

Intégrer la déforestation évitée dans un nouvel accord sur le climat

Réflexions sur le débat actuel lié à la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation (REDD) dans les pays en développement

Sheila Wertz-Kanounnikoff et Laurence Tubiana

Dix ans après l'adoption du protocole de Kyoto par les Parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'origine du changement climatique reste primordial. D'après le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC) de 2007, ces émissions ont augmenté de 70 % depuis 1970, et la concentration du dioxyde de carbone (CO₂) – le GES le plus important – a atteint son plus haut niveau en 2005 depuis 650 000 ans.

Même si les émissions de GES continuent d'augmenter, la perception du changement climatique a profondément changé dans les milieux scientifiques et politiques. Le débat, qui s'est initialement focalisé sur l'existence même d'un changement climatique, porte désormais sur l'ampleur de ses conséquences et les méthodes permettant d'y remédier. Le débat a également évolué en cela qu'il ne porte plus seulement sur la réduction des émissions dans le Nord, mais aussi dans le Sud. La proposition de faire de la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation (REDD) dans les pays en développement¹, un nouvel élément du régime international sur le climat, reflète cette évolution au moins à deux égards. En premier lieu car cette approche vise les émissions mondiales de GES issues de la déforestation, phénomène jusque-là non pris en compte. Ensuite, parce qu'elle

permet une nouvelle forme d'implication des pays en développement dans les efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique.

Exclue lors de la première phase de négociations du protocole de Kyoto, en grande partie pour des raisons d'ordre politique et méthodologique, l'idée d'une compensation financière au titre de la REDD a été introduite par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Costa Rica, au nom de la *Coalition of Rainforest Nations*, lors de la 11^e Conférence des parties (COP-11) à la CCNUCC, à Montréal en 2005. Cette proposition a permis d'initier un processus de discussion qui aura duré deux ans, facilité par la CCNUCC, et aura été marqué par une très forte participation des parties concernées. Il est notamment attendu que la COP-13, ayant lieu à Bali en décembre 2007, donne lieu à des décisions déterminantes sur cette question.

Alors même que l'étude de la mise en œuvre de la REDD est en cours, des progrès significatifs ont été réalisés. L'on s'accorde notamment sur (i) la nécessité d'octroyer à la REDD un rôle au sein des futurs régimes climatiques - bien que les activités menées au titre de la REDD ne permettent pas l'émission de crédits de carbone durant la première période d'engagement du protocole de Kyoto (2008-2012) ; (ii) sur le besoin de prendre en compte les « circonstances nationales » pour parvenir à intégrer les pays en développement ; (iii) sur le rôle primordial du renforcement des capacités et des moyens d'actions (avant 2012) des pays en développement pour leur permettre de participer efficacement à la REDD et d'en bénéficier.

¹ Le débat porte aussi bien sur l'acronyme « RED » que « REDD », ce dernier englobant également la réduction des émissions liées à la dégradation des forêts – d'où le second « D ». Dans cette synthèse, nous optons pour l'emploi de « REDD », l'acronyme le plus usité à l'heure actuelle.

Cependant, des désaccords subsistent, reflétant la nature controversée du débat et le défi que représente une prise en compte des intérêts de l'ensemble des parties. Ces divergences, sur lesquelles nous reviendrons, concernent notamment le système de financement du mécanisme, son cadre institutionnel, et la façon de prendre en charge avec efficacité le large éventail des spécificités et attentes nationales.

Quel financement ?

L'une des questions clés au cœur du débat international sur la REDD consiste à déterminer s'il convient de financer le mécanisme au moyen de marchés obligatoires ou de fonds volontaires. Tandis qu'une majorité milite pour une approche axée sur le marché, une intégration totale de la REDD aux marchés du carbone existants ne semble pas être une option viable d'un point de vue politique à l'heure actuelle.

Financer le mécanisme de REDD au moyen des marchés... ?

Les marchés sont jugés attractifs car ils offrent la possibilité au mécanisme de REDD de bénéficier de flux de financement continus, prévisibles et sur le long terme. Cependant, cette option suscite des préoccupations, selon lesquelles une intégration directe du mécanisme de REDD aux marchés du carbone pourrait engendrer une déstabilisation de ces marchés (tel que le système européen d'échange de quotas d'émissions, EU-ETS), et une mise en concurrence avec d'autres options (Mécanisme de développement propre du protocole de Kyoto). L'éventuelle arrivée soudaine d'importants volumes de crédits de REDD à bas prix sur les marchés du carbone est en effet susceptible d'engendrer une volatilité des prix, de nuire ainsi à la fonction de signal joué par le prix du carbone, et à l'objectif mondial d'une réduction au meilleur coût des émissions. Par ailleurs, le financement du mécanisme de REDD au moyen de marchés obligatoires nécessiterait des systèmes de comptabilité de carbone plus élaborés, entraînerait de plus grandes exigences en termes de performance et, d'une manière générale, engendrerait une hausse du prix du carbone par tonne par rapport aux marchés volontaires. Ceci serait ainsi une contrainte pour les pays dotés de structures juridiques, institutionnelles et de gouvernance insuffisantes.

Pour ces raisons politico-économiques au Nord, et pour les défis liés à la gouvernance au Sud, un financement du mécanisme de REDD, axé sur le marché et reposant sur une intégration totale aux marchés de carbone déjà existants, est sans doute irréalisable à court terme. Un financement axé sur le marché, au moyen de marchés intégrés du carbone et REDD, peut cependant constituer un objectif raisonnable à long terme. Cela signifie que les systèmes de REDD devront éventuellement s'assurer qu'un tel rapprochement avec les marchés du carbone demeure une option réaliste à plus long terme.

Un financement axé sur le marché est également avantageux car les initiatives de REDD sont susceptibles d'allier à la fois les exigences institutionnelles (engagements post-2012, systèmes d'échange de quotas régionaux) et les autres marchés volontaires, à l'aide d'un même instrument. Bien que le mécanisme

de marché défini par Kyoto demeure prédominant en matière de carbone forestier (en termes de volume), les marchés volontaires dédiés au carbone forestier connaissent une expansion rapide. Parmi les acheteurs volontaires les plus importants figurent des compagnies privées qui - pour des raisons liées à la responsabilité sociale des entreprises - cherchent à compenser leurs émissions en finançant le reboisement, l'afforestation ou la conservation des forêts. Les considérations d'ordre qualitatif font pencher vers une plus grande légitimité des actions volontaires, lesquelles sont susceptibles d'entraîner une nouvelle hausse de la demande. Des méthodologies prometteuses liées aux projets de REDD ont été élaborées, tel que le deuxième volet du *BioCarbon Fund* ou le *Voluntary Carbon Standard* (VCS).

... ou via les fonds spécialisés et l'APD ?

Certaines discussions portent actuellement sur la possibilité de recourir à des fonds spécialisés ou à une Aide publique au développement (APD) pour financer la REDD. Les sources de financement sont perçues comme pouvant provenir d'un engagement volontaire du secteur privé, de l'APD ou de revenus supplémentaires dégagés au moyen d'une taxe sur les combustibles de soufre ou les transactions sur les marchés du carbone. Les fonds spécialisés seraient ainsi indépendants des marchés du carbone et à l'abri du risque de déstabilisation, mais ne pourraient peut-être pas générer des flux de ressources suffisants et durables alors même que l'APD affiche une tendance progressive à la baisse, surtout dans le secteur de l'aide à l'action forestière. Un financement basé sur ces ressources pourrait apporter une contribution complémentaire importante à la création de mécanismes de REDD internationaux, notamment en soutenant le renforcement des capacités d'action tel que l'envisage le *Forest Carbon Partnership Facility* de la Banque mondiale. Cependant, s'appuyer exclusivement sur ce type de financement semble irréaliste à long terme, comme le soulignent des expériences passées.

Quel cadre institutionnel ?

Le débat sur le financement de la REDD déterminera largement le cadre institutionnel dans lequel ce mécanisme sera appelé à s'établir. Malgré l'existence d'un consensus selon lequel le mécanisme de REDD devra jouer un rôle dans le régime post-Kyoto au sein de la convention, un débat est engagé sur la question de savoir si cette démarche implique son intégration au sein du cadre actuel du protocole de Kyoto (c'est-à-dire les dispositions post-2012). Il s'agit là d'une question primordiale étant donné que la structure de la REDD au plan international peut affecter le niveau d'engagement des pays participants - tant du côté de la demande (pays de l'Annexe I au Nord) que de l'offre (pays tropicaux forestiers au Sud).

Intégrer la mise en œuvre de la REDD dans le cadre prévu par Kyoto au-delà de 2012 ?

Les principaux arguments avancés en faveur d'une intégration de la REDD aux futures phases d'engagement du protocole de Kyoto sont d'ordre pragmatique, s'appuient sur le cadre existant et sur la demande de crédits de carbone. Les partisans de cette stratégie sou-

lignent qu'un protocole indépendant dédié à la REDD serait confronté au problème d'une demande insuffisante et que sa conclusion et sa mise en œuvre nécessiteraient des délais trop longs. Ces arguments semblent légitimes si l'on considère que la création d'un régime forestier international, avec des engagements contraignants (par exemple le Forum des Nations unies sur les forêts), n'a toujours pas été menée à bien depuis la conférence de Rio de 1992.

Cependant, l'intégration de la REDD au cadre post-2012 risque de ralentir et compliquer encore les négociations, après des années de progrès laborieux. Elle fait également peser, comme évoqué ci-dessus, une incertitude sur les conséquences de l'afflux de crédits émanant de la REDD sur les marchés du carbone.

Pour compenser la possibilité d'une chute du prix du carbone associée à l'intégration de la REDD, il est parfois proposé d'appliquer des plafonds pour contrôler la quantité de crédits de REDD éligibles à la compensation des émissions du Nord, ou d'adopter simultanément des objectifs d'émissions plus ambitieux. Toutefois, si cette démarche se concrétisait, le régime dans son ensemble pourrait faire face à une crise encore plus grave si les volumes attendus de crédits de REDD n'étaient pas atteints (issue envisageable au moins pendant la première phase étant données les incertitudes qui persistent en termes de gouvernance et de mise en œuvre), d'où un risque considérable de non-conformité.

La création de marchés parallèles pourrait être l'un des moyens d'inclure le mécanisme REDD au protocole de Kyoto existant sans porter atteinte au régime actuel des marchés du carbone prévu par Kyoto. Ogonowski *et al.* (2007), par exemple, prônent une « approche de marché dual » pour le régime de Kyoto post-2012, qui reposerait sur la création d'un nouveau marché pour la REDD, parallèle au marché mondial du carbone, avec seulement une fongibilité partielle entre les deux. Dans un tel système, les pays développés s'engageraient à ce qu'un pourcentage de leur objectif post-2012 provienne du marché REDD. Les auteurs soulignent que cela permettrait de réduire les risques de perturbation du marché mondial du carbone post-2012, tout en rendant possible le développement d'un nouveau marché parallèle qui – une fois arrivé à maturité – pourrait être relié plus directement au marché du carbone.

Bien que cette approche ne constitue pas la meilleure solution en termes économiques, l'existence de systèmes de marchés parallèles pourrait contribuer à palier certains des problèmes liés à l'intégration directe de la REDD aux marchés du carbone et constitue donc une option très attractive pour des raisons politiques.

... ou plutôt l'intégrer à un accord ou protocole distinct ?

Un autre modèle pourrait reposer sur la mise en place d'un dispositif ou protocole spécifique à la REDD. L'intérêt d'un protocole distinct repose dans le fait qu'il serait indépendant des engagements pris au titre du protocole de Kyoto, ce qui faciliterait l'adhésion politique des principales parties prenantes, notamment de l'Union européenne et du Brésil. Par ailleurs, un financement du mécanisme REDD axé sur des fonds n'a pas besoin d'utiliser les « tonnes de carbone » comme unités de mesures (c'est-à-dire les unités de mesures du marché du carbone) mais pourrait

recourir à d'autres unités, telles que « par hectare », qui apparaissent plus adaptées au secteur forestier. Un tel modèle permettrait que d'autres actions et politiques susceptibles d'interagir avec les mesures REDD, telles que la promotion des énergies renouvelables (agrocultures) ou l'agriculture durable, soient développées de manière cohérente.

Un protocole spécifique à la REDD peut également être envisagé comme une solution aux obstacles entravant depuis longtemps la conclusion d'accords contraignants au sein d'un régime forestier international (tel que le FNUF), et permettrait d'assurer une meilleure synergie avec d'autres initiatives (comme l'initiative FLEGT – Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) et les conventions internationales (Convention sur la diversité biologique, Convention de lutte contre la désertification).

Toutefois, ces arguments en faveur d'un protocole distinct ne doivent pas occulter les défis préalablement cités, à savoir d'une part la nécessité d'assurer à la REDD un financement de longue durée et, d'autre part, les coûts de transaction potentiellement élevés liés à la mise en place d'un protocole distinct. La question essentielle consiste à déterminer si un régime de régulation basé sur des unités de mesure du marché du carbone peut permettre d'atteindre ces objectifs, sans provoquer d'effets pervers majeurs. Dans l'affirmative, nous nous prononcerions en faveur d'une solution REDD/post-2012/marché dual, éventuellement complétée par des mesures *ad hoc* permettant, par exemple, de rendre compte des aspects liés à la biodiversité.

Diversité des spécificités et attentes nationales : quelles solutions ?

Un futur régime dédié au mécanisme de REDD soulève la question de la prise en compte de la diversité des « circonstances nationales » qui s'est accrue du fait des divergences entre politiques forestières et entre taux de déforestation dans le monde. Certains pays enregistrent ainsi un taux de déforestation faible car ils avaient déjà mené des campagnes de déboisement par le passé et sont désormais davantage préoccupés par des questions de conservation forestière (comme en Inde) ou d'un reboisement de grande ampleur (par exemple en Chine et au Vietnam). D'autres pays disposent de conditions géographiques, politiques ou démographiques qui leur ont permis de se préserver d'une déforestation massive : les forêts y ont été davantage menacées par la dégradation jusqu'à présent (tel est le cas dans plusieurs pays d'Afrique centrale). Enfin, pour d'autres pays, la situation socioéconomique et politique a permis l'adoption de pratiques de gestion forestière durable (par exemple au Congo ou au Gabon).

Ainsi, si le troisième plus important biome de forêt tropicale au monde se situe en Afrique centrale, environ 60 % des terres productives y sont menacées par la dégradation des forêts. En instaurant un mécanisme visant uniquement les émissions issues de la déforestation, la quantité non négligeable d'émissions qui provient de la dégradation forestière n'est pas prise en compte, et l'on risque de donner des mesures incitatives défavorables aux pays qui ont lourdement investi dans les pratiques de gestion forestière dura-

RÉFÉRENCES

Colombier M., Kieken H., Tubiana L. and M. Wemaëre (2007), *Négociations sur le changement climatique: Propositions pour une nouvelle stratégie française*, Synthèse n°04/2007, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris.

Ogonowski M., Helme N., Movius D. and J. Schmidt (2007), "Reducing Emissions from Deforestation: The Dual Market Approach", Center for Clean Air Policy (CCAP), Washington D.C. www.ccap.org/international/final%20redd%20report.pdf.

Rubio Alvarado L.X. and S. Wertz-Kanounnikoff (2007), *Why are we seeing "REDD"? An analysis of the international debate on reducing emissions from deforestation and degradation in developing countries*, Analyses n°02/2007, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris.

Stern Sir N. and L. Tubiana (2007), "New Deal Pour Le Climat", *Le Monde*, 21 September 2007, www.lemonde.fr/web/article/0,1-0,36-957521,0.html.

ble. La mise en place d'un mécanisme axé exclusivement sur les régions où les taux de déforestation sont élevés peut également être contre-productive car cela peut envoyer de faux signaux en matière de politiques forestières nationales, et risque d'entraîner une fuite internationale.

Pour leur part, certains pays ont proposé de compenser leurs efforts de gestion et de conservation par l'intermédiaire d'un « fonds de stabilisation » (par exemple en Afrique centrale) ou d'une « conservation compensée » (Inde, Chine).

Comme l'indique la proposition des différents pays soumise à la CCNUCC, le consensus porte sur la nécessaire prise en compte des spécificités locales, mais la manière pour parvenir dans la pratique à prendre en compte ces différentes « circonstances nationales » et les attentes à l'égard d'un futur mécanisme REDD restent indéterminées. Quel type ou quelle forme de mécanisme de REDD permettrait d'envisager efficacement les diverses « circonstances nationales » ?

En outre, alors que le taux d'émissions mondiales reste alarmant et que les pays en développement sont à l'origine d'une part croissante de ces émissions, la pression est forte pour que les futures politiques climatiques tiennent compte du rôle des pays en développement dans l'effort mondial de réduction des émissions. Cette démarche implique un changement fondamental de perspective, en cela que la portée géographique des actions pour contenir le changement climatique ne doit plus seulement viser une réduction des émissions dans le Nord, mais également dans le Sud. Dans ce contexte, il semble désormais évident que le régime climatique post-2012 ne pourra passer outre le rôle des émissions issues de la déforestation, et que les discussions sur la REDD devront aller au-delà de la simple notion de compensations « Nord-Sud ».

Il est ainsi suggéré, selon le principe des responsabilités communes mais différenciées, que les pays en développement, notamment les pays émergents, s'accordent aussi à adopter progressivement leurs propres objectifs de réduction des émissions, ne serait-ce qu'à titre volontaire. Cette démarche pourrait revêtir la forme d'accords sectoriels, bilatéraux ou régionaux, voire d'un « deal » global, comme le suggèrent Stern et Tubiana (2007). Appliqué à la REDD, un accord mondial de ce type pourrait impliquer que les pays forestiers tropicaux, notamment les pays émergents, s'accordent à prendre leurs propres mesures de réduction des émissions – par l'intermédiaire de la REDD et en fonction de leurs spécificités nationales. Alors que les pays développés (Annexe I) pourraient convenir d'apporter un soutien et un financement significatifs à cet effort, aide qui serait également conforme à l'approche de marché dual susmentionnée. Par exemple, les pays forestiers tropicaux qui acceptent volontairement de réduire leurs émissions liées à la déforestation de x % pourraient vendre leur part de réductions de ce type d'émissions au-delà de ces x % sur les marchés du carbone internationaux.

Suivant le principe « sans regret », les réductions insuffisantes ne seraient pas sanctionnées, mais les réductions supérieures aux objectifs seraient compensées – pas forcément uniquement via des flux finan-

ciers mais aussi sous d'autres formes, notamment la mise en place de politiques publiques. De tels dispositifs ou arrangements peuvent-ils contribuer à résoudre certains des problèmes qui freinent actuellement la progression du débat sur le régime post-Kyoto ? Les REDD pourraient-elles faciliter l'émergence de ce type de dispositifs ? Quelles sont les chances que les pays parviennent à dépasser leurs intérêts nationaux pour l'intérêt commun du climat mondial ?

Perspectives

La réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation n'a jamais autant fait l'objet de tels débats. Ils portent non seulement sur les avantages pour le climat, mais aussi sur les conséquences sociales et écologiques potentielles (biodiversité et réduction de la pauvreté grâce à une gestion durable des forêts). Parmi les autres intérêts du mécanisme de REDD figure également la possibilité de s'attaquer aux défis d'ordre institutionnel et liés à la gouvernance et à l'application des lois, défis associés à la gestion des forêts dans les pays en développement.

Les attentes à l'égard du futur mécanisme de REDD sont donc élevées. Mais, la question fondamentale est de notre point de vue la suivante : en fonction de l'objectif ultime du mécanisme REDD (climat uniquement, ou climat *plus* biodiversité, réduction de la pauvreté, application des lois, etc.), et étant donné la grande diversité des situations d'un pays à un autre, le marché du carbone est-il capable d'orienter de manière efficace et adéquate les actions nationales menées dans le secteur de la gestion des forêts ?

Dans l'affirmative, autrement dit si un régime de type REDD établi sur la base d'unités de mesure de carbone peut offrir un cadre solide et propice à la réalisation des objectifs fixés tout en réduisant les effets négatifs potentiels, nous nous prononcerions en faveur d'une solution REDD reposant sur une approche de marché dual post-2012. Cela pourra éventuellement être complété par des mesures *ad hoc*, tout en cherchant à favoriser l'implication des pays en développement et émergents.

À cette fin, l'un des premiers résultats pertinents du sommet sur le climat de Bali serait la création d'une feuille de route qui guiderait le futur processus de négociations dédiées au mécanisme de REDD. Cette démarche impliquerait la définition d'orientations non seulement sur les aspects institutionnels et financiers de la REDD, mais également sur la façon dont les diverses « circonstances nationales » doivent être prises en compte.

De toute évidence, afin de créer un mécanisme REDD efficace et cohérent, du temps et une expérimentation pratique s'imposent. Nous ne devons certainement pas nous attendre à pouvoir répondre à l'ensemble des problèmes soulevés par ce débat immédiatement, d'autant que de nouvelles problématiques peuvent apparaître une fois le processus enclenché. Il semble ainsi primordial d'adopter une approche prudente tout en passant de la discussion à l'action – en ayant conscience que c'est autant le processus qui importe que l'objectif final lui-même. ●