

Note d'information

07

AUTEUR: Kate Dooley

Pourquoi les pays du Bassin du Congo risquent d'être pénalisés par un système REDD basé sur le marché



Dans le cadre d'un système REDD basé sur le marché, les pays à faible déforestation pourraient être pénalisés.

Photo: Rainforest Foundation UK

Les négociations UNFCCC concernant la réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD) envisagent différentes options pour mesurer ces réductions et pour fixer la base sur laquelle les paiements doivent être effectués. En bref, le processus implique la fixation du niveau de base, les pays étant payés (incitants positifs) pour réaliser des améliorations par rapport à celui-ci ; mais dans ce cadre, différentes approches sont possibles. Tout dépend du modèle choisi, et les conséquences potentielles ne sont pas évidentes. Les méthodes ne correspondent pas nécessairement non plus à ce que les partisans des différentes approches attendent ou souhaitent.

Ce document explique les implications d'un système fondé sur un niveau de base historique avec un facteur de correction pour les pays à faible déforestation. Il explique également pourquoi les marchés du carbone ne vont probablement pas récolter les fonds escomptés pour la protection des forêts, à cause de l'incapacité à appliquer ces mécanismes politiques aux forêts, et pourquoi les fonds récoltés ont peu de chance d'arriver en Afrique centrale ou d'autres régions à faible déforestation et à gouvernance déficiente. Les réformes institutionnelles et politiques plus larges, cruciales pour attaquer efficacement le problème de la déforestation, profiteraient davantage d'un mécanisme de financement n'impliquant pas le commerce du carbone.

Niveau de base et development adjustment factor (DAF)

Pour que les crédits forestiers puissent être négociés sur les marchés internationaux du carbone, les réductions des émissions doivent être mesurables, et elles doivent être nettement supérieures à ce qui se serait passé sans ces crédits. Pour mesurer cette différence, un niveau de référence doit être fixé, formant la base permettant de mesurer l'impact des programmes de réduction de la déforestation. La plupart des propositions REDD sont basées sur le concept du niveau de base historique: le scénario de référence est déterminé sur les taux préalables de déforestation, habituellement sur une période de dix ans, la moyenne formant le niveau de base. Lorsque les émissions de la déforestation (ou toute autre activité comprise dans l'accord REDD) tombent sous ce niveau, des crédits de carbone forestier sont octroyés (Figure 1). Toutefois, cette approche favorise les pays ayant intensivement pratiqué la déforestation par le passé. Les pays à faible déforestation, comme ceux du Bassin du Congo – et ceux qui ont réussi à réduire leur taux de déforestation, comme le Costa Rica et l'Inde – ne pourront pas profiter des crédits de réduction des émissions dans le cadre de cette approche.

Une solution proposée pour résoudre ce problème est d'inclure un facteur de correction, appelé le development adjustment factor (DAF), pour adapter le niveau de base au profit des pays ayant des taux de déforestation historiquement faibles et les inclure dans un mécanisme REDD. Cette idée a été activement soutenue par les représentants des pays COMIFAC, qui suggèrent que le DAF est une augmentation négociée du scénario avec un niveau de base historique, afin que les 'besoins en développement de l'exploitation forestière puissent être satisfaits dans les pays à faibles émissions par individu et à faible développement économique.'¹ Selon les taux de

déforestation historique et l'importance de la correction, les pays pourraient augmenter leur taux de déforestation et continuer à recevoir des crédits. De cette façon, le niveau de base 'gonflé' fonctionnerait comme un permis d'augmenter les émissions. Si REDD est conçu comme un mécanisme de compensation, où des crédits commercialisables pourraient être octroyés pour la différence entre le niveau de base ajusté et les taux actuels de déforestation, un niveau de base ajusté pourrait faire office de subside pour les pays à faible déforestation historique pour augmenter cette dernière, tandis que l'achat de compensations forestières permettrait aux pays industrialisés d'éviter de réduire leurs émissions domestiques.

Sans un niveau de référence ajusté, tel que présenté à la Figure 2, qui donne des subsides aux industries d'exploitation forestière, les pays COMIFAC ne profiteraient pas financièrement d'une approche REDD basée sur le marché. Dans le cadre des négociations, des pays comme la RDC et la Guyane ont révélé que leur intérêt dans REDD, c'est la possibilité de continuer à exploiter la forêt ; la RDC a même expliqué qu'elle devait utiliser ses ressources forestières pour son développement économique, sauf si l'accord prévoit une compensation financière adéquate.² La société civile d'Afrique centrale craint que REDD agisse en faveur de l'exploitation industrielle, entraînant d'autres impacts négatifs pour les communautés. Pour éviter cela, il sera nécessaire de concevoir un mécanisme suffisamment flexible pour protéger les forêts intactes dans certains pays, tout en réduisant la déforestation dans d'autres – une possibilité que n'offre pas le commerce des crédits de réduction des émissions.

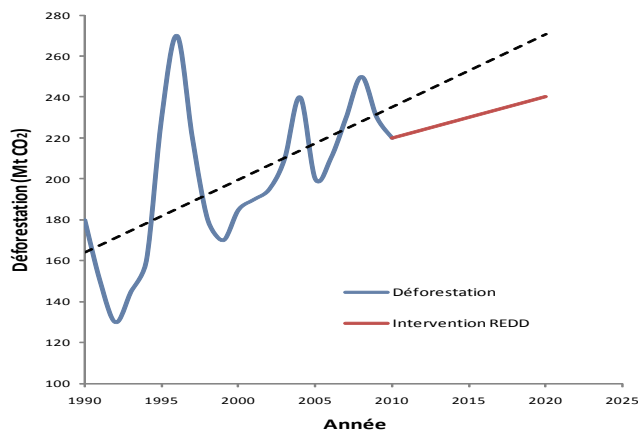
La Guyane a récemment annoncé que dans le cadre de l'accord avec la Norvège pour préserver ses forêts tropicales humides, elle augmentait ses taux de déforestation, déclenchant de vives réactions dans la presse et parmi les ONG.³ Tout indique que l'utilisation du commerce du carbone

Abréviations

CDM	Clean Development Mechanism (mécanisme de développement propre)
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale : (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Guinée équatoriale, Gabon, République démocratique du Congo)
DAF	development adjustment factor (facteur d'ajustement du développement)
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne
PNB	Produit National Brut
ONG	Organisation Non Gouvernementale
REDD	réduire les émissions de la déforestation et de la dégradation des forêts
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convention cadre des Nations-Unies pour le changement climatique)
VCM	voluntary carbon market (marché volontaire du carbone)



Figure 1: Méthode de fixation du niveau de base historique

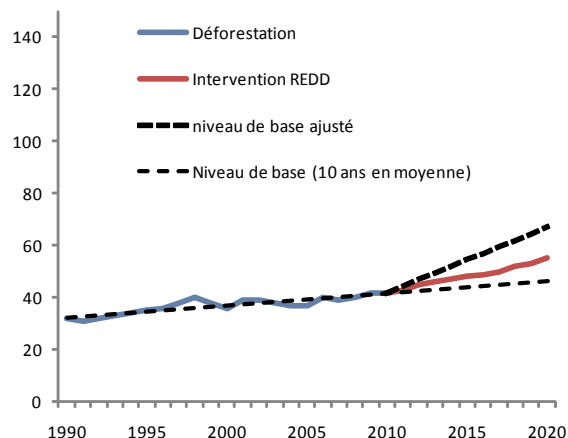


pour récompenser les augmentations de la déforestation ne sera pas acceptée par le grand public, entraînant le risque que l'investissement dans le financement du carbone n'arrive pas dans les pays où il est utilisé pour augmenter la déforestation par l'application d'un niveau de base ajusté.

Investissement et risque

Au fur et à mesure que le débat REDD a pris de l'ampleur, il est apparu de plus en plus que le financement du secteur privé était la seule méthode viable pour obtenir la quantité d'argent nécessaire pour réduire la déforestation, mais on oublie souvent qu'un principe de base de l'investissement dans l'économie est l'analyse de risque. L'expérience montre que le financement du carbone par le biais du Clean Development Mechanism (CDM) et du Voluntary Carbon Market (VCM), tend à se diriger vers les pays où l'environnement promeut les investissements du secteur privé,^{4,5} ce qui signifie que le gros de l'investissement est allé aux pays en développement plus grands, plus industrialisés. Seuls deux pour cent de tous les investissements effectués dans le cadre du CDM l'ont été en Afrique, et principalement en Afrique du Sud.⁶ Alors que les marchés du carbone forestier ont été présentés comme une opportunité, pour l'Afrique, de récupérer les occasions manquées du CDM, un mécanisme REDD calqué sur la structure financière du système de plafonnement et d'échange pourrait en fait refléter les problèmes de distribution posés par les mécanismes de vente du carbone jusqu'à présent. Différentes barrières ont été identifiées, qui empêchent l'Afrique d'attirer les investissements du secteur privé. Certaines sont des obstacles généraux au développement, d'autres sont plus spécifiquement liées aux marchés du carbone, et aux forêts en particulier, où différents efforts

Figure 2: Fonctionnement du DAF: crédits octroyés pour augmenter les émissions de la déforestation



pour moduler la distribution des finances REDD potentielles des marchés du carbone indiquent que ces fonds n'iront pas en Afrique.⁷ En Afrique, l'association de faibles taux de déforestation et les incertitudes accrues du projet découragent les investissements privés, le changement climatique augmentant les conflits et l'instabilité.⁸

L'Afrique tirerait davantage profit d'un accord basé sur le financement, où la différence fondamentale est que la collecte des fonds est séparée des mécanismes de distribution. Cela évite de développer des scénarios avec des niveaux de base nationaux et permet aux finances d'être consacrées à une série plus importante de réformes structurelles au niveau national, nécessaires pour attaquer les moteurs de la déforestation et pour aider les communautés menacées par la déforestation.⁹ Cette approche permettrait d'appliquer des critères différentiels, augmentant le taux de réussite de la réduction ou prévenant la déforestation, parce que le financement ne se limiterait pas aux pays où les réductions des émissions de la déforestation sont les moins chères, ou aux pays ayant les capacités institutionnelles pour attirer les investissements du secteur privé. L'idée d'un financement forestier international à la place du commerce du carbone pour sécuriser la protection des forêts gagne du terrain. Différents canaux de collecte des fonds ont été identifiés, y compris des propositions pour des taxes et des contributions sur une large gamme de flux financiers, et la vente aux enchères des tolérances d'émission des pays de l'Annexe 1, comme l'ont mis en avant la Norvège et l'UE. En outre, différentes propositions gouvernementales comportent à présent des méthodes basées sur le financement pour obtenir des flux financiers, comme le financement mexicain, la proposition suisse et l'appel par le G77/Chine pour une taxe sur les PNB des pays de l'Annexe 1.¹⁰

Il existe également un financement bilatéral et multilatéral axé spécifiquement sur les activités de réduction forestière, particulièrement dans les pays d'Afrique centrale et de l'ouest. Toutes ces options permettraient de collecter des flux financiers à la hauteur requise pour arrêter la déforestation, et sont assez flexibles pour supporter une série plus large de réformes politiques.

Conclusion

Nombre de barrières historiques empêchant l'investissement du secteur privé sur le continent africain demeurent inchangées. La promesse d'argent du commerce du carbone pourrait empêcher de nombreux pays COMIFAC de consacrer leurs rares ressources à la mesure technique et aux activités de surveillance, dans le but de réaliser de véritables crédits de réduction des émissions. Ces activités ne contribuent pas directement à la protection de la forêt, aux objectifs de développement ou à un meilleur climat d'investissement dans le pays. L'amélioration du climat d'investissement et la réduction de la déforestation nécessitent tous deux un effort pour augmenter la capacité institutionnelle aux niveaux local et national, qui peut être définie comme des lois transparentes

et applicables, et par l'implication des parties prenantes dans le processus décisionnel.

L'expérience passée montre qu'une protection réussie de la forêt ne peut être réalisée qu'avec les activités et interventions requises pour arrêter la déforestation. La propriété locale est essentielle pour tout effort de protection des forêts et pour garantir un usage durable. Il est prouvé¹¹ qu'aucun système pour prévenir la déforestation ne peut fonctionner si les droits de propriété ne sont pas clarifiés et si les droits des peuples forestiers et leurs lois coutumières ne sont pas sécurisés, ce qui requiert une gouvernance forestière renforcée, basée sur une participation large et effective des parties prenantes.

Les négociateurs des pays du Sud doivent demander des fonds pour une protection forestière crédible sur le plan environnemental et offrant les meilleures opportunités de réduire en permanence les émissions dans les nations forestières et dans les pays industrialisés. Les solutions basées sur le marché, qui permettent d'augmenter les émissions dans le nord, non seulement continueront à miner la stabilité climatique et politique de nombreux pays d'Afrique, mais elles n'aboutiront pas aux réformes fondamentales requises pour protéger le développement et les forêts.

END NOTES:

1. FCCC/SBSTA/2007/MISC.14/Add.3 Disponible sur: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/sbsta/eng/misc14a03.pdf>
2. EU Forest Watch Special Report, Novembre 2009, <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Bangkok%20update.pdf>
3. 'Guyana may cut more forests despite Norway deal', Reuters AlertNet, 20 novembre 2009, http://www.alertnet.org/db/an_art/60725/2009/10/20-124719-1.htm
4. Stern N (2007) *The Economics of Climate Change*: Stern Review. Cambridge, Cambridge University Press, p.573.
5. Capoor K, Ambrosi P (2006) *State of the Carbon Markets; A Focus on Africa*. Washington DC, Banque mondiale.
6. UNEP RISO: <http://cdmpipeline.org/cdm-projects-region.htm#6>
7. Le modelage par New Carbon Finance a montré que l'Afrique a le plus faible potentiel pour les projets de réduction des émissions forestières à cause des faibles taux de déforestation et des zones climatiques arides, rendant de larges zones inadéquates pour l'afforestation/la reforestation, le Brésil et l'Indonésie présentant le plus grand potentiel pour les projets REDD. Voir: Parpia, Aimie (2009) *The impact of forestry on the global carbon market*. New Carbon Finance: London, UK.
8. Sanders, E. (2009) *Shrinking resources ignite the African wars of climate change*, Sunday Independent, 6 décembre 2009.
9. Karsenty A (2009) *What the (Carbon) Market Cannot Do*. CIRAD. <http://www.cirad.fr/en/news/all-news-items/articles/2009/just-out/perspective>
10. Voir Müller B (2009) *2009 Bonn Seminar on Future Financial Architecture and Governance*. ECBI Policy Report; and (2008) *International Adaptation Finance: The Need for a Strategic and Innovative Approach*. Oxford Institute for Energy Studies. EV 42.
11. Peskett L, Huberman D, Bowen-Jones E, Edwards G (2008) *Making REDD Work for the Poor*. London: Overseas Development Institute, London; Kanninen M, Murdiyarsa D, Seymour F, Angelsen A, Wunder S, German L (2007) *Do Trees Grow on Money? Forest Perspective 4* Jakarta, CIFOR; Coad L, Cambell A, Clark, S, Roe D, Miles L (2007) *Protecting the Future: Carbon, Forests, Protected Areas and Local Livelihoods*. Cambridge, UK. UNEP/WCMC; and Stern N (2008) *Key Elements of a Global Deal on Climate Change*. London, London School of Economics and Political Sciences.

Pour plus d'informations, veuillez contacter FERN :

1C Fosseyway Business Centre
Stratford Road
Moreton-in-Marsh, Gloucestershire
GL56 9NQ UK

t +44 (0)1608 652 895
f +44 (0)1608 652 878

Rue d'Edimbourg, 26
1050 Bruxelles
Belgium

t +32 (0)2 894 4690
f +32 (0)2 894 4610

e: info@fern.org

Pour plus de notes d'informations sur REDD et d'autres questions, veuillez consulter <http://www.fern.org>

Cette note d'information a été préparée grâce au soutien financier de la Communauté Européenne. Cependant, les points de vue exprimés n'impliquent l'expression d'aucune opinion de la part des donateurs. La Commission Européenne n'est pas responsable pour toute utilisation de l'information contenue dans cette note d'information

