

Comment faire avancer la lutte contre la déforestation dans les pays en développement ?

How to further the fight against deforestation in developing countries?

Alain KARSENTY*

Résumé

La conférence de Bali sur les changements climatiques a fait un pas vers le principe de rémunération de la réduction de la déforestation dans le cadre de la préparation du régime post-Kyoto. La déforestation contribuant à hauteur de 12-22 % des émissions annuelles de CO₂, la réduire est essentiel. Cependant, l'architecture et les modalités de mise en œuvre du mécanisme nommé REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation) n'ont pas été définies et font l'objet de débats serrés, notamment sur la période de référence par rapport à laquelle mesurer la réduction de la déforestation au cours de la prochaine période d'engagement. Les pays qui considèrent que l'essentiel des épisodes de déboisement est derrière eux, plaident pour l'adoption d'une référence portant sur une période passée ; à l'inverse, les pays à faible déboisement jusqu'à présent mais qui anticipent une déforestation accrue dans l'avenir, veulent pouvoir adopter une référence fondée sur un scénario tendanciel de déforestation future.

L'autre divergence porte sur la nature des « récompenses » : crédits carbone échangeables sur le marché du même nom, ou argent issu d'un fonds spécial de lutte contre la déforestation ? On peut craindre que l'inclusion de REDD dans le marché du carbone n'entraîne une surabondance des permis d'émission et une baisse de leurs prix, compromettant l'efficacité, déjà toute relative, du système mis en place à Kyoto. On peut identifier trois problèmes récurrents avec l'architecture la plus évoquée pour REDD : la légitimité de l'extrapolation à partir de tendances historiques ; la capacité d'estimation des scénarios de référence de type

prédictif ; enfin, la possibilité réelle d'imputer à différentes politiques publiques la baisse du taux de déforestation et d'en mesurer l'effet net. Le risque est réel pour qu'un tel mécanisme soit fortement générateur de réductions fictives d'émissions. Il semble plus avisé de constituer un Fonds international contre la déforestation pour financer les politiques et les réformes structurelles nécessaires pour arrêter, à terme, la déforestation, ainsi que des programmes de paiements pour services environnementaux où les rémunérations iraient aux paysans plutôt qu'aux gouvernements.

Mots clés

Déforestation. REDD. Permis d'émissions. Marché carbone. Scénario de référence.

Abstract

The Bali Conference on climate change made a step further towards the principle of rewarding emissions reduction from deforestation as part of a Post-Kyoto regime after 2012. Deforestation contributes between 12 and 22% of overall CO₂ emissions. Reducing it is therefore critical. However, the architecture and implementation rules of REDD (Reduction of Emissions from Deforestation and Degradation) have not yet been defined and are subject to lively discussions, especially about the reference period against which future reduction of deforestation should be monitored. The countries which consider that the bulk of deforestation is now behind them favour a reference based on past trends, whilst those with low deforestation rates but which anticipate a future increase advocate an anticipated baseline scenario.

* Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) – Département « Environnements et Sociétés » – TA C-36/D – Campus de Baillarguet – 34398 Montpellier Cedex 5 – E-mail : alain.karsenty@cirad.fr

The other divergence concerns the nature of "rewards": should the option of carbon credits fungible on the market of the same name be favoured, or should money come from a special fund set up to tackle deforestation? Some fear that including REDD in the carbon market would lead to an overflow of emission allowances and a related decrease in their unit value, which would compromise the relative efficiency of Kyoto's market-oriented regime. Three recurring difficulties can be identified concerning the most frequently discussed REDD architecture: (i) the legitimacy of extrapolation from historical trends; (ii) the capacity to design robust predictive scenarios of deforestation; and (iii) the effective capacity of making given public policies accountable

for the variation of deforestation rates and of quantifying their effect. There are serious risks that such a mechanism would entail a huge volume of fake reduction emissions ("hot air"). It appears more realistic to set up an international fund to support policies and structural reforms needed to stop deforestation. This fund would also sponsor large programmes of payment for environmental services in which financial incentives would be directed to farmers rather than governments.

Keywords

Deforestation. REDD. Emission permits. Carbon market. Baselines.

1. Introduction

Avec une perte estimée à environ 13 millions d'hectares* en moyenne par an entre 2000 et 2005 [1], la déforestation tropicale constitue une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre, avec des émissions de l'ordre de 1,0 à 1,85 Gt C par an selon les modèles [2]. On estime sa contribution à environ 12-22 % des émissions annuelles de carbone (estimées à 8,38 Gt en 2006 [3]), soit de l'ordre de celle du secteur des transports. Outre les émissions de gaz à effet de serre, la déforestation tropicale a des effets dramatiques sur la diversité biologique. À elles seules, les forêts tropicales contiendraient plus des deux tiers des quelque 250 000 plantes supérieures connues des scientifiques [4].

Des discussions sont entamées depuis quelques années dans les différentes instances de la Convention Climat, sous le vocable de « déforestation évitée », plus précisément REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation) depuis la 13^e Conférence des Parties de l'UNFCCC réunie en décembre 2007 à Bali [5]. L'idée est simple : elle consiste à rémunérer les pays en développement qui réduisent la déforestation sur une période donnée. Ces pays ne sont pas tenus à des réductions chiffrées de leurs émissions de gaz à effet de serre par le protocole de Kyoto, et ils ne participent à l'effort collectif qu'à travers le « mécanisme de développement propre » (MDP), c'est-à-dire de projets de réduction des émissions pour lesquels leurs promoteurs peuvent être rémunérés, sous certaines conditions, par des certificats de réduction d'émis-

sions (appelés communément, et par la suite, « crédits carbone ») qui peuvent être négociés sur des marchés spécialisés. La conservation des forêts n'est pas éligible à ce mécanisme, et seuls des projets de plantation d'arbres le sont. Une plantation forestière absorbe du CO₂, mais elle peut également le relâcher très rapidement, en cas d'incendie par exemple. Pour prendre en compte cette « non permanence », on a créé une catégorie spéciale de « crédits carbone », des crédits dits « temporaires », dont la valeur de marché est inférieure aux crédits « permanents » obtenus dans des projets MDP dans le domaine énergétique. Or, mis à part le Fonds BioCarbone de la Banque mondiale, aucun acheteur potentiel n'est, pour l'instant, intéressé par ces crédits à la valeur incertaine, et qu'il faudra de toute façon remplacer plus tard par des crédits « permanents ». C'est une des raisons, parmi d'autres, pour laquelle le MDP « forestier » est, à ce jour, un échec, avec un seul projet enregistré sur plus de 1 100 [6].

Réduire la déforestation est bien plus intéressant : on évite des émissions et on préserve la biodiversité. D'où l'idée de la « déforestation évitée », qu'il conviendrait de rémunérer pour inciter les pays à agir en ce sens. Mais comment mesurer ces « réductions » ? La plupart des propositions en discussion parlent de déterminer un scénario de référence correspondant à un niveau de déforestation tendanciel dans un scénario d'inaction (« les affaires comme d'habitude »), et de constater à l'issue d'une période d'engagement (qui pourrait être 2013-2017) la déforestation réelle pour en déduire le bilan en termes de solde, positif ou négatif, d'émissions de CO₂ par rapport au scénario de référence.

* Perte « brute », c'est-à-dire sans prendre en compte les reboisements. En les incluant, la FAO arrive à un chiffre « net » de 7,3 millions ha par an en moyenne sur la même période. Au total, l'ensemble des forêts du monde contiennent environ 638 Gt de C selon les estimations de la FAO dont la moitié se trouve dans le sol et la litière.

2. Le problème du choix du scénario de référence

Le choix de la *période de référence* servant à mesurer la réduction de la déforestation est l'un des plus épineux des nombreux débats qui entourent la préparation de REDD. Faut-il comparer le niveau de déforestation de la période d'engagement (sans doute 2013-2017) avec une période passée (Figure 1) ou en projetant un scénario tendanciel ("*business as usual*") de la déforestation sur la période d'engagement (la Figure 2 représentant un des cas de figure possible) ? Le choix de l'une ou de l'autre des méthodes entraînera des gagnants et des perdants potentiels : les pays ayant déjà subi une forte déforestation et qui n'ont plus beaucoup de couvert boisé seraient sans doute gagnants dans le cas de la prise en compte d'une période passée. À l'inverse, les pays qui ont eu des taux faibles de déboisement mais qui vont probablement voir ceux-ci s'accroître du fait d'investissements dans les infrastructures routières et d'une expansion des surfaces agricoles, risquent d'être perdants avec la première option et plaident pour celle du scénario tendanciel intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement. C'est notamment la proposition défendue dans les négociations par les pays d'Afrique centrale regroupés au sein de la COMIFAC [7].

2.1. Problèmes posés par la référence à la déforestation du passé

D'un point de vue technique, l'adoption de la référence historique (défendue entre autre par le Brésil)

est compliquée par le fait que les statistiques de déforestation passées sont souvent agrégées, ce qui ne permet pas de savoir quelles forêts ont été déboisées et quel était leur stock de carbone quand elles ont été liquidées ; dans un même pays, une forêt peut contenir de 20 à 250 T de carbone par hectare [8], selon qu'elle est dans une zone de transition forêts-savane, dans une zone de forêt dense, mais également selon qu'elle a déjà été plus ou moins dégradée auparavant par l'exploitation forestière ou des agriculteurs itinérants. Cela semble limiter la possibilité d'utiliser, dans tous les pays, une référence « historique », sauf à accepter des approximations très importantes dans les émissions passées issues de la déforestation.

Pour établir un scénario de référence, deux solutions peuvent être envisagées : soit adopter une référence fondée sur un taux de déforestation antérieur, soit établir une projection s'appuyant sur le scénario le plus probable en l'absence de mesures spécifiques pour réduire la déforestation. Les deux solutions sont porteuses de difficultés. Se référer au passé suppose que les trajectoires de déforestation des différents pays seront constantes dans le temps. Or, il y a peu de raisons pour qu'une telle hypothèse soit vérifiée. Les pays ont des taux de déboisement liés à leur niveau de développement et au point atteint dans la transition démographique, ou qui s'infléchissent sous l'effet de la raréfaction des forêts. Le schéma de la « transition forestière » est bien connu des économistes des ressources naturelles. Plusieurs auteurs [9, 10] ont identifié un phénomène de transition forestière qui illustre une courbe de Kuznets environnementale*. On a reproduit ci-dessous, à titre d'illustration, la figure proposée par Angelen [11] (Figure 3).

* L'existence possible d'une courbe de Kuznets environnementale repose sur l'hypothèse suivante : la croissance serait destructrice pour l'environnement dans les premiers stades du développement ; puis, au-delà d'un certain seuil de revenu par habitant, la croissance entraînerait une amélioration de la qualité de l'environnement. La relation entre croissance et dégradation de l'environnement aurait dès lors la forme d'un U inversé : dans un premier temps, l'augmentation de la production dégraderait l'environnement puis, au-delà d'un point d'inflexion, la croissance réduirait les dégradations environnementales, du fait notamment du progrès technique.

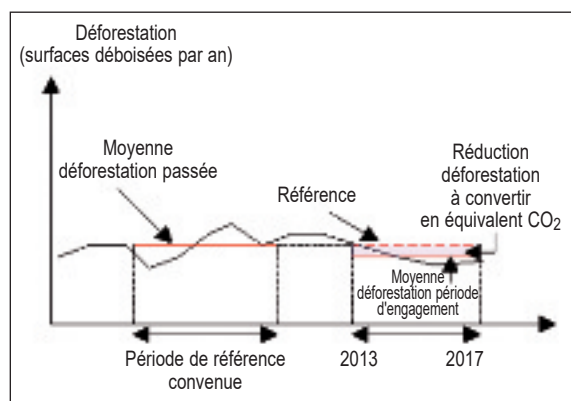


Figure 1.

Schéma d'une rémunération pour la réduction de la déforestation par rapport à une période de référence passée.

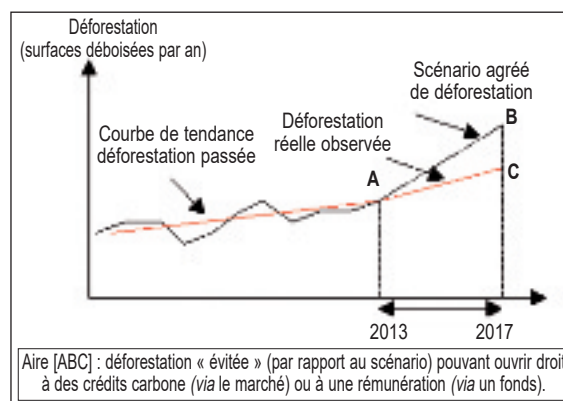


Figure 2.

Schéma d'une rémunération pour déforestation évitée avec scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement.

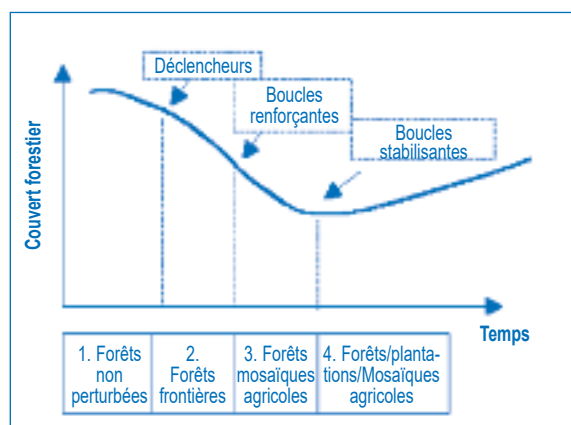


Figure 3.

Les étapes de la transition forestière (adapté de Angelsen A. *Forest Cover Change in Space and Time: Combining the von Thünen and Forest Transition Theories*, World Bank Policy Research Working Paper 2007 ; 4117).

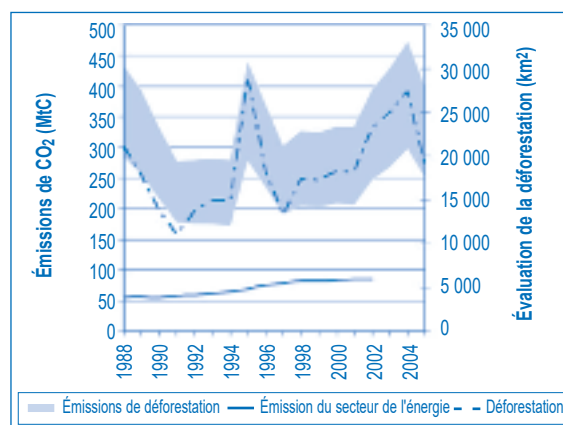


Figure 4.

Émissions estimées issues de la déforestation et du secteur de l'énergie au Brésil (reproduit de Persson et Azar, *Mitig Adapt Strat Glob Change* 2007 ; 12 : 1277-304).

En Indonésie et en Malaisie, les grandes forêts de plaine ont été massivement converties ces deux dernières décennies en plantations de palmiers à huile ou autres spéculations agricoles. Les grands massifs restants tendent à se situer dans les zones montagneuses ou dans des régions éloignées, plus coûteuses à exploiter et à convertir. Une bonne partie des réductions futures seront simplement « mécaniques », liée à la raréfaction des forêts. À l'opposé, les pays du Bassin du Congo connaissent des taux de déboisement relativement modestes, non grâce à une quelconque « bonne gouvernance », mais du fait d'un mauvais état des infrastructures et de la faible attractivité de cette région pour des investissements agricoles. Dans l'immense Congo-Kinshasa, le taux de déforestation annuel est de 0,26 % [12] mais il ne fait guère de doute que si la situation politique se stabilise, la remise en état des infrastructures routières et la reprise d'investissements privés entraîneront une hausse de la déforestation – au moins à court terme.

2.2. Modélisation et prédiction

Si l'on renonce à utiliser les données du passé, il faut tenter de prédire la déforestation future à partir de l'évolution anticipée d'un certain nombre de variables clés. Or, les taux de déboisement ne sont pas seulement influencés par des facteurs relativement prévisibles tels que la démographie ou les infrastructures routières. Ils le sont aussi par des phénomènes aléatoires comme les conflits (qui entraînent des migrations), les fluctuations des cours des grandes commodités agricoles, les changements de parité monétaire ou les variations climatiques (qui accroissent les risques d'incendie à grande échelle et influent fortement sur la déforestation). La fiabilité des

scénarios prédictifs basés sur des modélisations apparaît donc limitée. Dans un article analysant l'usage des modèles économiques dans le débat sur les changements climatiques – et en particulier les divergences entre les modèles quant aux prévisions des coûts, Peace et Weyant [13] rappellent : *“Models are an invaluable tool for exploring alternative policy choices and for generating insights about how the economy might respond to different types and forms of regulation. They cannot, however, predict future events, nor can they produce precise projections of the consequences of specific policy”*.

Un très bon exemple nous est fourni par le cas du Brésil. Entre la mi-2005 et la mi-2007, le Brésil a connu une baisse spectaculaire du rythme de la déforestation – jusqu'à 50 %. Le gouvernement se félicitait de cette baisse, qu'il attribuait – non sans raison, en partie – aux effets de sa politique visant à renforcer l'application des lois en Amazonie. Le service forestier envisageait de vendre sur le marché volontaire (non régulé) du carbone des « bons » de réduction des émissions découlant de la baisse de la déforestation en Amazonie. Mais à partir de la mi-2007 on a observé une reprise spectaculaire de la déforestation, notamment dans l'État du Mato Grosso, région d'expansion du soja. L'augmentation mondiale des prix des produits agricoles, notamment des céréales et du soja, est vraisemblablement à l'origine de ce renversement de tendance. Pourtant ce n'est pas la première fois qu'une forte variation est enregistrée au Brésil. Dans un article rédigé avant ce dernier retournement de tendance, Persson et Azar [14] exprimaient déjà leurs doutes quant à la possibilité de prévoir la déforestation future, et reproduisaient un schéma illustrant la grande variabilité de la déforestation au Brésil (Figure 4).

Le contraste est saisissant entre la forme des deux courbes : si les émissions du secteur de l'énergie semblent liées au rythme de la croissance économique (qui fait l'objet de prévisions plus ou moins vérifiées), celles de la déforestation sont liées à un ensemble de facteurs internes (inflation, climat, prix relatifs...) et externes (parités de la devise brésilienne avec celle des pays importateurs, prix mondial des commodités agricoles...)

2.3. Des objectifs négociés ?

Pour contourner ces difficultés, certaines propositions envisagent simplement de fixer avec les gouvernements concernés un objectif quantifié à atteindre, et de les rémunérer en conséquence. Mais il y a de grandes chances que, pour faire participer les pays du Sud, les objectifs alloués soient très généreux afin que soit forte la probabilité que le pays soit gagnant. Le risque est de devoir rémunérer des réductions de déforestation *qui seraient survenues même en l'absence de tout mécanisme incitatif* (critère d'additionnalité). D'où de fortes oppositions à ce que les « crédits » versés soient de même nature (fongibilité) que ceux prévus par le Protocole de Kyoto : d'une part, un afflux massif de crédits issus de la « déforestation évitée » tendrait à faire baisser le prix des permis d'émissions ; d'autre part, une partie de ces crédits risquent fort d'être non additionnels, ce qui affaiblirait considérablement l'efficacité – déjà toute relative – du protocole de Kyoto. Ces crédits non additionnels constituent ce qu'on appelle de « l'air chaud » (*hot air*) dont l'effet sur le marché du carbone serait comparable à l'injection en grande quantité de fausse monnaie dans un circuit monétaire.

3. Prendre en compte l'économie politique de l'État

Le principe d'un « fonds mondial pour les forêts » évite ce risque, mais celui de la rémunération de réductions fictives reste entier. Qui sera rémunéré et pour quoi ? Payer les gouvernements peut être efficace, si l'on peut imputer sans ambiguïté des résultats tangibles à l'action publique, par exemple la réduction des « conversions » (déboisement) forestières légales dans un pays comme l'Indonésie. Financer la réorganisation des systèmes de contrôle forestier peut s'avérer déterminant, même si cela ne se mesure pas directement en nombre d'hectares non déboisés. Mais payer les gouvernements pour la simple application des lois existantes peut avoir de graves effets pervers* et ouvrir la voie à des formes de chantage étatiques (« payez où je laisse détruire mes forêts ») comme l'indique, par exemple, la

demande de l'Indonésie, par la voix de son Ministre de l'Environnement, d'être payée « 5 à 20 dollars par hectare pour ne pas détruire ses forêts restantes » [15.] (Son homologue de la RDC avait, quant à lui, déclaré auparavant : « Nous acceptons de contribuer à l'équilibre du climat, mais nous exigeons 3 milliards de dollars pour tout ce que nos forêts apportent comme bien pour résorber le dioxyde de carbone dégagé par les pays industrialisés » [16].

Enfin, en plus de l'illusion d'un « État omnipotent » on risque de tomber également dans celle de « l'État impartial et bienveillant ». Il est difficile de croire que, pour le bénéfice d'hypothétiques transferts financiers, les États des pays tropicaux vont décider d'adopter un certain nombre de mesures qui leur aliénerait le soutien politique de forces sociales, notamment les grands agro-industriels qu'ils ont favorisés avec constance – et qui leur ont, en général, bien rendu leurs faveurs. Appliquer les lois – une mesure plutôt efficace – suppose de combattre efficacement la corruption. Si ce n'est pas fait, c'est qu'il y a divergence entre les intérêts des gouvernants et l'intérêt collectif des citoyens ; dès lors on voit mal ces dirigeants renoncer à une corruption dont ils bénéficient tous les jours, pour des crédits carbone qui ne leur seront versés que bien tard. Et si les gouvernants changent et que les nouveaux décident, par souci de l'intérêt général, de lutter contre la corruption, ils n'ont pas besoin de l'incitation de crédits carbone pour le faire. Finalement, l'attitude la plus rationnelle pour un gouvernement peu soucieux de l'intérêt collectif serait, d'abord, de négocier le plus durement possible pour avoir un scénario de référence le plus favorable possible (c'est-à-dire qui prévoit un taux élevé de déforestation) puis, une fois cet objectif acquis, de... ne rien faire. En effet, si le résultat de la négociation a été favorable, le gouvernement n'aura aucun intérêt à prendre des mesures coûteuses financièrement et politiquement, alors qu'il peut avoir bon espoir d'être crédité malgré tout à l'issue de la période d'engagement grâce au scénario de référence favorable qu'il aura négocié.

4. Les principales options

En résumé, et au-delà des variantes possibles, il existe trois grandes options :

- Un mécanisme *lié au protocole de Kyoto* (fongibilité des crédits carbone) rémunérant les pays (gouvernements) pour la réduction de la déforestation (quelle que soit la référence) ou le maintien d'un stock de forêt ou de carbone prédéfini (ce qui pose les mêmes problèmes que le choix d'un scénario d'une référence). On a montré les risques d'une telle approche.

* Tout récemment, une centaine de scientifiques d'organismes de recherche réputés ont rejeté la proposition faite par neuf ONG au Brésil (dont Greenpeace, Conservation International, les Amis de la Terre, WWF) de rémunérer, en Amazonie, les propriétaires de terrain, communautés et états qui décideraient de ne plus déboiser (la pratique est illégale dans la plupart des cas). L'argument principal est « qu'on ne doit pas payer les gens pour qu'ils respectent la loi » ...

- Un mécanisme de marché fondé sur le versement de crédits carbone aux pays, mais *non fongibles* avec les « crédits Kyoto ». Cela pourrait se traduire par des engagements supplémentaires de réduction d'émissions des pays de l'Annexe I, soit volontaires, soit obligatoires (un pourcentage fixe par rapport aux émissions actuelles de chaque pays, par exemple) [17]. Cette formule a l'avantage de ne pas risquer de peser sur le cours des permis d'émissions, mais elle ne règle en rien le problème de l'additionnalité incertaine des réductions d'émission issues de la déforestation. Elle ne garantit pas non plus que les fonds versés seront investis dans des mesures structurelles visant à réduire durablement et à stopper la déforestation.
- Un instrument d'investissement de type *Fonds International* abondé par des mécanismes financiers à définir (contributions volontaires, taxe carbone, produit de la mise aux enchères des permis d'émission, taxe sur différents actifs internationaux...)* et qui ne délivrerait pas de crédits carbone (découplage avec le marché)**. Un tel fonds aurait pour fonction de financer des politiques et mesures nécessaires pour lutter contre la déforestation et un ensemble de « paiements pour services environnementaux » (PSE) dans les pays tropicaux***. Un Fonds international devrait donner la priorité à contribuer au changement de pratique des acteurs qui sont directement impliqués dans les processus de déforestation : une rémunération des gouvernements peut se justifier pour faciliter la négociation internationale mais, pour toutes les raisons indiquées plus haut, il serait inefficace de faire de cette rémunération le pivot du mécanisme envisagé. Les financements devraient se concentrer sur deux catégories d'objectifs.

5. Les financements

5.1. Financer des mesures structurelles dans le domaine de l'agriculture et de la foresterie

Trois domaines sont prioritaires :

- *Foncier* : la clarification des droits fonciers dans les zones forestières, avec la reconnaissance de droits réels de propriété ou de tenure aux populations usagères et la mise en place de plans d'aménagement des terres et de dispositifs cadastraux visant à assurer une sécurité foncière plus forte aux communautés et aux individus. On notera à ce sujet que la Chine est aujourd'hui un pays qui connaît une des remontées spectaculaires de sa surface forestière, celle-ci est la conséquence directe de la reconnaissance *de facto* de la propriété des terres rurales aux paysans. Des instruments prometteurs ont été développés dans les années 1990 avec le soutien de l'AFD et de la Banque mondiale (les Plans fonciers ruraux) [18], mais ils ont été handicapés par différents facteurs (dont la faiblesse de l'expertise sociologique foncière mobilisée) et par la crise politique en Côte d'Ivoire. Des dispositifs très intéressants de sécurisation foncière fondés sur l'enregistrement des droits et des limites parcellaires auprès des communes rurales sont mis en œuvre à Madagascar, financés par la coopération française.
- *Agriculture paysanne* : rémunérer les populations locales est indispensable, mais il est sans doute plus réaliste de les aider à modifier leurs systèmes agricoles que de les payer à être les « jardiniers-conservateurs » de la forêt. Un investissement massif dans la transformation des itinéraires techniques de l'agriculture familiale dans les zones forestières est inévitable. Tant que la terre reste le facteur de production le plus facilement accessible et que l'accès à la main-d'œuvre et aux intrants est limitée pour les petits paysans, le déboisement reste l'option la plus rationnelle pour maintenir ou étendre la production agricole (« rente-forêt » des agriculteurs). Des projets en mesure de verser des subventions significatives aux paysans (par exemple pour acquérir des fertilisants), d'organiser des débouchés sur les marchés pour les produits et d'infléchir les systèmes agricoles des zones périforestières vers des trajectoires d'intensification durable sont indispensables. La mise en place de dispositifs d'accès au crédit et de systèmes d'assurances constitue deux éléments majeurs d'une intensification durable, et sont également indispensables pour faciliter la diversification des activités (à penser également du point de vue des stratégies d'adaptation aux changements climatiques).
- *Système de contrôle* : augmenter le personnel en charge du contrôle, et les équiper convenablement, ne résoudra rien si des mécanismes efficaces mettant les agents à l'abri de la corruption ne sont pas trouvés. L'augmentation des salaires des fonctionnaires est absolument nécessaire mais n'est pas une solution suffisante pour empêcher la corruption, qui est diffusée dans toutes les couches de revenus et plus particulièrement quand les agents de l'État peuvent favoriser ou gêner des agents économiques disposant de moyens financiers substantiels. On peut déléguer certaines fonctions de contrôle à des structures

* Ce principe d'un fonds international contre la déforestation a été avancé par plusieurs personnalités, dont Nicolas Hulot (Le Figaro, 25/06/2007) et le Prince Charles d'Angleterre (Reuters, 14 février 2008). Pour ce dernier, les recettes générées par la vente aux enchères des permis de CO₂ dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émissions (système ETS) pourraient contribuer à un tel fonds.

** Le Brésil défend l'idée d'un Fonds international découplé du marché des permis d'émissions, mais souhaite une rémunération des pays réduisant leur déforestation par rapport à une période de référence antérieure. Le Brésil a adopté cette position au moment où il enregistrerait une baisse significative de la déforestation en Amazonie, avant le récent retournement de tendance.

*** À l'instar du programme que prépare l'État d'Amazonas au Brésil.

privées, mais on peut également créer un corps spécial fonctionnant selon les principes du secteur privé au sein de l'administration elle-même. Un tel corps spécial de contrôle ne remettrait pas en cause le statut de fonctionnaires, mais serait régi par des règles de fonctionnement, d'avancement et de rémunération s'inspirant du secteur privé. Une telle solution présenterait quelques avantages (acceptabilité par les fonctionnaires en général) que n'offre pas la solution de la privatisation.

Cette réforme des systèmes de contrôle peut s'accompagner de la généralisation des expériences (plutôt réussies) d'observateurs indépendants du respect de la loi dans les zones d'exploitation forestière, tâches confiées à des ONG spécialisées (*Global Witness, Resource Extraction Monitoring...*). Cette institution d'observateurs a été expérimentée au Cambodge (puis arrêtée par le gouvernement) et est en cours au Cameroun et en Congo-Brazzaville.

5.2. Financer des dispositifs de paiements pour services environnementaux (PSE)

Une gamme d'instruments visant à rémunérer les acteurs locaux existe depuis plusieurs années, avec des développements prometteurs dans plusieurs pays d'Amérique centrale. Pour l'heure, les expériences les plus réussies sont à l'échelle de petits bassins versants dont l'entretien par les paysans permet de garantir le maintien de la qualité de l'eau (pour les consommateurs ou les entreprises produisant de l'électricité d'origine hydraulique). Différentes formules de contrats de conservation peuvent être déployées sur des terres privées, communautaires ou publiques (dans ce cas ce sont des « concessions de conservation ») [19], si de nouveaux financements sont mobilisés. Les problèmes de permanence des réductions des émissions liées au déboisement et d'additionnalité ne disparaissent pas avec les PSE, mais on peut les contenir en évaluant les projets au cas par cas. Dans l'approche par les résultats nationaux, aucune évaluation n'est possible : toute réduction de la déforestation (ou son augmentation moindre que prévu) est convertie en crédits carbone, quelles que

soient les circonstances qui l'ont entraînée. La différence avec une approche par projet (comme c'est le cas pour le MDP) est qu'il y a une évaluation préalable de celui-ci, lequel peut être rejeté en cas de doute sérieux sur l'additionnalité (par exemple si l'agent surestime manifestement ses possibilités de déboisement, ou travestit ses intentions, afin de s'assurer une rémunération sans changer ses pratiques). Dans le cadre d'une approche nationale par les résultats (l'architecture la plus souvent évoquée pour le mécanisme REDD), la logique est que toute baisse doit être créditée, quelle que soit l'origine de la réduction constatée (ou de la croissance moindre que prévue) de la déforestation*.

Les PSE peuvent également être utilisées pour l'incitation à une meilleure gestion forestière dans le cadre de l'exploitation du bois. On connaît l'intérêt d'une mise en valeur forestière durable par la production sous aménagement et certifiée. C'est, aux côtés des nécessaires aires protégées, l'un des moyens de conserver le couvert forestier, un niveau de biodiversité pouvant être considéré comme acceptable, tout en contribuant au développement économique des pays tropicaux (et en étant, de ce fait, moins coûteux que la conservation intégrale). Parmi les nombreuses possibilités, une mesure efficace pourrait être adoptée très rapidement si les financements sont mis en place, et constituerait une forte incitation à l'amélioration de la gestion forestière tropicale : baisser les taxes forestières pour les permis et concessions « éco-certifiées » (par le FSC**, par exemple). Les gouvernements du Sud sont réticents à prendre une telle mesure qui diminuerait leurs recettes avec l'accroissement des surfaces certifiées. Sauf si ces pertes sont compensées par un fonds comme celui proposé, ce qui rendrait la mesure neutre pour le budget de l'État.

Dans tous les cas, l'efficacité demande de sortir de la logique de la rémunération des États sur la base d'un résultat brut (sans regard pour l'impact réel des politiques publiques) au profit d'un ensemble de mesures intelligentes dont les effets peuvent être moins apparents mais qui agissent sur le long terme.

* Un certain nombre d'analystes [20] envisagent que des « experts indépendants » puissent ajuster en permanence les scénarios de référence pour tenir compte des circonstances externes. Cependant, on voit mal les gouvernements du Sud accepter que les causes de la réduction de la déforestation soient soumises à une analyse d'additionnalité telle qu'elle est effectuée pour les projets MDP et qu'un petit groupe d'experts puisse décider de ne créditer qu'un pourcentage limité de ces réductions (celles imputables sans ambiguïté aux politiques menées). Sur cette question, voir [21].

** Forest Stewardship Council, organisme qui se base sur un corps de principes et de critères de bonne gestion forestière déclinée par pays et qui agréé des bureaux spécialisés chargés de délivrer des certificats FSC, avec des audits réguliers des performances en matière de gestion forestière.

References

- [1] FAO. Évaluation des ressources forestières mondiales 2005.
www.fao.org/DOCREP/009/a0400f/a0400f00.htm
- [2] Watson RT, Noble IR, Bolin B *et al.* IPCC Special Report on Land Use, Land-Use Change and Forestry (Chapitre 3.5.4). www.grida.no/Climate/ipcc/land_use/150.htm
- [3] Earth Policy Institute. www.earthpolicy.org/Indicators/CO2/2008.htm
- [4] Whitmore TC. An Introduction to Tropical Rain Forests. Clarendon Press, Oxford 1990 : 226 p.
- [5] UNFCCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques). Decision CP/13. Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action.
http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_redd.pdf
- [6] <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>
- [7] Soumission des pays du Bassin du Congo (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo), en rapport avec la Décision 2/CP.13 portant sur les questions méthodologiques relatives aux « Approches en faveur de l'action » dans le REDD.
<http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbsta/eng/misc04.pdf>
- [8] The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Special Report on Land Use, Land-Use Change and Forestry. (Chapitre 3.5.4.). www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/srl-en.pdf
- [9] Mather A. The Forest Transition, Area 1992 ; 24 (4) : 367-79.
- [10] Rudel TK, Coomes OT, Moran E *et al.* Forest transitions: towards a global understanding of land use change, *Global Environmental Change* 2005 ; 15 (1) : 23-31.
- [11] Angelsen A. Forest Cover Change in Space and Time: Combining the von Thünen and Forest Transition Theories, World Bank Policy Research Working Paper 2007 ; 4117.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=959055
- [12] Mayaux P (avec la contribution de Devers D, Defourny P, Saracco F, Nasi R). Observatoire des forêts d'Afrique centrale, présentation à la Conférence internationale sur la gestion durable des forêts en République démocratique du Congo, Bruxelles, Palais d'Egmont, 26-27 Février 2007.
- [13] Peace J, Weyant J. Insight not numbers: the appropriate use of economic models. Pew Center on Global Change, April 2008.
- [14] Persson UM, Azar C. Tropical deforestation in a future international climate policy regime - Lessons from the Brazilian Amazon. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 2007 ; 12 (7) : 1277-1304.
- [15] Lu le 8 octobre 2007 sur www.reuters.com/article/environmentNews/idUSJAK10785920071008 (« *Indonesia seeks payout to save forests* »).
- [16] Lu le 2 octobre 2007 sur le site www.congoplanete.com/article.jsp?id=45261012 relayant une dépêche de l'agence Xinhua.
- [17] Greenpeace. Tropical Deforestation Emission Reduction Mechanism (TDERM): A Discussion Paper. 2008. www.greenpeace.org/international/press/reports/TDERM-full
- [18] Chauveau JP, Bosc PM, Pescay M. Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire, In : Lavigne-Delville P, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Karthala, Paris, 1998 : 553-82.
- [19] Niessen E, Rice R. Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité. *Revue Tiers Monde* 2004 (177) : 129-52.
- [20] Dutschke M, Pistorius T. Will the future be REDD ? Consistent carbon accounting for land use. *International Forestry Review* 2008 ; 10 (3) : 476-84.
- [21] Karsenty A, Pirard R. Changement climatique : faut-il récompenser la « déforestation évitée » ? *Natures, Sciences, Sociétés* 2007 ; 15 (4) : 357-69.