

Des forêts et des hommes (17)

Politiques et dynamiques forestières

FORÊTS, CHANGEMENT CLIMATIQUE ET CARBONE

Comment la problématique du changement global change la perception des forêts

Forêts et changements climatiques

La presque totalité de la déforestation – 13 millions d’hectares défrichés chaque année dans le monde, d’après la FAO – est observée dans les forêts tropicales. Les forêts tropicales stockeraient 25 % du carbone de la biosphère terrestre. Leur rôle dans l’absorption des gaz à effet de serre (GES) est plus controversé, mais les forêts tropicales non perturbées pourraient absorber 18 % des émissions provenant des activités humaines chaque année. Une étude récente menée sur quarante ans en Afrique estime que les arbres tropicaux séquestrent 0,6 tonne de carbone à l’hectare par an ; le Brésil avance le chiffre de 2 tonnes à l’hectare. D’après l’Union internationale de la recherche forestière, les forêts absorbent actuellement plus de carbone qu’elles n’en libèrent, mais cette fonction de régulation pourrait disparaître avec un réchauffement global supérieur à 2,5°C. Les forêts sont donc devenues indissociables de la question climatique, elles sont vues comme des infrastructures naturelles de lutte contre l’effet de serre, mais également comme des victimes potentielles du réchauffement capables de déclencher des rétroactions désastreuses pour la planète.

Le Brésil et l’Indonésie, deux grands pays forestiers avec les pays du bassin du Congo, se placent parmi les grands émetteurs de gaz à effet de serre (GES) responsables du changement climatique. 75 % des émissions du Brésil proviennent de la conversion de la forêt en terres agricoles ou d’élevage. Cependant, la priorité donnée aux actions de réduction des émissions industrielles de GES, les incertitudes sur l’impact de la déforestation dans les émissions globales, la difficulté de contrôler la déforestation ont longtemps repoussé la prise en compte de la séquestration de carbone par les forêts. Cela a changé en 2005, à la conférence de Montréal, sous l’influence de la Coalition for Rainforest Nations menée par le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L’État brésilien de l’Amazonas y présente le calcul du gain que l’humanité retire de sa lutte contre la déforestation grâce à la création d’aires protégées : 3 milliards de dollars, sur la base d’un prix de la tonne de carbone à 5 dollars. La France, qui soutient le Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC), lancé en 2002 lors du Sommet du développement durable de Johannesburg, participe avec les pays de la Commission des forêts d’Afrique centrale (Comifac) à la promotion de la lutte contre la dégradation due à de mauvaises pratiques d’exploitation forestière. La lutte contre la dégradation par la promotion de plans de gestion forestière apparaît alors, au même titre que la lutte contre la déforestation, comme un moyen de réduire les émissions. Le décor est dressé pour que les économistes et les scientifiques se portent à la rescousse des États possédant une forêt tropicale.

Financer le maintien des forêts

En 2006, le rapport Stern a présenté la lutte contre la déforestation comme un des moyens les plus efficaces et les moins coûteux de réduire le CO₂ issu des activités humaines dans l’atmosphère : 5 à 11 milliards de dollars par an pouvaient permettre de compenser le coût d’opportunité de la protection des forêts dans les huit principaux pays responsables de 70 % des émissions. Le quatrième rapport du Giec (Groupe d’experts Intergouvernemental sur l’Évolution du Climat) estime que la diminution des émissions dues à la déforestation représente un potentiel de réduction de l’ordre de 15 % à 30 % des émissions de GES, le quart de celles-ci pouvant être évité à un coût inférieur à 20 dollars par tonne de CO₂. Ces calculs optimistes (qui semblent oublier qu’il ne suffit pas de compenser un coût d’opportunité, mais qu’il faut aussi proposer des activités alternatives aux populations forestières et assurer la mise en place institutionnelle des mécanismes de contrôle et de paiements) renforcent l’intérêt porté aux forêts, présentées alors comme des puits de carbone. Ainsi, il serait possible d’utiliser le maintien du carbone dans les forêts tropicales comme autant de crédits destinés

à compenser la poursuite des pollutions industrielles des pays du Nord. Les forêts apparaissent comme un mécanisme de flexibilité pour permettre de réduire les émissions de GES, via l'instauration d'un marché, ou du moins d'une bourse d'échange, de crédits carbone.

De fait, le mécanisme REDD – programme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation – s'impose comme le sujet le plus avancé dans les négociations d'un accord post-Kyoto sur le changement climatique. Il séduit, car c'est une façon à la fois de faire participer les pays du Sud à la négociation du post-Kyoto et de transférer des financements en faveur d'une action pour la sauvegarde d'un bien commun : lutter contre la déforestation. Il a été présenté à Bali (2007) comme porteur d'une approche politique qui s'intéresse non seulement aux changements climatiques, mais également à la pauvreté dans les milieux ruraux, tout en préservant la biodiversité et en soutenant durablement des services d'écosystèmes essentiels. Le RED, initialement présenté comme un mécanisme de financement de la déforestation évitée dans les pays du Sud, se doit désormais de financer aussi la lutte contre la dégradation, les plantations forestières, la conservation des stocks de carbone, les activités vertueuses des populations forestières... Fort de cette fonction sociale, il gagne le D de dégradation et le + qui rend compte de l'élargissement de son champ d'application. Il devient alors REDD+. Après Copenhague, dès mars 2010, la France et la Norvège ont pris l'initiative de relancer, parallèlement au processus des Nations unies et avec des partenaires choisis, les négociations sur la mise en œuvre d'un partenariat intérimaire REDD+, pour lesquelles 3,5 milliards de dollars ont été promis sur la période 2010-2012. Les 40 pays donateurs qui ont rejoint cette initiative envisagent de consacrer à la forêt au moins 20 % de leurs engagements financiers précoces, dans le cadre de l'accord de Copenhague.

Le REDD+ a su capter de nouvelles sources de financement, mêlant fonds publics et privés. 600 millions de dollars ont été libérés par les pays développés pour préparer le post-Kyoto via le fonds de la Banque mondiale (Forest Carbon Partnership Facility – FCPF) et l'UN-REDD, Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier des Nations unies (FAO – Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture –, Pnud, PNUE, Norvège), soutenu par l'UICN. On note aussi des initiatives indépendantes : fonds anglais à la Banque africaine de développement, fonds australien (Global Initiative on Forests and Climate – GIFC), Fonds du Brésil pour l'Amazonie (Fundo Amazônia, abondé par la Norvège), annonce de l'Allemagne à la CDB, projet pour les forêts du prince de Galles. Le REDD s'appuie sur des idées innovantes pour trouver des financements : appel aux marchés des crédits carbone, affectation d'une partie des revenus d'une taxe carbone (transport aérien), taxe sur le marché du carbone (MDP, Greenpeace), fonds privés et bénévoles. Il s'appuie sur des mises en place d'inventaires forestiers et de renforcement des capacités qui séduisent les bailleurs de fonds déjà sensibilisés à la gestion forestière durable via les projets de l'aide publique au développement.

Enjeux de société liés aux paiements pour services environnementaux

Le REDD+ s'inscrit dans les politiques de paiements pour services environnementaux. Les messages d'alerte envoyés par le Millennium Ecosystem Assessment (2001-2005) concernant la dégradation des services rendus par les écosystèmes, ont trouvé un écho important dans les médias en raison de la publication de nombreux rapports cherchant à valoriser ces services. Le trait commun à l'ensemble de ces évolutions est la globalisation des problématiques (*global issues*). Les objets des grandes conventions d'environnement (diversité biologique, climat, désertification) au départ bien définis, se sont complexifiés et étendus à de nouveaux acteurs tout en convergeant vers une remise en cause des modes d'accumulation et des relations Nord-Sud. Les questions d'environnement et de développement, ouvrant sur le partage des avantages et des contraintes, semblent maintenant inextricablement liées. Un des aspects les plus remarquables est une diffusion de plus en plus rapide des idées, voire des idéologies qui conditionnent les choix sociétaux et politiques des pays, en grande partie dépendants de ces arènes globales. Cette situation est d'autant plus forte que les pays sont soutenus par les bailleurs de fonds et les ONG de conservation, véritables canaux de diffusion des nouvelles tendances politiques dans le domaine environnemental.

Le REDD+, conformément à cette nouvelle façon d'aborder les problèmes d'environnement global, considère les écosystèmes forestiers comme des fournisseurs de services (stockage et séquestration de carbone, mais

aussi maintien de la biodiversité, source d'alimentation et de revenus pour les populations forestières, régulation des régimes hydriques, etc.) pour lesquels des paiements doivent être effectués de manière à internaliser des coûts environnementaux qui jusqu'alors n'étaient pas pris en compte par le système des prix. Les paiements pour services environnementaux (PSE) marquent ainsi une représentation de l'environnement comme une somme de services utiles à l'homme et qui peuvent être gérés par des instruments de marché. Bien que s'inspirant d'outils traditionnels (taxes, redevances...), les PSE sont devenus en quelques années le principal outil des politiques environnementales, traduisant par là même une tendance à la marchandisation de l'environnement dépassant largement le seul cadre du changement climatique. Par définition, le PSE est un contrat passé entre (au moins) un fournisseur et (au moins) un bénéficiaire pour la fourniture d'un service bien défini. Ce mécanisme PSE implique donc de comprendre les fonctionnalités des écosystèmes, d'en évaluer les impacts sur la biosphère et sur le bien-être humain, d'en étudier les mécanismes de répartition des efforts et des avantages entre les populations et les États.

Cependant, la réalité du terrain laisse apparaître des montages institutionnels complexes, des circuits de financement réticulaires. Le phénomène d'empilement des dispositifs semble devenir une réalité au niveau local. Le coût de la non-déforestation et de la non-dégradation doivent aussi être calculés localement, et les questions de mesures posent d'ardus problèmes méthodologiques et éthiques. La légitimité du certificateur qui accordera des unités de réduction d'émissions et déterminera la situation de référence reste un sujet délicat. Comment ne pas donner une prime aux pays qui déforestent le plus ? Quel sera le rôle des intermédiaires entre la communauté internationale ou les fonds privés (bénéficiaires) et les agriculteurs ou communautés forestières (fournisseurs) ? Comment concilier les préoccupations concernant une comptabilité stricte en termes de carbone, le maintien de la biodiversité des forêts tropicales, la qualité de vie des populations forestières et la reconversion des agriculteurs en quête de nouveaux espaces ? Quelle justice environnementale se dessine derrière le troc des forêts tropicales du Sud contre la poursuite des pollutions du Nord ?

Auteurs : **Catherine Aubertin, Philippe Méral**

Mise en œuvre à Madagascar

Considérée comme un des pays mégadivers (85% des espèces végétales sont endémiques), Madagascar fait depuis de nombreuses années l'objet d'une attention toute particulière en termes de conservation de sa biodiversité forestière. Même si les controverses scientifiques existent quant à l'importance et l'évolution de la déforestation, il est communément admis que la Grande Île a connu une perte de son couvert forestier en grande partie liée à l'agriculture sur abattis-brûlis. De nombreuses initiatives ont été prises notamment depuis 1990 dans le cadre d'une planification environnementale ambitieuse se déclinant tant au niveau national (mise en place des institutions telles que l'Office national pour l'environnement, l'association nationale des aires protégées...) qu'à des niveaux plus décentralisées (gestion communautaire des ressources naturelles, activités génératrices de revenus, planification locale).

Cette politique fortement soutenue financièrement et techniquement par les bailleurs de fonds (Banque mondiale, coopérations bilatérales, grandes ONG de conservation) s'est focalisée sur les écosystèmes forestiers (au détriment notamment de l'environnement marin et côtier ou de l'environnement urbain et péri-urbain), en privilégiant les aires protégées comme modalité de conservation. Adossée à des dispositifs de gestion communautaire et de valorisation économique de la biodiversité, cette politique s'est progressivement orientée vers un élargissement de ces zones de conservation en adoptant la logique des corridors, formes innovantes d'aires protégées, concevant la conservation essentiellement à partir d'une approche économique (PSE, vente de crédits carbone, développement périphérique, écotourisme,) et participative (co-gestion avec les communautés et leurs fédérations).

Pour faire face à cette extension des zones de conservation et pour pallier à l'arrêt programmé de cette planification environnementale (1990-2008), Madagascar a cherché à attirer de nouveaux financements

pérennes en mobilisant la rhétorique de la déforestation évitée dans le cadre de la renégociation post-Kyoto évoquée ci-dessus.

Une nouvelle aire protégée sur le plateau de Makira

La première publication issue des études commandées par le Ministère des Eaux et Forêts au projet PAGE-IRG (Projet d'appui à la gestion de l'environnement-International Resource Group) pour identifier les possibilités d'exploiter le mécanisme MDP prévu par le protocole de Kyoto, sort en septembre 2001 (Meyers et Berner, 2001). Cependant une décision de la Conférence des Parties du Protocole de Kyoto de Bonn en juillet 2001 a entre-temps exclu la « déforestation évitée » des projets éligibles au MDP pour la première période d'engagement (2008-2012). Changeant son fusil d'épaule, PAGE-IRG propose plutôt de prospecter un investisseur du marché volontaire, en vue de réaliser un projet pilote de vente de carbone basé sur la déforestation évitée. Le projet « Makira », identifié dans ses grandes lignes dès 2001, prévoit donc d'établir une nouvelle aire protégée sur le plateau de Makira, la plus vaste forêt d'un seul tenant de Madagascar, en la finançant par ce moyen. L'ONG Wildlife Conservation Society WCS, devenue le porteur de ce projet, a réussi à obtenir 597 000 US\$ pour la période 2008-2010 auprès de firmes du Nord dans le cadre de leurs politiques de compensation et de verdissement d'image. Il s'agit d'avances de fonds sur de futures réductions d'émissions.

Fort de cette première expérience, à partir de 2008, Madagascar, via les ONG internationales de conservation a soutenu les projets préfigurant le REDD. D'une part, l'administration s'est investie dans l'élaboration de son R-PP (Readiness Preparation Proposal) d'autre part, ces ONG (Conservation international, World Conservation Society et World Wild Fund for Nature) ont mis au point des projets carbone. Parmi ceux-ci, on mentionnera plusieurs projets d'envergure portés par les ONG CI (Conservation International), WCS (Wildlife Conservation Society) et WWF (World Wildlife Fund) pour des superficies importantes de l'ordre de 300 à 650 000 hectares. Un des enjeux actuels est de vendre le carbone sur un horizon de 30 ans. CI, par exemple, espère dans son projet REDD CAZ (Corridor Ankeniheny Zahamena) vendre 10 millions de tonnes de CO2 en 30 ans. WCS, toujours dans son projet Makira, estime ce volume à 9,1 millions tonnes jusqu'en 2033.

Des initiatives inédites

Même si la pérennisation financière des actions de conservation des forêts a été au cœur de la politique environnementale malgache, ces initiatives sont inédites, tant au niveau de la superficie couverte que du montage institutionnel et financier. La problématique internationale du changement climatique a ainsi permis de faire émerger ces projets ce qui confère aux intermédiaires internationaux que sont les ONG de conservation un rôle stratégique. Cette situation n'est pas sans poser un problème de souveraineté puisque ces acteurs ne sont finalement pas seulement des intermédiaires institutionnels, mais aussi financiers, prélevant une partie du produit de la vente pour leur propre fonctionnement et pour leurs actions de conservation dans les sites en question. La place et le rôle de l'État et des administrations décentralisées ne sont pas claires et peuvent être source de tensions, même si la plupart des acteurs, nationaux et étrangers, mettent en avant l'opportunité offerte par ces nouvelles régulations par le marché (fort potentiel de captation de financement, réduction de l'inertie administrative, etc.).

Au-delà des questions d'additionnalité, de fuite et de permanence, celle liée aux retombées pour les populations locales concernées est également problématique. En privilégiant des superficies importantes afin d'être « visible » internationalement, ces projets se déconnectent des réalités locales et éloignent les décideurs locaux du processus de décision (établissement des règles d'attribution des ressources financières...) ce qui conduit le plus souvent à une incompréhension des populations locales quant à la nature (fortement immatérielle par définition) d'une vente de carbone. Par conséquent, en privilégiant la captation d'une rente internationale au détriment d'actions plus locales, jugées moins efficaces au vu des expériences passées, les PSE Carbone dans le cadre de la REDD, même REDD +, portent davantage l'attention sur le financement à grande échelle de la conservation et peu sur les effets levier à des niveaux plus décentralisés.

Finalement, si l'émergence de la problématique du changement climatique renouvelle la politique environnementale malgache, l'équilibre entre un objectif de financement de la conservation fort légitime au

demeurant et l'effectivité de celle-ci n'est pas encore très clair pour la plupart des observateurs, au premier rang desquels les Malgaches eux-mêmes.

Auteurs : **Philippe Méral, Georges Serpantié**

Mise en œuvre au Laos

Le cas du Laos est semblable sur de nombreux points à celui de Madagascar, avec des ONG conversationnistes internationales, telles que le WCS (Wildlife Conservation Society), qui s'emparent de l'opportunité des mécanismes REDD+ pour assurer le financement à long terme de leurs actions de protection des parcs nationaux. De manière pragmatique les principaux bailleurs internationaux (notamment la coopération allemande via la GTZ) accompagnent ce mouvement car c'est bien dans un contexte de forêt dense et préservée offerte par les parcs nationaux que les mécanismes du REDD seront les plus faciles à mettre en place. Des inventaires forestiers sont déjà existants, des mécanismes de suivi (carbone, biodiversité) sont en place et les bénéficiaires de crédits carbones éventuels sont bien identifiés : les autorités des districts et provinces concernées qui travaillent de concert avec les ONG internationales... et ces dernières bien sûr qui trouvent ainsi le moyen de pérenniser leurs sources de financement.

Les alternatives actuelles en terme de financement de la conservation sont le passage par des espèces emblématiques « Tiger Action Plan » pour le parc de Nam Et – Phou Loey au nord du pays ou les compensations payées dans le cadre de grands projets hydroélectriques (Nam Theun 2) qui financent pendant 30 ans les actions de conservation des zones protégées de Nakhai au centre du pays. Dans tous les cas mentionnés ci-dessus nous avons affaire à de larges forêts protégées, gérées par l'État et c'est donc à l'État que reviendront en toute logique les paiements REDD.

Les zones de forêts communautaires

Un autre champ d'action du REDD au Laos concerne les zones de forêts communautaires, gérées par les populations locales qui se verraient attribuer des crédits carbone si elles peuvent apporter la preuve qu'elles contribuent au stockage et/ou à la séquestration de carbone dans des forêts dont elles peuvent revendiquer des droits fonciers. Mais il est évident que la tâche est bien plus ardue car l'on est alors en présence d'une multitude de communautés et d'individus, qui dans les zones de montagne encore forestières ne possèdent aucun titre de propriété ou un quelconque document qui attesterait de leurs droits leur forêt ou sur le carbone qu'elles renferment. Par ailleurs, les recherches menées par des équipes interdisciplinaires (IRD-CIFOR) montrent à quel point il est difficile de caractériser une accumulation de carbone à l'échelle d'un paysage dans un contexte d'abattis-brûlis. Les mosaïques paysagères complexes, typiques des systèmes d'abattis-brûlis, contribuent à maintenir une riche biodiversité et aussi à préserver les modes de vie des différents groupes ethniques qui habitent les montagnes. Par contre, elles représentent de réels enjeux méthodologiques pour évaluer les stocks et suivre les dynamiques du carbone dans des systèmes d'usage des terres qui continuellement en rotation.

Pendant de nombreuses années, la politique foncière du gouvernement laotien a consisté à éradiquer les systèmes d'abattis-brûlis en allouant aux communautés moins de terres que ce qui leur était nécessaire pour pratiquer durablement ce système de culture traditionnel des zones de montagne. Quatre parcelles étaient allouées à chaque famille qui devaient donc tourner sur une année de culture suivie de trois années de jachère alors qu'il aurait fallu une dizaine d'années de jachère pour produire durablement dans le cadre de ce système de culture extensif. Les densités de population du Laos étant parmi les plus faibles des pays de la région, cette politique foncière ne répondait pas à un manque de terre mais à une volonté de forcer la transition agraire d'une agriculture de subsistance vers une agriculture commerciale. Par ailleurs, les villages situés en bordure des zones forestières protégées étaient déplacés le long des routes pour préserver les massifs forestiers, donner un meilleur accès au marché et aux services aux populations marginales des montagnes et créer localement (dans les zones les plus accessibles) une pression de population telle que la pratique de l'abattis-brûlis devient impossible, forçant ainsi la conversion vers des cultures permanentes de rente.

Impliquer les populations locales

Dans ce contexte, l'aménagement du territoire, à travers la mise en œuvre locale de la planification participative de l'usage des terres (PLUP = Participatory Land Use Planning) est présenté comme le principal instrument de mise en œuvre du REDD qui reste compatible avec les objectifs du gouvernement d'accélérer la transition agraire tout en préservant les ressources forestières. L'idée est d'impliquer les populations locales dans un zonage de leur territoire qui conduit à la délimitation de terres de différents usages auxquelles seraient associées des règles de gestion individuelles et/ou collectives. Un contrat de gestion serait ensuite signé par les populations sur la base de ce zonage. Il pourrait, dans certaines conditions de stockage et/ou de séquestration de carbone, donner lieu à un paiement REDD. Les communautés concernées devraient alors s'engager à respecter les éléments du contrat PLUP et à s'impliquer dans un suivi de leurs ressources en carbone, biodiversité, etc. qui permettrait de vérifier la réalisation du contrat. Depuis 2008, une équipe de recherche IRD-CIFOR accompagne la mise en place de ce processus dans le cadre d'un projet pilote mené dans la province de Luang Prabang.

Si aujourd'hui les politiques visant à éloigner les communautés rurales des zones forestières et ségréger dans l'espace les domaines agricoles et forestiers facilite la tâche aux forestiers en charge de la mise en œuvre du REDD, il n'est pas sûr qu'elles permettent d'atteindre les objectifs initiaux du REDD en termes de co-bénéfices pour les populations qui dépendent de la forêt pour leur survie. Les principaux bénéficiaires, au-delà des conversationnistes risquent fort d'être les compagnies privées engagées dans de vastes projets de plantation d'hévéas et autres arbres industriels (teck, eucalyptus). Elles prétendent à présent monter des dossiers REDD alors qu'ils ont été ces dernières années des acteurs importants de la déforestation. Enfin, les forestiers ont aussi toutes les chances de tirer leur épingle du jeu car ils sont aux commandes du processus d'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre du REDD (Readiness Preparation Proposal R-PP), qu'ils n'ont pas ouvert pour l'instant aux autres secteurs de la société impliqués dans la déforestation et la dégradation forestière (agriculture, foncier et gestion des terres, investisseurs dans les secteurs de l'hydroélectricité et des mines, etc.).

Auteurs : **Jean-Christophe Castella, Patrice Levang**

Mise en œuvre en Indonésie

Avec 50 à 60 % de couvert forestier, le troisième plus grand massif forestier au monde après l'Amazonie et le Bassin du Congo, entre un et quatre millions d'hectares de forêt disparus ou dégradés par an, un troisième rang mondial au palmarès des pays émetteurs de gaz à effet de serre... l'Indonésie était destinée à jouer un rôle majeur dans les négociations pour la REDD.

Les taux élevés de déforestation et de dégradation sont la conséquence directe d'une appropriation des forêts par l'État, et des rôles économiques jusque-là dévolus aux forêts : source de devises par l'exploitation du bois, réserve foncière pour le développement de cultures pérennes et de plantations forestières. L'état des forêts indonésiennes continue à se détériorer en raison de l'exploitation forestière légale et illégale, la conversion à l'agriculture par les grandes compagnies, l'installation de transmigrants ou les défriches de cultivateurs sur brûlis, l'exploitation minière, etc.

La REDD introduit une dimension nouvelle : la possibilité de collecter des fonds sans détruire ou convertir la forêt. Tous les acteurs concernés se sont hâtés de signaler leur intérêt pour la REDD et de se placer en bonne position pour percevoir une partie de cette nouvelle manne. Contrairement à de nombreux autres pays tropicaux où les grandes ONG internationales mènent la danse, le Ministère indonésien des Forêts, épaulé par l'Agence nationale de planification et de développement (BAPPENAS), a rapidement pris la situation en main. Pourtant rarement loué pour son efficacité, le Ministère a su élaborer une stratégie nationale pour la REDD et coordonner les multiples programmes de préparation à la REDD au rang desquels il convient de citer l'ONU-REDD, les programmes mis en place par la Banque Mondiale et le gouvernement australien, et les initiatives lancées par divers organismes (KfW/GTZ, JICA, KOICA, OIBT, AFD, etc.). En appui à la

mise en oeuvre de la stratégie nationale, l'Indonésie développe depuis 2007 des méthodes d'évaluation et de suivi, un système d'information sur les ressources forestières et un système de comptabilisation du carbone national avec l'aide de l'Australie.

L'Indonésie fait figure de précurseur

L'Indonésie, par l'élaboration rapide de diverses réglementations concernant la REDD, fait figure de précurseur pour d'autres gouvernements du Sud. Bien que souvent critiquée, la mise en oeuvre peu participative de ces réglementations s'est avérée très efficace, et le Ministère des Forêts est devenu un passage obligé pour tout projet se réclamant de la REDD. Même des groupes indigénistes relativement radicaux comme AMAN ont décidé de renouer le dialogue avec le Ministère des Forêts dans l'objectif plus ou moins avoué de réclamer leur part du gâteau.

La première réglementation mise en place dès 2008 (PP No 68/2008) contrôle l'organisation des activités de démonstration sur la réduction des émissions de carbone dues à la déforestation et à la dégradation. Elle stipule toutes les procédures obligatoires à la reconnaissance d'une démonstration REDD. La seconde (No 30/Menhut-II/2009) définit les critères à observer pour un projet REDD dans divers types de forêts et de tenures. Elle stipule la nécessité d'obtenir une recommandation du gouvernement local, l'approbation du Ministère, et la possibilité de vendre les crédits REDD sur le marché international.

La plus récente des réglementations (No 36/Menhut-II/2009) concerne les procédures pour l'obtention de licences et permis commerciaux de séquestration du carbone dans des forêts de production ou protégées. Elle inclut même les forêts sous gestion durable, alors que leur intégration dans la REDD fait toujours l'objet de vives controverses au sein de l'ONU-REDD.

L'Indonésie s'est clairement placée dans le peloton de tête des nations concernées par la REDD. La Presse se fait régulièrement l'écho des milliards de dollars qui pourraient se déverser sur l'archipel. Les délégations indonésiennes aux grandes conférences sur le changement climatique avoisinent la centaine de participants. Le Président de la République en personne se déplace en Norvège pour promettre un moratoire de la déforestation en contrepartie d'une assistance financière d'un milliard de dollars. L'ours n'est pas encore tué, mais tous les efforts convergent vers la mise en place du marché où il sera vendu.

Pourtant de nombreuses interrogations persistent quant à la viabilité d'un tel marché. En l'absence de garde-fous, le marché du carbone va surtout injecter plus d'argent dans un système déjà corrompu et compliquer davantage un assainissement pourtant bien nécessaire. Le rôle néfaste des intermédiaires (carbon brokers) auprès de gouvernements locaux peu informés et avides de liquide est particulièrement craint. Le partage de la manne entre le niveau national, les gouvernements locaux et les populations forestières reste également un sujet de préoccupation pour de nombreuses ONG. Curieusement, l'impact de la REDD sur le changement climatique ne semble préoccuper que très peu de monde.

Auteur : **Patrice Levang**

Mise en oeuvre au Brésil

Le Brésil est à la fois un pays émergent dont les engagements en matière de protection de l'environnement occupent la scène internationale, une fédération où chaque État peut mener sa propre politique et le lieu d'expression de nombreux « mouvements socio-environnementaux ». Les nouveaux outils de conservation, mécanismes REDD et paiement pour service environnementaux (PSE), sont alors révélateurs des tensions entre le gouvernement, les états fédérés et les initiatives privées pour le contrôle et l'appropriation de ces biens et services environnementaux qui oscillent entre le statut de biens publics et de marchandises.

Quatrième plus grand émetteur de gaz à effet de serre du fait de la déforestation, le Brésil a présenté fin décembre 2009 un programme ambitieux de réduction de ses émissions au Secrétariat de la convention climat

(CNUCC) : entre 36,1 % et 38,9 % en équivalent CO₂ pour 2020 par rapport aux projections. Y sont associés une réduction de 80 % du rythme de déforestation de l'Amazonie en 2020 par rapport à la période 1996-2005, une réduction de 40 % pour le Cerrado, un doublement des plantations forestières de 5,5 à 11 millions d'hectares en 2015 et la récupération de 100 millions d'hectares de pâturages dégradées. Ces objectifs sont presque atteints concernant l'Amazonie. En 2010, la déforestation ne devrait guère dépasser 5 500 km². Le Brésil aura ainsi gagné 5 ans d'avance sur son programme de réduction.

Il est ainsi difficile de faire un lien entre les nouveaux outils économiques de conservation, REDD et PES, et le recul de la déforestation en Amazonie où 50% de la superficie est déjà classée en aires protégées. Cependant, l'engouement pour le REDD est important. Il se manifeste par des débats idéologiques, par une multiplication des projets s'autoproclamant REDD et par une intense activité législative.

Débats idéologiques

Plusieurs discours discordants s'affrontent. Sur la scène internationale, le Président Lula s'était tout d'abord offusqué devant la proposition de mécanisme REDD. Si les pays développés ne prenaient pas d'engagements contraignants en matière de réduction de leurs émissions, il était hors de question que cela soit la forêt brésilienne qui serve de monnaie d'échange à la poursuite des pollutions industrielles. Le gouvernement brésilien prend ses distances vis-à-vis d'un marché du carbone où seraient distingués carbone industriel et carbone forestier, lui préférant un fonds international dont il assurerait centralement la gestion en fonction de ses programmes de réduction des émissions. De leur côté, les principales ONG de la société civile, réunies à Belem en octobre 2009, avaient violemment rejeté un mécanisme basé sur un marché incapable d'endosser la responsabilité de la vie sur la planète. Ces ONG prônent une transition vers un nouveau modèle de production, de distribution et de consommation basé sur l'agroécologie et la solidarité, avec une matrice énergétique diversifiée et décentralisée capable d'assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire. Bien sûr, la question foncière est présentée comme le point central du débat.

En 2009, la loi Waxman-Markey, American clean energy and security act, prévoyait la possibilité pour les industriels d'avoir recours à ce mécanisme de flexibilité en achetant des crédits issus de projets internationaux à hauteur de 1,5 milliard de dollars par an. L'IPAM, l'Institut de recherche sur l'environnement d'Amazonie, estime à 48 milliards de tonnes le carbone stocké sur les 3,3 millions de km² de la forêt amazonienne. Devant ces chiffres, les esprits se sont échauffés. Les gouverneurs des États amazoniens, reprenant la logique éprouvée à Montréal ont vite fait un calcul approximatif : en multipliant les tonnes de gaz carbonique émises chaque année par le défrichement de la forêt amazonienne par le prix moyen observé sur le marché d'échange des quotas de CO₂ instauré par Kyoto, la communauté internationale pourrait, via le mécanisme REDD, offrir plus 20 milliards de dollars par an pour réduire à zéro les émissions. L'État d'Acre vient de passer un accord directement avec l'État de Californie. Les grandes ONG internationales, UICN, WWF, se sont vite démarquées des ONG de la société civile. Des communautés autochtones, comme les indiens Surui soutenus par Google, ont fait reconnaître leurs droits sur le carbone contenu dans les 248 000 ha de leur Terre indigène.

Une multitude de projets

En avril 2010, le service forestier lié au ministère de l'environnement a procédé à un inventaire des projets REDD. Suite à un atelier de travail et à un questionnaire, il a identifié 21 projets. 33,5 millions d'hectares, principalement en Amazonie (soit déjà 10 % de sa superficie...), sont concernés. Ces projets sont très variés quant au type de propriété des terres concernées (public, privé, terre indigène), à leur montage institutionnel (impliquant à titre divers des États, des universités, des ONG, des entreprises, des communautés), à leur champ d'action (local, régional, national) et leurs sources potentielles de financement (marché, fonds publics, fonds privés). Ils se répartissent à peu près également entre des projets de lutte contre la déforestation (REDD) et des projets de conservation (REDD+). La plupart prévoit un paiement direct aux propriétaires et aux communautés forestières. La grande majorité des dossiers ne précise pas de situation de référence et les tonnes de carbone/ha ne sont pas identifiées.

Ainsi, le programme Bolsa floresta s'applique sur les 10 millions d'ha des 14 Unités de conservation de l'État d'Amazonas : 7 000 familles (les mères de famille) reçoivent des bourses (éducation et santé, productions durables), pour s'organiser en associations, avec engagement de ne pas défricher ; le financement vient de la

fondation Amazonas sustentavel. Un programme de TNC et de l'État du Para (8,4 millions d'ha comprenant des Unités de conservation, des Terres indigènes et de propriétés privées) : l'émission de 440 millions de tCO₂ devrait être évitée sur 2008-2018. Un programme PSA Carbone dans l'État de l'Acre (gouvernement de l'Acre, WWF-Brésil, GTZ, UICN, IPAM, EMBRAPA, Université fédérale) s'appuie sur les paiements pour services environnementaux aux populations rurales ; son but est de réduire de 164 millions de tonnes les émissions pour 2020 ; 2 millions de livres anglaises ont été obtenues de l'entreprise britannique Sky-TV. L'Association du peuple indigène Surui vient de lancer le premier fonds de carbone indigène du Brésil. Le stock de carbone, estimé à 4 millions de tonnes, permettrait d'émettre 4 millions de titres qui seraient vendus à des industriels désireux de neutraliser leurs émissions ; ils ne pourraient alimenter un marché spéculatif de crédits. Le gouvernement de l'Amapa a placé 900 000 hectares sous projet REDD. Comme l'Acre, il espère un accord avec des gouverneurs de pays industriels ayant intégré le groupe de pression Governors' Climate and Forests Taskforce qui regroupe différents États fédérés, principalement aux États-Unis et au Brésil.

Activité législative

Devant le foisonnement des projets, le gouvernement brésilien tente de reprendre la main. A qui appartient finalement le carbone brésilien ? Le gouvernement doit concilier l'usage des instruments publics (lois, programmes, institutions spécifiques...) et des instruments privés (contrats d'accès à la biodiversité, mécanisme REDD, certification, marché du carbone...). Il doit définir les droits des différents acteurs (États étrangers, gouvernement, États fédérés, entreprises, peuples autochtones, propriétaires privés, communautés traditionnelles, intermédiaires, bureaux d'études...) sur le bien commun et la marchandise « carbone » tout en se souciant d'une répartition des avantages en conformité avec la justice environnementale et avec l'équilibre des territoires.

Son but est d'établir un système national de REDD qui fixerait les principes et les critères de base, ainsi qu'un système d'enregistrement de projets et initiatives. Il importe pour lui de concilier les initiatives locales et nationales et les négociations internationales, d'homogénéiser les normes et les procédures (contrat type, validation d'un crédit carbone). Il y a aussi une volonté de fiscaliser la captation de ressources issues du REDD. Le financement des projets devrait reposer sur le fonds Amazônia, géré par la banque de développement nationale, la BNDES, avec le ministère de l'environnement et en appui aux projets REDD. Cet instrument de captation de dons volontaires pour investir dans des projets de prévention et de lutte contre la déforestation, pour la conservation et l'usage durable de la forêt a été créé en 2008. La Norvège s'est engagé à abonder le fonds d'1 million de dollars, mais demande pour déboursier qu'il soit plus explicitement un instrument de politique visant à réduire les émissions et obéissant à un cahier des charges précis.

La commission de l'environnement de la chambre des députés a approuvé début décembre 2010 un projet de lois réglementant le mécanisme de réduction certifiée des émissions de la déforestation et de la dégradation (RCEDD) qui permettra la compensation des émissions de gaz à effet de serre par la négociation des crédits carbone des aires forestières. Il s'agit de définir les responsabilités et droits des propriétaires privés à bénéficier des fonds carbone. Les terres indigènes, les réserves forestières et les quilombos (terres des descendants d'esclaves fugitifs) qui sont sous contrôle de l'Union fédérale pourront également négocier ces crédits. Il y a une ferme volonté de définir la mesure de la réduction : la tonne d'équivalent carbone devra être certifiée. Chaque année le pouvoir exécutif émettra le certificat RCEDD.

Auteur : **Catherine Aubertin**