

Réduire les émissions liées à la
déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD):
Un rapport d'évaluation des choix

Résumé analytique

Préparé pour
Le gouvernement de la Norvège



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Le présent rapport est du domaine public. Les auteurs encouragent une dissémination aussi large que possible de ce document. Les utilisateurs peuvent le télécharger, le sauvegarder ou le distribuer sous forme électronique ou sous tout autre format, y compris une traduction en langue étrangère, sans autorisation écrite. Nous demandons cependant que si vous le distribuez, vous en créditiez les auteurs et mentionniez le site Web <http://www.REDD-OAR.org> et ne changiez rien au texte.

Une copie électronique du rapport en entier est disponible à l'adresse suivante:
<http://www.REDD-OAR.org>

Le gouvernement de la Norvège a fixé, parmi ses priorités politiques relatives aux changements climatiques, l'inclusion d'un mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD) après 2012 dans le processus de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cet objectif exige une analyse poussée et étayée des choix possibles pour réduire de façon efficace les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt et des impacts résultant d'un mécanisme convenu. Le présent rapport est une contribution importante à cet égard.

Le Meridian Institute, une ONG à but non lucratif de réputation internationale pour l'organisation et la facilitation de dialogues et d'évaluations neutres et indépendantes, constitue de notre point de vue le facilitateur idéal de ce processus. L'institut a réuni un groupe d'experts de haute qualité, divers et indépendants chargé de formuler une analyse et des évaluations pragmatiques et basées sur les faits, d'un ensemble de choix proposés pour les éléments critiques de la composante REDD d'un accord de Copenhague. Nous voulons remercier le Meridian Institute et ce groupe d'analystes pour les efforts qu'ils ont déployés. Nous sommes aussi reconnaissants envers la Fondation David et Lucile Packard pour leur soutien financier aux coûts initiaux.

Des consultations exhaustives—avec les gouvernements, la société civile, les représentants des peuples autochtones et autres parties prenantes clés—ont permis d'assurer la prise en considération de tous les points de vue importants. L'intention de ce processus n'a cependant pas été d'arriver à un consensus, mais plutôt de procéder à une analyse approfondie offrant de nouvelles perspectives substantielles quant aux impacts des mécanismes REDD potentiels.

Le présent rapport sera une contribution précieuse au « bien public mondial » que représentent les perspectives substantielles relatives à un mécanisme REDD et nous espérons que d'autres — appartenant ou non au gouvernement — le trouveront aussi utile.



Hans Brattskar

Ambassadeur

Directeur, Initiative internationale du gouvernement
de la Norvège sur le climat et les forêts

Résumé analytique

La feuille de route de Bali doit conduire à un accord de Copenhague lors de la quinzième Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), s'engageant à une stabilisation climatique d'une augmentation maximale de température de 2°C, compatible avec des concentrations de CO₂ dans l'atmosphère inférieures à 450 parties par million (ppm). La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) portera sur une source d'émissions de gaz à effet de serre (GES) supérieure à l'ensemble du secteur mondial des transports. Sans REDD, le but de la stabilisation climatique de 2°C ne sera pas atteint.

Le présent rapport évalue plusieurs considérations importantes relatives à un futur mécanisme REDD dans le cadre de la CCNUCC et s'efforce d'élucider et de circonscrire les choix essentiels requis pour l'inclusion de la REDD dans un accord à Copenhague¹. À l'échelon international, un résultat positif quant à la REDD produirait des conditions favorables à une mise en œuvre efficace dans les pays REDD, notamment:

- Des incitations financières (chapitre 2),
- Des procédures de définition des niveaux de référence (chapitre 3),
- Des méthodologies de suivi, rapportage et vérification (MRV, chapitre 4),
- Des processus visant à promouvoir la participation des peuples autochtones et des communautés locales (chapitre 5).

Saisir le potentiel d'atténuation REDD nécessite une démarche souple et progressive de mise en œuvre afin d'agencer (i) la diversité des capacités des pays REDD, (ii) sa portée étendue à l'inclusion de la conservation, la

¹ Le champ d'application du présent rapport est nécessairement restreint et ne comporte aucune tentative d'examen exhaustif de toutes les questions, propositions ou options REDD. Plusieurs problématiques importantes ayant trait à la mise en œuvre REDD ne sont pas débattues ici, notamment les démarches spécifiques nationales de mobilisation, les stratégies REDD appropriées selon les pays, ou la promotion de schémas de consommation viables dans les pays industrialisés. Les consultations et les examens relatés, y compris ceux de fonctionnaires, d'organisations des populations autochtones et d'ONG prenant part aux négociations REDD, ont été réalisés pour obtenir des éléments sur la portée et le contenu de ce rapport, sans rechercher un consensus. Les personnes consultées n'ont aucunement avalisé le contenu de ce rapport, dont les auteurs prennent l'entière responsabilité.

gestion durable des forêts et la valorisation des stocks de carbone en forêt², et (iii) les contraintes à moyen terme de la crise financière mondiale actuelle.

Phase 1: Développement d'une stratégie nationale REDD, incluant dialogue national, renforcement institutionnel et activités de démonstration. Il convient que ces activités continuent d'être appuyées par des contributions volontaires, disponibles immédiatement, telles que celles administrées par le biais du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF), de l'UN-REDD et autres arrangements bilatéraux. L'éligibilité d'accès à ces fonds doit être fondée sur un engagement national établi quant à l'élaboration d'une stratégie nationale REDD.

Phase 2: Mise en œuvre des politiques et mesures proposées dans les stratégies nationales REDD. Ces activités doivent être appuyées par un financement prévisible fourni par une facilité mondiale, alimentée par un instrument financier international contraignant assorti d'engagements exécutoires, tels les revenus d'enchères des unités de quantité attribuée (UQA). L'éligibilité d'accès à ces fonds doit être fondée sur un engagement national établi quant à la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD, avec un accès continu fondé sur la performance comprenant des indicateurs substitutifs de la réduction des émissions et/ou du renforcement des absorptions. Une fois l'instrument financier de la phase 2 mis en place, la plupart des activités de la phase 1 pourront y être incorporées.

Phase 3: Paiement à la performance sur la base des émissions et des absorptions par rapport à des niveaux de référence convenus. Ceci peut être financé, à grande échelle, par la vente d'unités REDD dans le cadre des marchés mondiaux de conformité ou d'un mécanisme de conformité hors-marché, l'éligibilité étant tributaire des MRV du niveau de conformité et de la comptabilisation des émissions et absorptions. Aucune unité REDD de phase 3 ne peut être acquise pour la réduction d'émissions ou l'augmentation d'absorptions réalisée en phase 2. Toutefois, la phase 3 permettra l'obtention de crédits récompensant les résultats de la poursuite des politiques et mesures démarrées en phase 2.

² Décision 1/CP. 13 – Plan d'action de Bali.

L'articulation d'une phase à l'autre variera et les pays REDD peuvent sauter une phase donnée à condition qu'ils remplissent les critères d'éligibilité de la phase suivante. Au sein d'un même pays, un chevauchement des phases peut être nécessaire et même souhaitable. Il convient que le MRV s'adapte de phase en phase et que leur compatibilité accompagne un cadre futur englobant les directives relatives aux inventaires de GES du secteur de l'agriculture, de la foresterie et autres usages du sol (AFOLU) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Bien que la participation à un mécanisme REDD soit volontaire, la responsabilité des pays relative à leur participation progresse d'une phase à l'autre et doit aboutir à un engagement sectoriel national ultime, en phase 3.

Options de financement REDD: Le financement international REDD doit être intégré dans l'architecture de financement d'ensemble élaborée au titre de la CCNUCC, dans le cadre d'un accord à Copenhague. Pour garantir son caractère prévisible, le financement international REDD doit être clairement identifié et les engagements de financement doivent être fermes, vérifiables et à force exécutoire. Le financement international REDD viendra compléter le financement national des pays REDD, conformément à leurs capacités respectives, en tenant compte des dépenses et efforts nationaux antérieurs dans le domaine de la gestion, de la protection et des inventaires des forêts.

L'un des principes centraux de la progression de phase en phases des pays REDD est une augmentation graduelle des incitations financières durant chaque phase et entre elles, dans le droit fil de la démonstration des engagements et de la réalisation de réductions mesurables et durables des émissions. Considérant ce principe, nous suggérons:

- L'augmentation des contributions volontaires à l'appui des activités de phase 1, y compris celles élaborées dans le cadre des initiatives multilatérales du FCPF et de l'UN-REDD.
- Un engagement exécutoire des pays industrialisés quant au financement en phase 2 REDD d'une facilité mondiale, afin de permettre des progrès dans la réalisation d'une réduction de 50% de la déforestation mondiale, d'ici 2020. Nous suggérons un engagement au niveau de la Conférence des parties de 2 milliards

de dollars américains par an d'ici 2010, passant à 10 milliards de dollars américains par an en 2014. Cette facilité mondiale financera les politiques et mesures REDD grâce à un financement prolongé tributaire de la performance :

- Cette facilité sera, de préférence, un fonds unique mais peut également être un centre de compensation coordonnant divers flux de financement.
- Les décaissements seront fondés soit sur les plans nationaux quinquennaux d'exécution REDD et des indicateurs annuels de performance, ou ils relèveront de la responsabilité d'un processus décisionnel national.
- Une opportunité de transition relativement rapide de la phase 2 à un instrument de conformité en phase 3 fondé sur des réductions d'émissions et une hausse des absorptions de GES, quantifiées dans les deux cas.
- L'opportunité offerte par la transition doit permettre une coordination souple de l'entrée des pays REDD pour tenir compte de l'élaboration de MRV de conformité à l'échelon national.
- Les unités REDD pourraient être délivrées *a posteriori* une fois les avantages environnementaux constatés, mesurés et vérifiés (*référence et crédit sectoriels*). Alternativement, les unités REDD pourraient être délivrées *a priori* en se fondant sur un niveau de référence convenu, et être vendues par un pays pour mobiliser des fonds, ou encore les affecter à des acteurs infranationaux. A l'issue de la période de crédit, le pays aura l'obligation d'apparier les émissions du secteur forestier aux unités REDD (échange de droits d'émissions sectoriel).

Options pour la mise au point des niveaux de référence:³

La compensation REDD fondée sur les GES exige un accord sur les niveaux de référence d'émissions par pays, avec des incidences profondes sur l'efficacité climatique, le rapport coût-efficacité et la répartition des fonds REDD entre les différents pays. L'établissement de niveaux de référence induit des compromis entre différents intérêts et objectifs, comme l'illustre l'équation ci-dessous:

³ Ce chapitre est principalement axé sur le volet REDD concernant le déboisement, pour lequel les méthodes sont plus avancées. Néanmoins, la plupart des principes détaillés s'appliquent dans l'ensemble aux émissions et à l'absorption liées aux changements de superficie forestière et/ou de densité de carbone.

Total des fonds REDD = avantages nets pour les pays REDD (rente REDD) + coûts réels REDD (coûts d'opportunité + coûts de transaction).

Des niveaux de référence ambitieux permettent de réduire la rente REDD au minimum et aident à ce que les fonds REDD servent principalement à contrebalancer les coûts d'opportunité des réductions d'émissions, décuplant ainsi au maximum les avantages climatiques mondiaux. Toutefois, étant donné que la rente REDD représente une incitation financière pour les pays REDD à prendre part à son mécanisme volontaire, international, des niveaux de référence trop ambitieux dissuaderaient leur participation. Nous suggérons:

- des procédures d'établissement des niveaux de référence fondées sur des critères convenus pour tous les pays, afin d'éviter la mise en place opportuniste de niveaux de référence nationaux REDD.
- Le respect du principe d'additionnalité mondiale visant à garantir que la REDD contribue à la réduction des émissions d'ensemble liées au déboisement par rapport au maintien du *statu quo* dans les différents pays.
- Prendre les taux historiques de déforestation pour point de départ dans l'établissement des niveaux de référence, en tenant compte de la situation nationale, y compris l'étape de transition forestière (couvert forestier) et le niveau de revenu (PIB par habitant).
- Les niveaux définitifs de référence choisis pour les pays REDD seront décidés par un processus analogue à celui des niveaux de référence AFOLU pour les pays industrialisés.

Une analyse quantitative a permis d'examiner l'efficacité sur le climat (réductions générales des émissions) et la distribution des incidences générées par des niveaux de référence, en attribuant des pondérations différentes au taux historique national de déforestation, couvert forestier, au PIB par habitant et au facteur d'échelle d'additionnalité. Dans l'ensemble, la pondération des niveaux de référence écartant le déboisement historique national et privilégiant les critères du couvert forestier et du PIB par habitant tend à réduire leur efficacité sur le climat. Un facteur d'échelle qui abaisse le niveau de référence mondial peut amplifier l'efficacité sur le climat, notamment en ce qui concerne les financements REDD élevés.

Options de suivi, rapport et vérification (MRV): Un instrument basé sur les GES qui gratifie le REDD sur la base des réductions quantifiées d'émissions et/ou l'augmentation des absorptions exige un accord sur les normes de MRV. La plupart des pays REDD doivent être dotés de capacités renforcées quant aux technologies actuelles et évolutives de télédétection et aux méthodes de mesure et d'estimation des stocks de carbone dans les réservoirs principaux. Nous suggérons:

- d'utiliser la définition des forêts du protocole de Kyoto (accord de Marrakech) et le cadre du GIEC pour les inventaires de GES, ainsi que le Guide des Bonnes Pratiques (GPG) pour définir toutes les activités REDD éligibles et comprises dans le champ d'application du Plan d'action de Bali,
 - d'exiger un suivi au minimum de niveau 2 pour estimer les émissions nettes à partir du déboisement brut,
 - promouvoir des comptes-rendus de niveau 3 compatibles avec une augmentation de l'accès aux ressources financières et aux capacités techniques nécessaires aux systèmes de suivi nationaux,
- une souplesse et une cohérence concernant l'inclusion ou l'exclusion des réservoirs de carbone liés au déboisement, dans les MRV⁴,
- une révision future des méthodologies du GIEC pour en garantir l'applicabilité en réponse au cadre stratégique futur de la REDD, y compris l'élaboration plus poussée de méthodes, recommandations et normes internationalement acceptables, et
- l'adoption du même procédé de vérification que celui de l'examen des inventaires annuels de GES des pays ayant pris un engagement de réduction d'émissions.

Le suivi des forêts restant des forêts (en l'occurrence : dégradation, conservation, gestion durable des forêts) est plus difficile que le suivi du déboisement. Pour certaines activités, le bénéfice sur le climat est mince comparé au coût du suivi. Le cadre de comptabilisation

⁴ Compatible avec les démarches empruntées pour déterminer l'inclusion ou l'exclusion de bassins de carbone approuvés dans les calculs de facteurs d'émission, dans le secteur des usages du sol, autres usages du sol et foresterie (LULUCF) pour les pays de l'annexe 1 et pour le boisement/reboisement dans le CDM.

de la catégorie « forêts restant forêts » est déjà cerné dans les directives du GIEC 1996 et GES 2003, et estime les émissions nettes ou les absorptions comme étant le produit de la zone touchée et le changement net de densité C. Toutefois, les méthodologies existantes ne couvrent pas tous les aspects principaux des déperditions et des gains C associés à la REDD. Dans l'ensemble, les facteurs d'émissions pour les activités associées à la réduction des émissions liées à la dégradation aboutissent, en général, à de faibles bénéfices sur le climat, ils sont difficiles à suivre dans la plupart des cas, ils exigent des niveaux de capacité locale élevés et sont assortis à l'heure actuelle de coûts de suivi élevés. L'application de nouvelles technologies satellitaires pourrait permettre de réduire ces coûts. Une révision future des méthodologies GES du GIEC sera nécessaire pour en garantir l'applicabilité en réponse au cadre stratégique futur REDD, y compris une élaboration plus poussée de méthodes, de recommandations et de normes internationalement acceptables.

Options de promotion d'une participation effective des populations autochtones et des communautés locales:

La participation effective des populations autochtones et des communautés locales à un mécanisme et des actions REDD va influencer sur l'efficacité environnementale. Toutefois, l'adoption de dispositions robustes pour promouvoir la participation dans le cadre d'un accord à Copenhague, sera difficile. L'inclusion dans la CCNUCC de règles sévères sur la reconnaissance des droits des populations autochtones et des communautés locales risque d'être considérée contraire aux droits de souveraineté nationale des Parties.

Les risques et les opportunités éventuels levés par la REDD pour les populations autochtones et les communautés locales comprennent, d'une part, une perte potentielle d'accès à la terre et à d'autres ressources naturelles et, d'autre part, un potentiel d'accroissement des flux de ressources pour les zones rurales pauvres et une gouvernance forestière améliorée. Une participation effective des populations autochtones et des communautés locales dans la mise en œuvre de la REDD augmenterait la probabilité d'atténuation de leurs risques et de valorisation de leurs opportunités.

Citons quelques recommandations spécifiques visant à promouvoir la participation effective des populations autochtones et des communautés locales:

- Promotion de la participation des populations autochtones et des communautés locales à un mécanisme international REDD, par le biais, notamment :
 - de références larges et inclusives aux populations autochtones et aux communautés locales,
 - de l'établissement de droits de consultation, d'écoute et d'information des populations autochtones et des communautés locales affectées par les actions REDD nationales et internationales, y compris un accès au système d'examen international donnant aux acteurs non étatiques la possibilité de recours devant une instance d'appel,
 - de la prestation de ressources adéquates pour établir des systèmes de responsabilisation effectifs et pour surmonter les barrières financières entravant la participation,
 - de représentation des populations autochtones et des communautés locales au sein de l'organe directeur d'une facilité de financement mondiale REDD (phase 2),
- Renforcement de la mise en œuvre nationale REDD, par le biais, notamment :
 - de la formulation de directives pour promouvoir une participation à l'échelon national, et
 - d'un appui aux domaines essentiels de mise en œuvre nationale, y compris une réforme du régime foncier, le renforcement des organisations de la société civile, la participation des gouvernements locaux et la participation des populations autochtones et des communautés locales aux systèmes de MRV.

Un résultat durable REDD exige un partenariat mondial, une direction nationale REDD pour en assurer la mise en œuvre couronnée de succès, et comprenant la participation des populations autochtones et des communautés locales, ainsi que la capacité de direction des pays industrialisés par le biais de réductions profondes des émissions nationales et un appui décidé aux actions REDD.

Auteurs

Arild Angelsen

Professeur

Département d'Economie & de Gestion des ressources
Université norvégienne des Sciences de la vie
et associé principal
Centre pour la recherche forestière internationale
(CIFOR)

Sandra Brown

Directrice et scientifique principale
Unité des services aux écosystèmes
Winrock International

Cyril Loisel

Coordinateur
Programme énergie et climat
Institut du développement durable et des relations
internationales (Iddri)
et conseiller principal
ONF International

Leo Peskett

Chargé de recherche
Programme changement climatique, environnement
et foresterie
Overseas Development Institute

Charlotte Streck

Directrice
Climate Focus

Daniel Zarin (auteur coordinateur)

Professeur
Ecole des ressources et de la conservation forestières
Université de Floride
et conseiller principal
Stratégie pour le carbone des forêts tropicales
The David and Lucile Packard Foundation

Meridian Institute

Le Meridian Institute est une organisation à but non lucratif dont la mission consiste à aider les personnes à résoudre des problèmes, à prendre des décisions informées et à obtenir des résultats pour certains des problèmes les plus complexes et les plus controversés auxquels la société est confrontée. Le Meridian Institute accomplit sa mission en abordant la résolution des problèmes en collaboration, ce qui comprend des services de facilitation, de médiation et autres consultations stratégiques. Meridian travaille aux niveaux local, national et international et se concentre sur une vaste gamme de questions liées aux ressources naturelles et à l'environnement, à la science et à la technologie, à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, à la durabilité, à la sécurité mondiale et à la santé. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site <http://www.merid.org>.

Meridian Institute

1920 L Street NW, Suite 500
Washington, DC 20036 USA
Phone: +1 202-354-6450
Fax: +1 202-354-6441
<http://www.merid.org>



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD): Un rapport d'évaluation des choix

Préparé pour Le gouvernement de la Norvège

L'atténuation des changements climatiques sera à la fois coûteuse et difficile, mais les coûts et la complexité associés à ce défi ne sont rien en comparaison des risques et des frais qui ne manqueront pas d'accompagner l'absence de mesures décisives. La déforestation étant responsable d'environ 18% des émissions de gaz à effet de serre dans le monde—plus que l'ensemble du secteur mondial des transports—la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD) doit faire partie de l'Accord de Copenhague de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Sans cela, on ne pourra pas atteindre l'objectif largement accepté de limitation des augmentations de température à 2° C maximum.

Afin de saisir le potentiel d'atténuation du secteur forestier, le présent rapport d'évaluation des choix suggère une approche souple et en trois phases aux mesures politiques et incitations positives afin de tenir compte (i) des diverses capacités et circonstances des pays REDD, (ii) d'une portée étendue de la REDD visant à inclure la conservation, la gestion durable des forêts et l'augmentation des stocks de carbone des forêts, et (iii) des contraintes à court terme dues à la crise financière mondiale actuelle.

La Phase 1, déjà lancée dans de nombreux pays, comprend l'élaboration de stratégies nationales REDD avec l'établissement d'un dialogue national, le renforcement des institutions et des activités de démonstration. La Phase 2 fait entrer en jeu une approche basée sur des fonds d'appui à la mise en œuvre des politiques et mesures proposées par ces stratégies nationales REDD gérées sur la base de mesures de performance convenues à l'avance. Pour permettre de se rapprocher de l'objectif de réduction de moitié de la déforestation d'ici 2020, la Phase 2, qui sera lancée en 2010, doit comprendre des engagements financiers obligatoires au niveau international de la part des pays industrialisés, d'un niveau suggéré de 2 milliards de dollars américains par an, passant progressivement à 10 milliards de dollars américains par an d'ici 2014. La Phase 3 apportera des éléments quant à un futur régime doté d'un instrument de conformité basé sur des réductions d'émissions et hausses d'absorptions de gaz à effet de serre quantifiées.

Le passage de la Phase 2 à la Phase 3 inclut l'établissement de niveaux de référence et d'un suivi, rapportage et vérification (MRV) des émissions et des absorptions. Les taux nationaux antérieurs de déforestation représentent le meilleur prédicteur de la déforestation à court terme; ils peuvent servir de point de départ pour l'établissement des niveaux de référence, mais les disparités entre les divers contextes nationaux requièrent que d'autres variables soient prises en compte, notamment la couverture forestière et le niveau de revenu. L'établissement des niveaux de référence doit aussi (i) refléter le respect du principe de réduction des émissions du secteur forestier au niveau mondial, et (ii) suivre un processus compatible avec une incorporation future dans un cadre plus large de suivi sectoriel de l'agriculture, des forêts et autres usages du sol (AFOLU). Par ailleurs, la composante MRV doit aussi suivre les procédures existantes et appropriées de la CCNUCC et les méthodologies du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Les politiques REDD et leur mise en œuvre doivent en outre encourager la participation effective des peuples autochtones et des communautés locales au plan international aussi bien que national. Le présent rapport examine diverses approches tant dans le cadre du processus de la CCNUCC qu'en-dehors de celui-ci, dont des mécanismes procéduraux, une conception minutieuse des systèmes de financement et de MRV, et la clarification des droits fonciers et des droits liés aux ressources naturelles.

Pour que la REDD donne des résultats durables, il nécessitera un partenariat mondial avec d'une part un leadership des pays REDD afin d'assurer une mise en œuvre couronnée de succès, avec notamment la participation des peuples autochtones et des communautés locales, et d'autre part le leadership des pays industrialisés assuré par des réductions importantes des émissions nationales et un soutien aux mesures REDD.