



Payer pour l'environnement ?

Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?¹

Auteurs : A. Karsenty (CIRAD), A.Vogel (GRET), S.Angerand (Les Amis de la Terre), C.Castellanet (GRET)

L'origine de REDD+

On estime que 10 à 12 % des émissions de gaz à effet de serre sont aujourd'hui dus à la déforestation dans le monde, principalement dans les régions tropicales, (contre 20-25 % dans les années 90, cette baisse relative s'expliquant principalement par la croissance ininterrompue des émissions issues des énergies fossiles). Les négociations internationales sur le changement climatique ont donc très tôt porté sur des mécanismes permettant de réduire la déforestation au niveau mondial, tout en gardant l'objectif de réduire les émissions liées à l'utilisation des énergies fossiles. L'inclusion de la réduction de la déforestation dans les discussions avait l'avantage de combiner deux objectifs majeurs au niveau international : la lutte contre le changement climatique, mais également la conservation de la biodiversité, puisqu'on estime que 50 % de la biodiversité terrestre se trouve dans les forêts tropicales.

Le mécanisme REDD+ (Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts) trouve son origine dans les débats du début des années 2000 autour de l'inclusion ou non des projets forestiers dans le « mécanisme de développement propre » (MDP) créé dans le cadre du Protocole de Kyoto. L'idée initiale du MDP était de permettre aux entreprises des pays industrialisés de dépasser les quotas d'émission de CO₂ qui leur sont attribués en finançant des projets de réduction des émissions dans les pays du Sud². Il s'agit donc d'un mécanisme de

financement lié au « marché du carbone » créé par Kyoto. Le refus de l'inclusion des projets de « déforestation évitée » par les négociateurs de la Convention Climat, du fait notamment des risques de simple déplacement des pressions de la déforestation dans le cadre d'une approche par les projets (« fuites »), a conduit dès 2003 à la formulation d'une proposition de compensation financière des résultats des pays en matière de réduction de la déforestation, qui allait devenir RED puis REDD, et enfin REDD+. Le point essentiel de cette proposition était la rémunération des gouvernements pour les résultats mesurés au niveau national, afin d'éviter de retomber sur l'objection du risque de fuites. La promesse du nouveau mécanisme était que les forêts « vaudront plus sur pied que détruites » et que les transferts financiers seront strictement liés aux « performances », laissant les États décider souverainement des moyens et des politiques qu'ils entendent mener pour réduire la déforestation.

La gamme des activités éligibles s'est élargie au fur et à mesure que se réunissaient les conférences des Parties. Le second « D » de REDD correspond à la dégradation évitée (source importante d'émissions), à laquelle se sont ajoutés l'augmentation du stock de carbone (essentiellement par les plantations forestières), la gestion forestière (dans les forêts naturelles) et la conservation des forêts (sans précision sur le contenu de cette activité). Cet élargissement du champ des activités (REDD+) découlait de la logique de recherche de

¹ Cette note est basée sur les travaux menés conjointement par le GRET et le Cirad dans le cadre du projet « Payer pour l'environnement ? REDD+ et paiements pour services environnementaux : entre marchandisation et développement équitable » financé par le MEDE, ainsi que sur les échanges de l'atelier de clôture, organisé conjointement avec les Amis de la Terre, les 17 et 18 juin 2013 à Nogent sur Marne

² Les entreprises des pays en développement peuvent également bénéficier de ce mécanisme en montant leurs propres projets MDP et en revendant sur le marché international les crédits carbone ainsi générés.

consensus dans la négociation a conduit à un empilement des difficultés³ :

- Mesurer la dégradation évitée est complexe et coûteux ;
- Inclure la « gestion forestière durable » constituerait un soutien implicite à l'exploitation industrielle des forêts naturelles au détriment d'autres formes de gestion, ce qui ravive des oppositions traditionnelles entre acteurs ;
- Permettre le recours aux plantations pourrait se faire aux dépens de la biodiversité et accroître les tensions foncières. En outre, cela pose le problème de l'articulation avec le MDP, qui couvre les mêmes activités ;
- Quant à la « conservation », sa mention suggère qu'un pays pourrait être rémunéré pour son « stock » de forêt. Or, ceci est en contradiction avec le principe initial du mécanisme qui est de rémunérer pour la différence entre des émissions anticipées (référence) et des émissions réalisées au terme d'une période convenue.

Scénarios de référence et mesure de « performances »

Le principal problème de REDD+ est de savoir si l'on peut baser un régime climatique international sur un « scénario de référence » prédisant « ce qui se passerait sans action » (c'est-à-dire un scénario invérifiable puisque l'action – le programme REDD+ – se réalisera, empêchant d'observer le scénario « sans REDD+ »). Les critiques font valoir que trop de facteurs influant sur les taux de déforestation sont imprévisibles et souvent hors du contrôle direct des gouvernements. La complexité des interactions rend, dès lors, illusoire toute tentative de prédiction. D'autant que, comme la science n'est pas en mesure de se poser en arbitre, il est vraisemblable que les acteurs auront tout intérêt à manipuler ces fameux scénarios pour prédire le pire (une déforestation élevée) afin de pouvoir prétendre, ensuite, l'avoir évité (même si la déforestation a, sur le terrain, réellement augmenté).

Par ailleurs, les définitions de la forêt et de ce qu'est un usage forestier varient⁴. Ainsi, pour la FAO, le remplacement d'une forêt naturelle par une plantation d'eucalyptus n'est pas considéré comme de la déforestation. Pas plus que n'est considéré comme déboisement la coupe rase d'une forêt, dans le cadre d'une exploitation cyclique (rotation) : la vocation forestière de l'espace n'est pas remise en cause, même si cette forêt mettra plusieurs dizaines d'années à se reconstituer. Mais si les problèmes techniques de mesure et les conventions différentes sur la définition de ce que c'est qu'une forêt (ou un usage forestier) se régleront tôt ou tard,

il en va tout autrement avec le problème de la prédiction de la déforestation, nécessaire pour définir les scénarios de référence.

La « performance » pourrait donc être générée de manière totalement artificielle, par la grâce d'un scénario construit sur mesure pour qu'une réduction virtuelle de la déforestation permette de se dispenser d'efforts réels, que les gouvernements pressentent être socialement et politiquement coûteux. Des exemples de ce type de pratique existent déjà. L'un des exemples les plus cités est celui du premier rapport McKinsey pour le Guyana qui présentait un scénario de déforestation de 4,3% par an – ce qui aurait résulté en la destruction quasi-complète de la forêt humide du Guyana en l'espace de 12 ans – alors que les taux des années précédentes ne dépassaient pas les 0,3%/an⁵. Une étude documentaire du projet Maï Ndombe⁶ en RDC questionne, quant à elle, le choix de la région utilisée pour constituer la « zone de référence » utilisée pour prévoir la déforestation : cette région présente des caractéristiques extrêmement différentes de la zone de projet, conduisant à une surestimation manifeste du risque de déforestation dans cette dernière⁷.

Une négociation enlisée autour du problème de l'architecture

La négociation autour de ce mécanisme n'a pas encore permis de dégager un accord sur le mode de financement : les réductions d'émissions REDD+ génèreront-elles des « crédits carbone » utilisables pour compenser des émissions excédentaires ailleurs (marché international du carbone), ou les rémunérations proviendront-elles d'un ou de plusieurs fonds internationaux, comme le Fonds Vert, décidé à Cancun, et dont l'objectif est qu'il puisse, à terme, mobiliser autour de 100 milliards de dollars par an ?

Si de nombreux pays industrialisés appuient la solution du marché, certains pays, comme la Bolivie, sont contre toute idée de « marchandisation de la nature » et s'y opposent. Le Brésil réaffirme que, de son point de vue, REDD+ « n'a rien à voir avec les marchés du carbone »⁸ et qu'il faut que les vieux pays industriels remplissent d'abord leurs obligations historiques en termes de réduction des émissions. La Commission Européenne, qui craint à la fois l'excès de permis d'émissions et le risque de « hot air » (crédits carbone découlant de références inappropriées et non de véritables réductions), n'autorisera pas de crédits carbone forestiers (MDP ou REDD+) au sein de son système d'échange de quotas (SCEQE, EU ETS en anglais) jusqu'en 2020, au

3 Présentation d'A. Karsenty : « Une brève histoire de REDD+ »

4 Présentation de F. Achard : « Déforestation : où en est-on ? Quelles sont les causes ? »

5 Dyer N., Counsell S. (2010) "McREDD: How McKinsey 'cost-curves' are distorting REDD". Rainforest Foundation UK – Climate and Forests Policy Brief.

6 Présentation de G. Simonet et C. Seyller : " Les projets REDD+ et leurs modèles économiques".

7 La zone de référence est par exemple une zone de savane fortement peuplée, avec un accès direct à la mer, alors que la zone du projet est une zone de forêt dense et humide, peu peuplée et sans accès à la mer.

8 Déclaration du représentant du Brésil à la Conférence sur les changements climatiques de Bonn - avril 2013

moins. Les difficultés actuelles des négociations climat, lié au refus de nombreux pays de s'engager dans une réduction contraignante de leurs émissions, ne laisse d'ailleurs pas augurer de la création d'un marché international du carbone forestier unifié et régulier⁹.

L'autonomisation des « projets REDD+ »

Avec le piétinement des négociations, les « projets REDD+ », qui devaient au départ être des « démonstrateurs », alimentent une dynamique autonome et apparaissent comme la seule réalité tangible de REDD+ sur le terrain. Il y aurait actuellement 325 projets portant une étiquette « REDD+ » dans 45 pays¹⁰. Si nombre d'entre eux ont bénéficié pour leur financement initial de fonds relevant de l'aide publique au développement (Banque Mondiale, fonds forestier pour le Bassin du Congo, etc.), les débouchés qu'ils visent sont le marché volontaire du CO2 et les politiques de « neutralité carbone » que de grandes entreprises et institutions ont mis en place dans le cadre de leurs efforts de responsabilité sociétale et environnementale. Ces projets se développent, pour la plupart, en dehors du cadre de la Convention sur les changements climatiques, et s'appuient sur des systèmes de normes volontaires proposées par des organisations privées (comme le Verified Carbon Standard) qui s'inspirent du modèle du FSC dans le domaine de la gestion forestière. REDD+ est ainsi utilisé comme logo par des projets forestiers dont les principes sont connus (aires protégées, Projets Intégrés de Conservation et Développement, exploitation à impact réduit, plantations...). Ces projets tentent d'imposer leur modèle économique, c'est-à-dire la vente directe de crédits carbone sur les marchés, alors que REDD+ devait rémunérer les nations pour leurs performances en matière de réduction des émissions et stockage de carbone forestier.

La multiplication de ces projets, et des méthodologies associées de mesure du carbone, place les négociateurs cadre de la Convention Climat devant une situation de fait accompli, dans laquelle il devient difficile d'imaginer un autre mécanisme que celui porté par ces projets pilotes. De nombreux promoteurs de projets reconnaissent d'ailleurs de façon explicite que si leur objectif à court terme est de générer des crédits carbone pour les marchés volontaires, ils visent avant tout une reconnaissance de ces crédits par un mécanisme international contraignant.

Les premières analyses de projets « certifiés VCS » en RDC, à Madagascar ou de CCBA au Mozambique¹¹, qui ont vendu ou s'approprient à vendre des crédits carbone, indiquent, entre autres questions à éclaircir, que le problème de la validité des « scénarios de référence » se confirme (prévisions plus ou moins justifiées de fort accroissement de la déforestation). L'analyse des règles du CCBA¹² montre qu'aucune mesure n'est prévue pour retirer la certification à un projet qui ne remplirait plus les conditions nécessaires à l'obtention de la certification. Dans les faits, il semble qu'aucun projet ne se soit vu retirer sa certification à ce jour.

Des projets efficaces ?

L'efficacité de ces projets pour réduire localement la déforestation et combattre les causes sous-jacentes associées est également discutée par plusieurs centres de recherche et ONG. Les arbitrages politiques effectués actuellement par nombre de pays où se déroulent des processus REDD+ sont clairement en faveur des investissements agricoles et miniers de grande ampleur, et non des forêts¹³. Le cas de l'Afrique centrale, en particulier du Cameroun avec le développement controversé des plantations de palmiers à huile et des mines, y compris dans des aires protégées et des concessions forestières certifiées, a été débattu¹⁴. L'absence de cohérence des gouvernements des pays industriels (promotion des agrocarburants, modèles industriels d'élevage fondés sur l'importation de tourteaux de soja...) ¹⁵ comme des pays forestiers (promotion de l'agrobusiness sur fond de discours REDD)¹⁶ constitue une des faiblesses évidente de ce processus. Selon une étude toute récente commanditée par la Commission Européenne¹⁷, l'Europe est responsable de plus du tiers – 36 % exactement – de la déforestation liée au commerce international¹⁸.

Par ailleurs, l'hypothèse selon laquelle les agents fondent leurs comportements en comparant le rapport coûts-bénéfices des différentes options qui leurs sont offertes, s'applique plutôt mal aux États, et tout particulièrement aux États « défaillants » (ou fragiles, dans le langage des relations internationales). L'idée que ces États seraient en mesure de décider d'arrêter la déforestation et, surtout, de prendre les mesures nécessaires pour y parvenir, puis de les mettre en œuvre efficacement par la grâce d'une incitation financière, résiste mal à l'analyse¹⁹.

9 Ce qui n'empêchera sans doute pas une prolifération de marchés locaux - à l'échelle d'un pays, de provinces ou d'agglomérations - qui établiront leurs propres règles quant aux activités ouvrant droit à des crédits. Mais on peut anticiper que la priorité sera donnée aux réductions domestiques et que la demande pour des crédits REDD+ restera limitée.

10 Simonet G. et Seyller C., op. cit.

11 Jutta Kill (2013). Carbon Discredited Why the EU should steer clear of forest carbon offsets. FERN / Les Amis de la Terre.

12 idem

13 Présentation de A. Tarigan: "Reducing deforestation and forest degradation, and relation to natural resource exploitation in Indonesia"

14 Présentation de S. Counsell : "The extension of palm oil monoculture in Congo basin"

15 Présentation de L. Gazull: "La forêt et les nouvelles demandes bioénergétique"

16 Présentation de S. Ongolo : "Ambitions d'« émergence » et politiques de lutte contre la déforestation au Cameroun - Quelle cohérence pour REDD+?"

17 European Commission, 2013. The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation. Study funded by the European Commission, DG ENV, and undertaken by VITO, IIASA, HIVA and IUCN NL.

18 Entre 1990 et 2008, les forêts – essentiellement dans les pays tropicaux – ont perdu 127 millions d'hectares, dont 29 millions peuvent être attribués, selon le rapport, à des conversions de terre destinées à satisfaire la demande de pays tiers. L'UE a contribué à ce bilan à hauteur de 8,4 millions d'hectares. L'UE satisfait l'appétit de viande des consommateurs européens en important de plus en plus d'Amérique du Sud – le Brésil étant de très loin au premier rang – de la viande de bœuf directement, ce qui se traduit par une extension des zones de pâturages, des tourteaux de soja pour alimenter son propre bétail... Au total, l'augmentation de la consommation de viande explique 60 % de la déforestation importée par l'UE, selon l'indicateur utilisé par l'étude (Le Monde, 4/7/2013)

19 Karsenty A., Ongolo S. (2012). Can 'fragile states' decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism. Forest Policy and Economics 18, 38–45.

Le principe de compensation des coûts d'opportunité n'est pas adapté pour limiter la déforestation dans une économie ouverte et globalisée : tant que la demande mondiale en ressources naturelles et en énergie ne diminue pas, réduire l'offre en terres cultivables ou limiter l'accès aux gisements miniers sous les forêts dans un pays risque simplement de conduire à une hausse des prix des matières premières sur les marchés mondiaux et à un déplacement du problème ailleurs. Cet accroissement des prix conduira vraisemblablement certains pays à augmenter leurs productions agricoles ou minières au détriment des forêts, s'ils jugent que la compensation des coûts d'opportunité est insuffisante, alimentant ainsi un cercle vicieux conduisant à une hausse continue de ces compensations sans baisse de la déforestation au niveau mondial.

Les développeurs de projets labellisés REDD+ mettent en avant les bénéfices locaux entraînés par les actions de terrain, les innovations méthodologiques associées et l'efficacité mesurée en termes de réduction absolue de la déforestation (pas seulement une baisse relative par rapport à un scénario de référence). La distinction entre le contenu des actions de terrain des projets REDD+, à évaluer au cas par cas, et la pertinence des projets REDD+ pour fonder un régime international de réduction des émissions, est, de ce point de vue, essentielle

Plusieurs problèmes spécifiques aux projets REDD+ émergent des études en cours :

- L'articulation entre les projets REDD+ et le niveau national en termes de recollement des résultats risque d'être difficile, notamment si ces résultats divergent (baisse de la déforestation au niveau des projets, augmentation au niveau national). Le résultat à l'échelle nationale devant logiquement primer, il y a un risque que les crédits délivrés par les projets ne soient pas validés dans le cas d'une telle divergence. Ce risque pourrait être dissuasif pour les investisseurs privés, qui ne seraient pas sûrs d'obtenir un retour sur leur investissement ²⁰.
- Le coût élevé de la « bureaucratie carbone » (enregistrement des crédits auprès de VCS, marketing, intermédiation, coûts d'expertise spécialisée en mesure du carbone...) ²¹. Ces sommes ne sont plus disponibles ensuite pour les activités de terrain et poussent les promoteurs de projets à surestimer les prévisions de déforestation dans les scénarios de référence (afin que le projet puisse rester rentable).

- La difficulté que rencontrent les projets à écouler leurs crédits carbone, avec des marchés en contraction et sur lesquels les prix des réductions d'émissions se sont affaiblis ²². Selon un spécialiste de ces marchés « La demande des marchés volontaires ne suffira cependant sans doute pas à faire face à l'offre : un volume important de crédits issus des projets volontaires est attendu dans les prochaines années : durant la période 2012-2016, le nombre de crédits REDD restant sur le pipeline des projets devrait avoisiner 100 millions de tonnes de CO2 par an ; cependant, la demande finale sur le marché volontaire représente moins de 30 millions de tonnes de CO2 par an » ²³. Dans la mesure où ces projets anticipaient des prix du carbone élevés (y compris pour attirer des investisseurs) et que c'est l'inverse qui prévaut aujourd'hui, il peut être tentant pour certains développeurs de projets de chercher à « optimiser » certains des paramètres (notamment le scénario de référence) afin de sauver le modèle économique d'un autofinancement par le marché du carbone.
- Le partage des bénéfices et le respect des droits des communautés locales dans le cadre de la mise en œuvre des projets REDD+ sont également questionnés. Se fixer comme objectif d'avoir une approche communautaire et participative pour identifier et appuyer des actions qui agissent réellement sur les facteurs de déforestation et qui touchent les plus démunis ne garantit pas une gouvernance démocratique et la justice. Par exemple, au Surinam, les projets REDD+ garantissent le « Consentement Libre, Informé et Préalable » des communautés représentés par leur leader charismatique qui ne sont pas pour autant des représentants démocratiques ²⁴. Les effets pervers des incitations financières pour les communautés qui n'ont pas l'habitude des transactions financières sont également à souligner ²⁵.

L'option des paiements pour services environnementaux ?

Les PSE constituent un des instruments potentiels de mise en œuvre de REDD+. Basés sur le même principe incitatif que REDD+, les deux instruments sont toutefois distincts en ce sens qu'ils n'évaluent pas la « performance » de la même manière. Les contrats PSE passés avec des ménages ou des communautés consistent en des paiements, en argent ou en nature, conditionnés au respect d'un plan d'usage des terres et/ou de plantations, de changements de pratiques agricoles

20 Pour prévenir ce risque, la CDC-Climat propose ainsi que les États ou les « juridictions » (provinces, régions...) assurent les investisseurs privés que les crédits émis par les projets seront payés (mais pas utilisés pour la compensation carbone) quels que soient les « performances » à l'échelle de la juridiction (Deheza M. et Bellassen V., 2012, La transmission des incitations REDD+ aux acteurs locaux : leçons de la gestion du carbone dans les pays développés., Étude Climat n° 35, CDC Climat Recherche). Reste à savoir si les investisseurs privés auront confiance dans les engagements de ces « juridictions ».

21 Ceci peut apparaître paradoxal avec une « gouvernance privée » censée éviter les écueils bureaucratiques de la gestion publique.

22 Selon le dernier rapport de Forest Trends, Ecosystem Marketplace & Bloomberg New Energy Finance sur l'état des marchés du carbone volontaire (2013), la baisse du prix de la tonne de carbone se poursuit (5.9\$ en 2012 contre 6.2\$ en 2011)

23 Présentation de V. Bellassen (CDC Climat) dans le cadre d'un séminaire REPERE organisé par le Gret et le Cirad en mars 2013

24 Présentation de M. Brightman: "REDD+ 'readiness', indigenous land rights and political process in Suriname".

25 Présentation de S. Lovera: "Non-market based approaches to Reducing «Deforestation and Forest Degradation»"

dans le but de favoriser certains services environnementaux. Les services environnementaux concernés sont en général multiples et liés (carbone, diversité biologique, eau...), même si leur mesure peut rester approximative. Dans le monde, de grands programmes de PSE sont organisés sous la houlette des gouvernements et financés essentiellement par la fiscalité nationale ²⁶.

En RDC, la stratégie nationale REDD+ envisage le lancement d'un programme national de PSE (schéma de partenariat public-privé) qui combinerait paiements pour la conservation de forêts jugées menacées et appui à l'investissement dans des plantations (notamment agroforestières) et de nouvelles pratiques agro-sylvo-pastorales permettant une « intensification écologique » ²⁷. Cette option, qui se dispenserait des coûts de la bureaucratie carbone, peut être vue comme une alternative aux projets REDD+, et on peut d'ailleurs anticiper une concurrence pour l'obtention des budgets du « fonds REDD+ », alimenté aujourd'hui par de l'aide au développement mais qui pourrait peut-être recevoir demain des paiements pour les résultats nationaux de la RDC. Il ne faut cependant pas sous-estimer les difficultés de mise en œuvre des PSE, notamment le préalable de la sécurité foncière, les impacts de l'introduction de paiements dans certaines communautés, les risques de marginalisation des « sans droits », et le fait qu'il est souvent difficile de mettre en œuvre la conditionnalité environnementale des paiements. Si plusieurs intervenant(e)s évoquent le risque que les PSE puissent conduire à une « marchandisation de la nature », d'autres soulignent l'absence de véritable marché des services écosystémiques (lié à la caractéristique de biens publics ou collectifs inhérente à ces services) mais s'interrogent sur une possible généralisation de l'utilitarisme dans les rapports des hommes à propos de la nature (une conservation désintéressée de la nature sera-t-elle encore possible ?).

Élargir la notion de performance ?

La mesure de la « performance » de REDD+ est, en théorie, un point fort du mécanisme ; mais il est, comme on l'a vu, dépendant de la crédibilité du scénario de référence, entièrement centré sur le carbone. Rémunérer en fonction des performances est, en outre, inapplicable dans les États défaillants. Est-il envisageable d'adopter une définition élargie de la performance, qui ne soit pas seulement un écart à un scénario de référence, mais qui puisse aller au-delà de la mesure du carbone et prenne également en compte les « efforts » en termes de réformes des politiques qui affectent les forêts (au-delà du seul secteur forestier) et leur mise en œuvre effective ? S'il est envisageable d'envisager un tel

élargissement dans le cadre d'une relation bilatérale (e.g. la Norvège et l'Indonésie), est-ce encore possible dans le cadre d'une recherche d'accord multilatéral, ou l'adoption d'une « grammaire commune » (la tonne de carbone) est souvent la condition sine qua non d'une convergence se traduisant en traité ? Plusieurs intervenants ont également plaidé pour que la négociation REDD+ s'inspire du processus FLEGT qui permet des débats plus « inclusifs » avec les gouvernements et la société civile des pays du Sud sur la définition même des indicateurs de performance/légalité.

Changer REDD+ ou l'abandonner ?

REDD+, bien que constituant un instrument inabouti, a permis la mobilisation de sommes importantes pour les forêts : de 6 à 7 milliards de dollars entre 2006 et 2012. Ceci est d'autant plus frappant que les négociations internationales sur la biodiversité n'ont pas pu aboutir depuis plus de 30 ans à un accord international sur les forêts, et qu'il n'existait donc pas d'instrument international spécifique de lutte contre la déforestation. Le processus REDD+ constitue également un espace de dialogue et de réflexion sur les causes sous-jacentes de la déforestation. Peut-on tenter de corriger les défauts du mécanisme ou faut-il plaider pour son abandon et son remplacement par une nouvelle politique internationale plus cohérente sur les forêts ?

Les opinions sont partagées sur ce point. Pour certains, il est vain d'attendre d'un mécanisme basé sur le marché et la seule mesure du carbone qu'il puisse faire autre chose que d'offrir des effets d'aubaine aux acteurs économiques les plus puissants, et il est illusoire de penser que le mécanisme pourrait offrir des co-bénéfices en termes de biodiversité, de développement social et de sécurité foncière renforcée pour les communautés. Pour d'autres, le jeu reste encore ouvert dans la mesure où aucune décision n'a été prise quant au financement par le marché ou par des fonds, et que la société civile parvient à faire entendre sa voix dans des négociations encore en cours.

Un pays comme le Brésil tend à mettre en place REDD+, en assurant l'essentiel de son financement par le biais de fonds du type Fonds Amazonie, visant à en faire un instrument « parapluie » (regroupant des initiatives de différentes sortes) pour financer des politiques incitatives et sociales dans les zones rurales) ²⁸. Les études récentes suggèrent que la plus grande part de la baisse de la déforestation est imputable aux politiques publiques menées au niveau fédéral et des collectivités locales, ainsi qu'aux sanctions financières aux contrevenants à la législation (amendes ou assèchement du crédit).

²⁶ Les plus connus concernent la conservation des bassins versants assurant l'alimentation des grandes villes en eau potable. Ils intègrent donc souvent une dimension de protection des forêts.

²⁷ Présentation de T. Sembrés: « Efficacité de REDD+ et le rôle des PSE »

²⁸ Présentation d'E. Coudel : 'Au-delà de l'utopie REDD : avancées de la politique contre la déforestation en Amazonie brésilienne'

Une question fondamentale est de savoir de quel REDD+ parle-t-on, que ce soit pour le célébrer ou le critiquer ? S'agit-il de l'instrument qui ambitionne de conduire les gouvernements à mettre en cohérence l'ensemble des politiques qui affectent les forêts ? D'un principe qui incite les acteurs à formuler leurs demandes en termes de chantage écologique (« payez-moi ou je détruis ») ? D'un instrument d'investissement pour transformer les pratiques agricoles et les régimes fonciers des pays forestiers du Sud ? D'un mécanisme semblable au MDP, basé sur des projets, doté d'une gouvernance privée et ciblant les marchés volontaires du carbone ? Sans ces précisions, il est très difficile de répondre à la question « que faire de REDD+ ? ».

Si l'option choisie par les gouvernements est de rester dans le cadre du mécanisme REDD+ – un point de vue que ne partageait pas nécessairement l'ensemble des participant(e)s à l'atelier – une série de conclusions semble cependant s'imposer :

- REDD+ doit rester avant tout un mécanisme international s'adressant à des pays, appuyant des politiques nationales globales et cohérentes, qui peuvent intégrer notamment des politiques de PSE tournés vers l'investissement pour la transformation des pratiques agricoles.

- Les projets REDD+ doivent être considérés comme des outils d'expérimentation de ces politiques, servant à alimenter des stratégies nationales. Ils peuvent servir notamment à tester des dispositifs incitatifs pour les producteurs locaux. Ils n'ont pas vocation à perdurer sous leur forme actuelle de producteurs de crédits carbone, même si la lutte contre la déforestation passe aussi par des projets dans le cadre de politiques nationales.
- La référence au carbone comme grammaire commune peut faire sens dans les négociations internationales ; il importe cependant de découpler le montant des financements reçu par les pays de la mesure de performance basée sur des tonnes de carbone qui est forcément réductrice et invérifiable, du fait de l'arbitraire des scénarios de référence. L'estimation de la déforestation évitée est l'un des critères à utiliser, mais pas le seul. La cohérence et la crédibilité des politiques effectivement mises en œuvre par les pays constituent des critères tout aussi sinon plus importants.

Payer pour l'environnement ?

Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?

À l'issue de l'atelier « Payer pour l'environnement ? REDD+ et paiements pour services environnementaux : entre marchandisation et développement équitable »²⁹ organisés pour débattre de ces questions en Juin 2013, les recommandations suivantes ont été formulées :

Aux négociateurs REDD+, aux gouvernements, aux bailleurs et à la société civile

1. Il est essentiel, pour les États et leurs institutions, les bailleurs de fonds comme pour la société civile, de se concentrer sur la **mise en cohérence des différentes politiques publiques qui affectent les forêts**, dans les pays du Sud comme dans les pays du Nord. Ceci intègre en particulier (mais pas seulement) des politiques d'aménagement du territoire cohérentes avec les objectifs de réduction de la déforestation et de préservation de la biodiversité. Sans cela, l'ambition initiale de changement de logique économique sous-jacente à REDD+ se réduira à quelques projets qui ne feront que déplacer les pressions ailleurs, au niveau national, régional, voire international.
2. De la même façon, l'Europe doit montrer l'exemple en engageant **une transition écologique permettant de réduire sa dépendance et sa pression sur les ressources naturelles des pays du Sud**. De façon directe ou indirecte (par des effets de chaîne de déplacements d'activités), la consommation de nombreux produits alimentaires ou non alimentaires a aujourd'hui un impact sur la déforestation. **Les hauts niveaux de consommation européens de ressources naturelles et d'énergie ne sont pas généralisables** : le financement de REDD+ ne doit pas constituer un alibi pour maintenir des niveaux insoutenables et des inégalités structurelles de consommation.
3. Les pays en développement **doivent mettre en pratique le principe des responsabilités « communes mais différenciées »** énoncé à Rio voici 20 ans et prendre les mesures qui sont en leur pouvoir pour que leur développement économique ne s'effectue pas en détruisant le patrimoine forestier, sans conditionner l'exercice de cette responsabilité commune à des marchandages financiers au nom de REDD+.
4. L'agro-industrie et les industries extractives occupent une part croissante dans les moteurs de la déforestation et ne pourront ni ne devront être contenues par la compensation financière du « coût d'opportunité » des investisseurs de l'agrobusiness ou de l'industrie. **Les instruments économiques, projets REDD+ ou PSE, ne peuvent remplacer des choix politiques clairs**, exprimés dans des lois et leur application. C'est une des leçons de la baisse de la déforestation au Brésil et ceci devrait conduire à **revoir les priorités** dans le cadre de la phase de préparation à REDD+ (« REDD-Readiness »).
5. La **clarification des droits fonciers et la reconnaissance de droits exclusifs** des populations sur les espaces et ressources qu'ils utilisent, constitue un préalable indispensable à la mise en place de **programmes nationaux de PSE rémunérant contractuellement les usagers des espaces forestiers pour leurs actions de gestion et de conservation**. Il est indispensable de porter une attention particulière aux populations marginalisées, comme les peuples autochtones.
6. La mise en place de **politiques nationales cohérentes et respectueuses des droits locaux** suppose des **progrès importants de l'état de droit**. La société civile et les organisations représentatives des populations rurales et forestières doivent être appuyées car elles constituent un élément essentiel du renforcement de la gouvernance démocratique, au même titre que les actions de renforcement des États.
7. Dans les pays où la petite agriculture constitue une part importante des moteurs de la déforestation, il est recommandé de mettre **l'intensification écologique** (à travers l'agroécologie et l'agroforesterie) et la **sécurité foncière des communautés** dans les zones forestières au centre de l'agenda REDD+. Les politiques nationales REDD+ et les financements internationaux doivent adopter ce virage stratégique et **coupler étroitement les agendas de REDD+ et de la sécurité alimentaire, en mettant le soutien à l'agriculture paysanne au centre de ces stratégies**.
8. Les PSE aux acteurs ruraux peuvent constituer des instruments intéressants pour la mise en œuvre des stratégies REDD+ s'ils ne se limitent pas à compenser les paysans pour des restrictions de droit d'usage dans les forêts, mais s'ils constituent aussi des **instruments d'investissement** permettant de **faire évoluer les pratiques agro-sylvo-pastorales** pour sortir les populations des zones forestières de la pauvreté, de diversifier leurs sources de revenus, et préparer ainsi l'avenir.
9. Il faut **renoncer à l'idée selon laquelle REDD+ serait une solution « rapide et peu onéreuse »** pour réduire les émissions de carbone, et **envisager positivement les effets de levier d'un investissement massif et soutenu** dans le développement d'une économie soutenable fondée sur le soutien à une agriculture paysanne tournée vers l'agroécologie.
10. Le « **paiement basé sur les performances** » en termes de réduction des émissions, qui constitue le principe de REDD+, **ne peut constituer le critère exclusif des rémunérations**, notamment dans les pays aux institutions fragiles. **Les performances doivent être considérées dans un sens plus large** qui prenne en compte non seulement l'évolution de la déforestation, mais aussi les **efforts** indiscutables des gouvernements et les **changements** apportés dans **l'ensemble des politiques qui affectent les forêts**.
11. La société civile et les bailleurs de fonds doivent s'interroger sur les coûts élevés liés à la réalisation des projets REDD+ (mesure du carbone, fabrication de scénarios de référence, etc.) et la certification et la commercialisation des crédits carbone, etc. **Ces dépenses d'expertise sont autant de moyens en moins pour les actions de terrain et la mise en place d'incitations réelles pour les populations locales**. Il faut donc éviter que les financements de lutte contre la déforestation et la dégradation ne soient exclusivement orientés sur ce type de projets et que d'autres approches puissent continuer à être financées.

29 Atelier de clôture du programme REPERE, organisé conjointement par GRET, CIRAD et les Amis de la Terre, les 17 et 18 juin 2013 à Nogent sur Marne. L'atelier a réuni une centaine de participants.

Cette note reflète les échanges qui ont eu lieu lors de l'atelier organisé conjointement par le CIRAD, le GRET et les Amis de la Terre, les 17 et 18 juin 2013 à Nogent sur Marne et qui a rassemblé une centaine de représentant(e)s d'ONG, d'organismes de recherche, d'entreprises privées, de gouvernements ou d'institutions publiques nationales, européennes ou internationales. Elle n'a pas vocation à exprimer le point de vue individuel des organisateurs ou des participant(e)s.

Cet atelier est organisé avec l'aide financière de l'Union européenne et le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, dans le cadre du programme Repere (projet « Payer pour l'environnement ? REDD+ et paiements pour services environnementaux : entre marchandisation et développement équitable »). Son contenu ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les positions de l'Union européenne.



Ce document a été produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité des Amis de la Terre et ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant le point de vue officiel de l'Union européenne.