

Rapport spécial Forest Watch

Négociations climatiques de la CCNUCC

7-18 décembre 2009

Les négociations forestières s'achèvent sans avoir débouché sur un accord à Copenhague

Par Kate Dooley (FERN)

L'échec et la fin controversée des négociations climatiques à Copenhague étaient prévisibles dès le début de la conférence caractérisée par des textes secrets, des réunions à huis clos et des départs de participants. Les négociations ont été suspendues à plusieurs reprises suite aux rumeurs concernant le projet de faire passer un 'texte danois' extérieur au - et déviant du - processus de négociation officiel des groupes de travail ad hoc du Protocole de Kyoto (AWG-KP) et de l'action coopérative à long terme (AWG-LCA). La présidence danoise de la conférence a encore fait augmenter d'un cran la confusion et l'hostilité en omettant de faire la clarté sur le processus et la consultation avec les pays. A la fin, le résultat le plus cité de la Conférence, l'Accord de Copenhague,¹ n'a été qu'un document rédigé au dernier moment par un groupe de pays sélectionnés, seulement 'noté' par la Conférence des Parties signataires de la Convention Climat des Nations-Unies (COP) en raison du manque de consensus pour l'adopter en tant que document des NU. L'Accord a été violemment rejeté par différentes parties, dont le Tuvalu, la Bolivie, le Soudan et l'Arabie saoudite, à la fois à cause de son manque de substance et de l'esprit antidémocratique dans lequel il a été rédigé. Il y a donc lieu de s'inquiéter des implications à long terme pour les négociations multilatérales dans le cadre du processus NU.

L'Accord réfère à "la mise en place immédiate d'un mécanisme comprenant [Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation] REDD+" qui établit un lien opérationnel entre les fonds requis pour éviter la déforestation comme une activité légitime de limitation, malgré l'incapacité des Parties à s'accorder sur des éléments essentiels du texte LCA REDD. Or, sans décisions COP pour REDD ou le financement, beaucoup estiment que ces fonds ne peuvent être mobilisés pour l'instant que par le biais des canaux existants, comme la Banque mondiale et UNREDD. De nombreux groupes ont exprimé

leur inquiétude concernant ces institutions et leurs initiatives REDD², et la perspective que d'autres promesses financières à court terme passent par elles va probablement exacerber les problèmes.

Projet de décision sur REDD

Les négociations REDD ont continué à Copenhague dans le groupe secondaire REDD constitué dans le cadre d'AWG-LCA. La deuxième semaine, ce groupe avait abouti à un accord sur de nombreuses sections du texte des négociations, en particulier sur les droits des populations indigènes. Toutes les parties se sont accordées sur une référence à la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des populations autochtones (UNDRIP), une avancée majeure due principalement aux gros efforts engagés par les organisations de populations autochtones ces deux dernières années. Si la majorité des Parties et des groupes de campagne croyaient fermement que le décompte des émissions de carbone forestier devait s'effectuer au niveau national pour éviter les fuites (déplacement de la déforestation à un autre endroit), la suite des négociations a vu la Colombie, soutenue par les Etats-Unis, insister de plus en plus pour une approche subnationale. Le 15 décembre, un projet de décision concernant REDD était sur la table (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6). Il a été présenté à la session plénière COP, où le co-facilitateur a rapporté que les négociations ne pouvaient pas faire avancer davantage le texte et que les problèmes non résolus devraient être réglés au niveau ministériel. Si les négociateurs et les ministres ont continué de débattre sur le texte REDD, aucun progrès substantiel n'a été réalisé, partiellement en raison du manque d'avancée dans les négociations plus larges et partiellement à cause de la nature insoluble des problèmes en suspens, qui ont été résumés à trois éléments essentiels:



Objectif global – Le projet de décision ne contient plus d'objectif qualitatif pour réduire ou arrêter la déforestation.

Les pays en développement étaient peu enclins, et c'est compréhensible, à s'engager pour des objectifs de réduction de la déforestation sans promesse ferme de soutien financier de la part des pays développés. Le projet de texte final REDD de Copenhague ne contient pas de référence aux sources financières, au contraire, il comporte des paramètres pour des décisions encore à prendre par les groupes de contact finances et limitation. L'Accord de Copenhague promet 10 milliards de dollars de financement à court terme par an pour les 3 prochaines années, le Royaume-Uni et la France indiquant que 20 pour cent sont destinés à éviter la déforestation. En raison du statut controversé de l'Accord, et de l'absence de mandat COP pour les finances, on ne sait pas clairement par quels canaux cet agent sera mobilisé, quels pays seront éligibles ou si les pays développés tiendront leurs promesses en l'absence d'un accord général contraignant.³ Quoi qu'il en soit, il est fondamental de maintenir l'objectif général pour réduire et éventuellement arrêter la déforestation.

Rapport des garanties – après d'infatigables campagnes menées par des douzaines d'ONG ; la section fixant les garanties pour assurer que les droits des peuples autochtones soient respectés, que les forêts ne soient pas converties en plantations et que la biodiversité soit protégée, a été maintenue dans la partie principale du texte plutôt que dans le préambule. Mais les garanties sont minées par la forte opposition de certains pays à la surveillance et au rapport de celles-ci. Or, sans ce rapport, il n'y aura, en fait, pas de garanties.

National contre sub-national – L'insistance de la Colombie pour que le projet de texte REDD retienne l'option d'un décompte subnational séparé a rouvert le débat sur les fuites qui ont tenu les projets d'évitement de la déforestation hors des mécanismes de compensation du carbone du Protocole de Kyoto. Le risque de fuite est considérablement plus élevé dans un cadre mesurant les changements d'émissions des projets individuels plutôt que des changements dans tout le pays. En 2005, lorsque REDD a été présenté à la COP 11 à Montréal, c'est avec le décompte national que les parties prétendaient résoudre le problème de fuite, la surveillance au niveau national pouvant montrer si les taux de déforestation avaient baissé dans tout le pays. Les fuites internationales, toutefois, ne sont alors pas prises en compte, ce qui souligne l'importance de réduire les pressions internationales qui entraînent la déforestation.

Décision SBSTA sur la méthodologie REDD

Le Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) est le comité consultatif technique de la CCNUCC. Il a également discuté de REDD, parallèlement à l'AWG-LCA, avec pour tâche de préparer la "guidance méthodologique" pour les discussions LCA REDD. Il a achevé sa mission REDD au début de la seconde semaine de conférence, et la COP a ensuite approuvé la décision SBSTA (FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1). Le texte du SBSTA donne des directives aux pays en développement qui souhaitent se préparer aux activités REDD.

La décision SBSTA reconnaît la nécessité d'un engagement des populations autochtones dans la surveillance et le rapport, mais pas nécessairement une implication complète, comme dans les problèmes de conception et de développement, et ne fait pas référence à l'UNDRIP, ne répondant pas à ce que les groupes de populations autochtones avaient demandé au minimum pour assurer que leurs droits soient respectés. D'autres points préoccupants de la décision de la SBSTA sont les suivants:

(1) La prise en compte des moteurs de la déforestation se limite aux pays en développement, de sorte que le texte LCA REDD doit établir une référence explicite à la réduction de la demande de bois et de matières premières agricoles des 'pays développés'.

(2) La majeure partie de la décision concerne des recommandations sur la méthodologie pour mesurer et surveiller le 'carbone forestier', y compris la fixation des points de départ pour mesurer les changements des taux d'émissions de la déforestation, ce qui prépare le commerce du carbone à être une source de financement à long terme pour l'action REDD.

Le SBSTA recommande que la mesure des stocks de carbone forestier et de leurs changements soit basée sur la vérification au sol et le captage à distance, et encourage les parties à soutenir le renforcement des capacités techniques et d'expertise dans les pays en développement. Nonobstant, l'accent reste mis sur la surveillance du carbone plutôt que sur la déforestation ou une gouvernance améliorée.

(3) Le SBSTA recommande que les niveaux de référence soient basés sur des données historiques, avec des adaptations aux conditions nationales. Cette approche ouvre la possibilité de créer de « l'air chaud », les pays ayant de faibles taux historiques de déforestation pouvant gonfler leurs niveaux de base afin de recevoir des paiements REDD tout en augmentant la déforestation.⁴

(4) Le SBSTA n'a pas pu formuler de recommandation ferme pour des approches nationales ou subnationales, ne mentionnant les systèmes subnationaux que dans le contexte des systèmes nationaux. Le problème a été présenté à la LCA à des fins d'examen, et reste non résolu dans le projet de décision REDD (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6).

Quelles actions pour les forêts ?

Alors que les négociations CCNUCC REDD vont se poursuivre pendant 12 mois, il est important de garder à l'esprit que ce qui n'est pas résolu dans le projet de texte présenté en séance plénière de la COP représente une impasse dont les négociateurs au niveau 'expert' ne vont probablement pas pouvoir sortir en raison des différences fondamentales dans les approches particulières à chaque pays, ainsi que de leur interprétation de ce qu'est REDD. Des positions intransigeantes ont été adoptées

pour chacun des problèmes en suspens. Pour progresser à ce niveau, il faudrait que de nombreux gouvernements modifient considérablement leur approche par rapport à REDD, et cesser d'opposer un problème à l'autre.

FERN reste persuadé que le plus grand obstacle à un débat REDD fructueux est l'hypothèse sous-jacente que REDD pourrait être financé par les compensations de carbone ou une forme comparable d'unité d'émission commercialisable. Cette hypothèse a empêché un débat sensé sur l'action requise pour réduire la déforestation.

Alors que les références aux garanties et aux droits des populations autochtones ont incontestablement amélioré le texte des négociations, ces changements pourraient être minés si l'hypothèse que REDD pourrait être financé par la compensation des émissions de carbone n'est pas balayée. L'Accord de Copenhague ne résout aucun des problèmes REDD en suspens et pourrait même les aggraver s'il permet aux pays d'appliquer REDD sans une série internationale agréée de modalités et de garanties. Un premier pas important pour mettre REDD en bonne voie serait que les parties soient explicites quant à l'objectif final de la mesure du carbone forestier, afin que les discussions puissent se concentrer sur un plan d'action ciblé pour réduire la déforestation, y compris les contributions spécifiques requises pour les pays en développement et les pays développés.

NOTES DE BAS DE PAGE

1. Accord de Copenhague http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

2. Voir Dooley, et al, (2008) Cutting Corners. FERN/FPP, UK <http://www.fern.org/node/4483> and Daviet, et al, (2008) Ready or Not? WRI Working Paper. http://pdf.wri.org/working_papers/ready_world_bank_redd.pdf

3. ENDS Europe, Déc 11 2009. <http://www.ends-europe.com/22871?referrer=bulletin&DCMP=EMC-ENDS-EUROPE-DAILY?referrer=bulletin&DCMP=EMC-ENDS-EUROPE-DAILY>

4. De nombreuses publications récentes ont mis à jour les problèmes inhérents aux niveaux de base, et la nécessité d'une approche alternative qui stimule des changements fondamentaux dans les trajets de gouvernance et développement, dont: Dooley, K. (2009) Why Congo Basin countries stand to lose out from a market based REDD. FERN, UK. www.fern.org/congobasinloseout; Karenty, A. (2009) What the (carbon) market cannot do... CIRARD Perspective No. 1 www.cirad.fr/en/news/all-news-items/articles/2009/just-out/perspective; Karsenty, A., Pirard, R. (2007) Climate change: should we reward "avoided deforestation"? *Natures Sciences Sociétés* 15, 357-369==

