en compte des problématiques plus larges que celles relevant du seul domaine forestier : les fonds devraient permettre aux pays concernés de s'orienter vers une innovation agricole.

Soutenir la mise en place de dispositifs associant l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration des stratégies nationales REDD + et aux négociations internationales

Une partie des fonds promis par les pays du Nord devraient financer des stratégies nationales REDD, élaborées sur la base de mécanismes inclusifs et de processus permettant d'associer l'ensemble des parties prenantes. À cette fin, la mise en place d'institutions de **concertation entre représentants de l'État, pouvoir local, secteur privé, « peuples autochtones » et organisations non gouvernementales, assurerait une meilleure efficacité des plans proposés si les objectifs fixés ainsi que les horizons de temps sont réalistes, c'est-à-dire reflètent les préoccupations et les contraintes du terrain. L'ITIE, Initiative pour la transparence des industries extractives (pétrole, gaz naturel, minéraux), pourrait servir de modèle en matière d'institutions en charge de mise en œuvre de la REDD aux niveaux national et international (voir encadré ci-dessous).**

L'ITIE, une coalition multi parties prenantes³⁴

L'ITIE, Initiative pour la transparence des industries extractives (pétrole, gaz naturel, minéraux) est une **coalition de gouvernements, d'entreprises, d'organisations de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales** (bailleurs de fonds, Banque mondiale, organismes onusiens, etc.). Son objectif est de renforcer la transparence et l'imputation des responsabilités au sein du secteur, par des initiatives soutenues par un fonds multi-bailleurs.

Le processus d'évaluation et de validation de la conformité d'un pays à l'ITIE est supervisé par des représentants de l'État, des entreprises et des organisations de la société civile du pays. La mise en œuvre se déroule au plan national, sous la supervision du conseil d'administration (où sont représentées les différentes parties prenantes) et du secrétariat international de l'ITIE. Concrètement, un pays candidat doit s'engager à coopérer avec l'ensemble des acteurs *via* un groupe national, dont l'une des missions consiste à évaluer et valider un plan de travail, qui énonce la marche à suivre pour obtenir la conformité ITIE. Le gouvernement doit apporter son assistance à la société civile et aux autres parties prenantes et communiquer avec eux par le biais de réunions régulières et de publications dans les médias.

L'expérience de l'ITIE montre que la participation des différents acteurs à l'ensemble du processus est un gage de transparence et permet d'instaurer un climat de confiance dans un secteur où les intérêts sont conflictuels. Le Libéria a ouvert la voie en décidant, en octobre 2009, d'inclure le secteur forestier dans le champ d'action de son ITIE. Un système similaire, reposant sur **la supervision de l'ensemble des parties prenantes**, pourrait s'appliquer aux **activités de démonstration REDD +, afin de vérifier les réductions des émissions du secteur forestier.**

Pour que les **populations locales** puissent pleinement **s'exprimer sur l'avenir de la ressource forestière** en participant activement à l'élaboration des stratégies nationales REDD + mais aussi par la suite en contribuant à la préservation des forêts, il est nécessaire de financer **des programmes de formation et de sensibilisation de ces communautés forestières et de leurs représentants.** Les autorités pourraient s'appuyer davantage sur les structures sociales existantes, telles que les « chefferies » (petits groupes ethniques ou structures communautaires)³⁵. La transmission de savoir devra être appropriable, ce qui suppose des informations pertinentes et culturellement adaptées aux populations. Des études sociologiques et démographiques approfondies devront donc être menées dans chaque pays et/ou région volontaire pour participer au mécanisme REDD +, afin de dresser une « carte » des populations, des territoires occupés et des ressources. Cet outil a pour vocation à préparer à un enregistrement des droits sur les différentes ressources (foncières ou non). Néanmoins il pourrait également être utilisé comme une grille de lecture permettant aux « formateurs » de délivrer un message adéquat qui faciliterait **l'appropriation des codes forestiers par la population locale et leur sensibilisation aux actions REDD +.** En outre, une telle analyse sociologique permettrait de s'assurer que dans le cas où ces populations doivent recevoir des compensations (par exemple si l'exercice de leurs droits traditionnels se trouve limité), ces dernières soient culturellement adaptées³⁶.

Leur représentation au sein des institutions REDD + devra également être assurée pour leur permettre de faire valoir leurs arguments dans les négociations internationales. Le conseil d'orientation de l'ONU-REDD, au sein duquel siègent les représentants des groupes autochtones, constitue à cet égard une piste à suivre.

Allouer des fonds à l'amélioration de la performance du cadre législatif et institutionnel

La reconnaissance des régimes fonciers constitue la clé de voûte d'une stratégie REDD + réussie, puisqu'elle assure que les revenus REDD + reviennent aux détenteurs de droits légitimes sur les forêts, qui seront alors incités à contribuer à leur préservation. Alors même que les économistes reconnaissent

³⁴ <http://eittransparency.org/> ; <http://eittransparency.org/fr>.

³⁵ Topa G., Karsenty A., Megevand C. et Debroux L. (2010), *Forêts tropicales humides du Cameroun, une décennie de réformes*, Banque mondiale.

³⁶ Programme National Forêt et Conservation (2008), *Cadre de politique pour les peuples autochtones*, AGRECO, mai.

l'avantage collectif d'une mise en ordre des droits fonciers pour le pays concerné, la plupart des États africains ont préféré maintenir leur système dualiste (propriété privée/système coutumier) en raison de potentiels coûts sociaux (instauration de la propriété privée) et/ou d'une volonté de conserver un type de gestion « non conflictuelle et clientéliste »³⁷. La rémunération des efforts consentis sur l'utilisation de la forêt pourrait constituer alors une incitation importante pour ceux qui jusqu'à maintenant se refusent à entrer dans l'imbricatio des droits fonciers. **L'État doit être incité à mettre à plat les régimes fonciers** : reconnaître des droits fonciers issus des pratiques des ruraux, adaptés aux contextes locaux et permettant l'exercice de responsabilités sur l'espace et les ressources (en particulier pour les « peuples autochtones »). La première tâche est de **cartographier ces « droits de la pratique » et les « terroirs » associés**, qui forment un ensemble hétéroclite et complexe mêlant tradition et règles modernes.

L'amélioration de la gouvernance forestière est un pré-requis à une allocation des fonds REDD +. Cela implique en amont un plan de zonage définissant un domaine forestier permanent (DFP) et un cadastre forestier indiquant le statut juridique des différentes catégories de terres. Les initiatives à mettre en place pourraient être fondées sur les leçons tirées d'expériences en matière d'**observation, de suivi et de contrôle de l'application des lois et des infractions forestières** : l'Observation indépendante des forêts (OIF)³⁸, le Comité des pratiques forestières³⁹ de la Colombie-Britannique (pays de l'annexe I), le système de garantie et de légalité FLEGT de l'Union européenne⁴⁰, etc. Ces expériences démontrent que pour être efficace cette fonction doit être confiée à un **organisme tiers, indépendant, ayant accès à l'information pertinente et au terrain, associant de multiples parties prenantes chargées d'effectuer un examen par les pairs** (comité de lecture/contrôle chargé de passer en revue les rapports de l'observateur), **libre de publier ses conclusions**⁴¹ et **assurant la définition et le contrôle de l'imputation des responsabilités**. Les coûts de mise en place d'un tel dispositif ne sont pas élevés : le programme OI-FLEGT d'« acquisition des compétences dans le bassin du Congo et d'observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance en République démocratique du Congo », actuellement en cours dans le cadre de l'accord volontaire de partenariat signé entre l'UE et la RDC en mai 2009, coûte environ 1 million de dollars par an.

Financer l'innovation agraire pour prévenir dès aujourd'hui la déforestation

Les besoins alimentaires grandissants nécessitent des rendements à l'hectare plus élevés et donc davantage d'innovations agraires. Dans une analyse sectorielle centrée sur la sécurité alimentaire, les innovations semblent le meilleur moyen d'y parvenir. Cependant, force est de constater que ces dernières, loin de freiner la déforestation, peuvent y contribuer. Le développement agricole et les actions REDD + étant étroitement liés, ils doivent coexister en respectant certaines conditions :

- **chaque pays doit faire l'objet d'une étude précise afin de déterminer les innovations agricoles les plus adaptées à son système agraire et à sa géographie.** L'État a donc un rôle à jouer en orientant les agriculteurs des fronts pionniers vers un nouvel itinéraire technique (grâce à un transfert d'innovations et à des formations techniques) à la condition qu'ils préservent la forêt avoisinante ;
- certaines **innovations agraires, notamment celles qui relèvent de l'agro-écologie (intensification écologique)**, permettent de répondre à la fois à la demande agricole croissante et aux actions REDD+ : agroforesterie⁴² (respect des services environnementaux forestiers), la polyculture-élevage⁴³ (amélioration de la fertilité), utilisation de variétés sous ombrage (maintien du couvert forestier), les semis sous couvert végétal (sans labour), etc. Les investissements dans l'irrigation pour certaines productions intensives en travail (fleurs, légumes, etc.) peuvent créer des zones attractives pour les personnes sans emploi qui auraient pu être tentées de migrer vers les fronts pionniers ;
- les politiques agricoles doivent éviter de favoriser les exploitations extensives, en particulier le long des fronts pionniers⁴⁴.

* * *

³⁷ Platteau J.-P. (1997), *Reforming Land Rights in Sub-Saharan Africa, Issues of Efficiency and Equity*, United Nations Research Institute for Social Development.

³⁸ Organisme chargé d'observer la conformité de la loi et les systèmes d'application de la législation forestière. Voir Global Witness (2009), *Une décennie d'expérience : enseignements à tirer de l'Observation indépendante des forêts en vue de la stratégie REDD*.

³⁹ Le Forest Practices Board assure à la fois un rôle d'*ombudsman* et d'auditeur du respect du code forestier : audits, enquêtes sur les réclamations, analyse des décisions de justice, formulation de recommandations à l'attention du gouvernement et des industriels. Voir www.fpb.bc.ca/ et www.bcforestinformation.com/PDFs/FSA-013-E.pdf.

⁴⁰ Système créé dans le cadre des accords volontaires de partenariat (AVP) conclu entre l'UE et les pays producteurs de bois, réservant l'octroi des licences d'exportation uniquement au bois produit légalement.

⁴¹ Au Brésil, les informations sur les terres converties illicitement sont mises en ligne sur Internet. Voir www.florestal.gov.br.

⁴² L'agroforesterie désigne l'association de cultures de plantes annuelles et d'arbres.

⁴³ La polyculture-élevage désigne la pratique de différents élevages associés dans certains cas à la culture.

⁴⁴ Kaimowitz D. et Angelsen A. (1999), *The World Bank and Non-Forest Sector Policies that Affect Forests*, CIFOR.

Compte tenu de l'horizon de temps du déploiement du mécanisme REDD + *stricto sensu*, il semble indispensable d'initier un changement de cap vers une agriculture performante et plus soucieuse de l'environnement (écologiquement intensive). Alors que la Banque mondiale a considérablement réduit les aides au développement à destination du secteur agricole des pays forestiers, les fonds REDD, sans s'y substituer complètement, pourraient cependant **promouvoir l'introduction d'innovations spécifiques aux fronts pionniers**.

Par ailleurs, les fonds promis doivent soutenir l'élaboration de stratégies REDD +. En préalable à un mécanisme rémunérateur, il incombe aux pays tropicaux en développement de s'engager dans des réformes institutionnelles profondes. Les gouvernements ne doivent pas non plus négliger l'aspect technique et scientifique de l'approche REDD + : comprendre le rôle des forêts dans l'équilibre climatique comporte différents volets, tels que la prise en compte de multiples types de forêts (tropicales mais aussi forêts sèches), la détermination des teneurs en carbone, l'amélioration des données satellite, etc.

« Faire vivre l'accord de Copenhague » est donc tout l'enjeu de l'année 2010, qu'il s'agisse des négociations onusiennes qui reprendront en juin ou d'initiatives nationales, comme **celle proposée par la France et la Norvège**. La conférence de Paris sera donc une première étape.

*> Johanne Buba, Département Recherche, Technologie et Développement Durable
Avec l'appui de Nathalie Bassaler, Service Veille, Prospective, International
Et la précieuse collaboration d'Alain Karsenty, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)*