

DOSSIER: Approches « Nested » à la Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation Forestière

Ce dossier résume les principales raisons en faveur de l'approche « nested » à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière, la conservation, la gestion durable des forêts, et l'augmentation du carbone forestier (REDD+) et décrit les problèmes et options pour les décideurs politiques.

L'intérêt porté à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière (REDD, ou REDD+ avec la conservation, la gestion durable des forêts, et l'augmentation du carbone forestier) reste élevé malgré le manque de certitude sur le plan régulateur international. Une question essentielle pour les décideurs politiques porte sur la manière de transformer l'intérêt et les fonds actuels en revenus au long terme pour la conservation et la restauration des écosystèmes. Impliquer efficacement le secteur privé fait partie de la réponse.

Le financement public représente une source significative de fonds pour l'augmentation de l'échelle de la REDD+ dans le court terme, plus de 4 milliards de dollars étant promis en Aide Officielle au Développement¹ en plus du financement existant et prévu pour le changement climatique. D'autre part, il faudra environ 40 milliards de dollars USD pour réduire la déforestation de moitié d'ici 2030.² Le financement privé est nécessaire pour combler le fossé et diminuer la déforestation de manière appréciable. Pour cette raison, fournir des opportunités viables pour les investissements privés fait partie intégrante du succès de la REDD+.

Une manière prometteuse de faciliter ces investissements est de « nicher » (« nest » en anglais) la REDD+ basée dans les projets au sein des cadres nationaux de comptabilisation et de régulation pour permettre aux investisseurs privés d'investir directement au niveau projet. Contrairement aux programmes gouvernementaux, les projets apportent généralement des perspectives plus attrayantes pour les investissements privés parce que les risques sont souvent plus faciles à évaluer et à gérer dans le contexte du projet.

En même temps, contrairement aux approches à la REDD+ purement basées sur les projets, l'approche « nested »³ incorpore la surveillance et la comptabilité nationales vitales (entre autres) à la transparence dans le marché et au partage des bénéfices efficaces. De plus, la REDD+ « nested » se prête à une mise en oeuvre progressive menée par les projets REDD+. À mesure que les systèmes nationaux et les capacités augmentent en échelle, les projets peuvent continuer à générer des investissements dans les écosystèmes forestiers et apporter des enseignements précieux.

¹ Les pays participant à Conférence sur le Climat et la Forêt d'Oslo le 27 mai 2010 se sont accordés à ce sujet. Pour plus d'informations, voir la déclaration officielle du Partenariat REDD+, disponible sur : www.forestcarbonportal.com/resource/interim-redd-partnership-established-oslo.

² UNEP. 2011. *Forests in a Green Economy: A Synthesis*, p. 13. Geneva, Switzerland: UNEP.

³ Pedroni, L. et al. Creating incentives for avoiding further deforestation: the nested approach. *Climate Policy*, vol. 9, no. 2, pp. 207-220 (2009).

Investissements Privés dans les Projets Carbone

Les marchés carbone peuvent aider à combler le fossé entre le financement existant et nécessaire pour réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière. En 2009, les marchés de droits d'émissions, les compensations de Kyoto immédiates et secondaires et les transactions basées sur les projets ont généré plus de 140 milliards de dollars USD en revenus.⁴ Étant donné les réglementations plus strictes et les marchés supplémentaires, la taille du marché du carbone mondial pourrait être bien plus grande.⁵ La déforestation et la dégradation forestière représentant entre 12 et 17% des émissions mondiales de gaz à effet de serre,⁶ le secteur forestier a le potentiel de réduire les émissions de manière significative et de capter les revenus correspondants.

Les approches basées dans les projets sont un point d'entrée plus attractif pour la plupart de types d'investissements privés que les programmes REDD+ gouvernementaux. En effet, les projets permettent aux investisseurs d'évaluer et de gérer les risques et de lever des flux de revenus de produits et de services outre le carbone.

Action Précoce et Augmentation de l'Échelle

Un autre avantage important des approches « nested » à la REDD+ par rapport aux approches purement nationales s'apparente au timing et à la dynamique. Bien que les approches au niveau national seront nécessaires pour rediriger la politique et fournir l'échelle requise à la réduction significative des émissions, la plupart des pays tropicaux auront besoin de temps pour développer une capacité de mesure, rapportage et vérification (MRV) rigoureuse et pour construire l'infrastructure juridique et institutionnelle de soutien à la REDD+. Pendant ce temps, les projets REDD+ sont en cours et des programmes infranationaux émergent autour du monde, levant des financements publics et privés pour protéger les forêts menacées. En 2010, 27 millions de tonnes de carbone forestier (valant environ 126 millions de dollars USD) ont fait l'objet de transactions sur le marché du carbone volontaire.⁷ Les cadres nationaux qui émergent de cette activité incorporant de telles approches basées dans les projets plutôt que de partir de zéro permettent aux investissements de REDD+ de continuer et même de croître pendant que des réglementations complètes sont formulées.

Les défenseurs du « nesting » décrivent souvent une approche progressive où les projets pilotes jouent un rôle clé à mesure que les cadres régulateurs nationaux et infranationaux sont créés. Dans une telle approche progressive, le programme national REDD+ qui finit par émerger doit

⁴ Kossoy, A. & Ambrosi P. 2010. *State and Trends of the Carbon Market 2010*. Washington, DC: World Bank Carbon Finance Unit.

⁵ En 2008, Point Carbon a estimé que si un programme de plafonnement et d'échange américain était décrété, les marchés de carbone mondiaux avoisineraient 38 Gt CO₂éq (valant environ 3.1 billions de dollars USD) par en en 2020. Point Carbon Press Release. 22 May 2008. Global Carbon Market Worth €2 trillion by 2020. Oslo: Point Carbon.

⁶ Les estimations varient largement à cause des incertitudes scientifiques concernant les taux actuels de déforestation et de dégradation forestière, le contenu carbone des forêts, le rythme de perte de carbone due à la déforestation et à la dégradation forestière, et le taux de rétablissement des régions forestières déboisées ou dégradées.

⁷ Peters-Stanley, M., Hamilton, K., Marcello, T., Sjardin, M. 2011. *Back to the Future: State of the Voluntary Carbon Markets 2011*. Forest Trends/Ecosystem Marketplace and Bloomberg New Energy Finance, Washington, D.C.

montrer un chemin clair pour apporter des projets qui satisfont un minimum de standards régulateurs dans les structures nationales de comptabilité et de registre. Le programme doit aussi faciliter l'approbation de futurs projets « nested ». Adopter explicitement une telle approche, comme l'ont fait des pays comme le Pérou, garantit des investissements continus dans des projets pilotes qui peuvent générer des bénéfices environnementaux, économiques, et sociaux ainsi que des enseignements techniques et politiques précieux.

Ciblage Efficace des Incitatifs

L'efficacité de la REDD+ pour changer l'usage des sols et donc séquestrer du carbone supplémentaire dépend des incitatifs parvenant aux personnes responsables de l'utilisation des terres et du changement de l'usage des sols – qu'ils soient des propriétaires terriens, des communautés, ou des décideurs politiques nationaux.⁸ La REDD+ « nested » permet aux projets et programmes ciblés pour les circonstances locales de coexister aux côtés et au sein des politiques nationales et internationales. De cette manière, différents types et niveaux d'incitatifs peuvent être fournis à divers niveaux nécessaires, tous au sein d'un système de comptabilisation intégré.

OPTIONS POUR LA REDD+ « NESTED »

En pratique, adopter une approche « nested » à la REDD+ requiert une série complexe de prises de décision techniques et politiques concernant l'intégration des activités nationales, infranationales, et au niveau projet. Les problèmes et options clés pour la REDD+ « nested » comprennent :

- Créer des cadres politiques et régulateurs habilitants, ainsi qu'une infrastructure institutionnelle ;
- Développer des lignes directrices pour la manière dont les incitatifs seront distribués aux projets et programmes ;
- Gérer les risques à de multiples niveaux ; et
- Établir des règles techniques pour les niveaux de référence, mesures, et suivis de manière à tenir compte précisément et systématiquement des réductions d'émissions.⁹

Cadres Habilitants

Les cadres régulateurs et institutionnels sont la fondation pour la mise en place réussie de la REDD+ « nested ». Des conseils clairs pour la REDD+, qu'ils fassent partie d'une régulation complète REDD+ ou non, sont particulièrement importants pour que les investissements privés aient plus de certitude. Le cadre régulateur abordera des questions telles que :

- Désigner une entité responsable au niveau national et potentiellement au niveau infranational;
- Déléguer une autorité normative à l'entité responsable ou à une filiale technique ;

⁸ Cortez et al., supra note **Error! Bookmark not defined.**

⁹ Une discussion approfondie des problèmes et options est disponible dans Chagas, T., Olander, J., Streck, C., O'Sullivan, R., and Seifert-Granzin, J. 2010. *Nested Approaches to REDD+: An Overview of Issues and Options*. Forest Trends and Climate Focus, Washington, D.C., available at: www.forest-trends.org/dir/nestedredd.

- Harmoniser les régulations REDD+ avec les cadres existants de foresterie, d'agriculture, d'infrastructure, etc.
- Exigences de consultation ;
- Standards nationaux pour les processus de développement et d'approbation pour projets et programmes ;
- Éligibilité des incitatifs REDD+ non seulement en termes de qui reçoit les incitatifs, mais aussi en termes de quelles activités sont éligibles ou sont spécifiquement inéligibles ; et
- Établir un registre pour suivre les réductions d'émissions et la séquestration du carbone des projets et programmes.

Le cadre régulateur peut exposer ces aspects en termes généraux, laissant une flexibilité considérable aux gouvernements infranationaux, ou peuvent fournir des conseils plus détaillés. Si les investissements privés sont une priorité, des règles nationales sont nécessaires sur les points clés tels que les critères d'approbation du projet, l'éligibilité pour les incitatifs et la mise en place du registre.

Type et Distribution des Incitatifs

Les incitatifs REDD+ peuvent prendre la forme de crédits négociables de réductions ou suppressions d'émissions (c'est à dire des Unités de Réductions d'Émissions Vérifiées – VER), ou de paiements de sources publiques basés sur les résultats. Ces flux de revenus ne sont pas exclusifs mutuellement. Plutôt, les crédits négociables/ marchés carbone et le financement public peuvent être utilisés dans différentes circonstances et peuvent être combinés pour financer la REDD+ « nested ». Par exemple, les paiements de sources publiques basés sur les résultats peuvent soutenir les programmes et politiques gouvernementaux, alors qu'un marché carbone peut rémunérer les activités du projet.¹⁰

Indépendamment de la forme d'incitatifs utilisés reste la question de comment ceux-ci seront partagés géographiquement, politiquement, et entre les différentes activités (ex: politiques contre projets). Dans la mesure où les incitatifs REDD+ proviennent des marchés carbone, la question de l'allocation peut être laissée au marché. L'allocation du marché peut être considérée comme efficace pour produire le plus grand bénéfice pour acheteurs et investisseurs à moindre coût et risque pour ces parties. Cependant, les forces pures du marché sont agonistes à d'autres aspects environnementaux et sociaux du carbone forestier. Elles peuvent donc mener à un marché qui génère des profits pour les acheteurs, les investisseurs, et des vendeurs bien connectés ou organisés tout en désavantageant des groupes déjà marginalisés. Des standards minimums pour l'allocation des incitatifs, avec des politiques facilitant la participation des groupes marginalisés, peuvent être utilisés pour plus d'équité.

Il faut prendre une décision politique explicite à propos de l'allocation dans la mesure où les incitatifs découlent de, ou font l'objet d'une médiation par un programme national ou infranational. Une telle décision est souvent difficile tant techniquement que politiquement.

Performance Nationale ou Infranationale et Atténuation des Risques

Une des questions essentielles à résoudre pour la REDD+ « nested » est si la distribution des incitatifs aux programmes ou projets dépend de performance totale nationale ou infranationale

¹⁰ Chagas et al., supra note 9.

dans la réduction ou la suppression d'émission au-delà du niveau de référence. L'argument en faveur de lier les paiements incitatifs à la performance gouvernementale est que cela contrôle la fuite intérieure au-delà des limites du programme ou projet. Cela contrôle aussi les échecs gouvernementaux et protège donc l'intégrité du système.¹¹ Cependant, du point de vue pratique, il peut être nécessaire de découpler les paiements de la performance gouvernementale de manière à attirer les investissements privés et encourager la participation.¹²

Une approche médiane consisterait à faire dépendre les incitatifs des réductions d'émissions nationales ou infranationales en dessous du niveau de référence tout en payant les projets ou programmes réussis au sein de juridictions infructueuses à travers un compte de réserve, un accord d'assurance, ou une garantie gouvernementale. Si un tel système est utilisé, il faut bien faire attention à disqualifier les programmes ou projets qui ne font que déplacer les émissions de carbone et qui contribuent ainsi à l'échec national ou infranational à atteindre les objectifs de réduction d'émissions.

En général, la comptabilité « nested » pour la REDD+ doit faciliter le suivi de fuites ou de déplacement des émissions au-delà des limites du projet, parce que les réductions d'émissions revendiquées doivent être vérifiées au niveau national (et potentiellement infranational). Cependant, les fuites posent toujours un problème qui doit être résolu rapidement. Les options potentielles au niveau projet comprennent :

- Une conception du projet améliorée pour minimiser et précisément tenir compte des fuites ;
- Des paiements obligatoires dans des comptes de réserve qui peuvent être rassemblés à travers de nombreux programmes ou projets pour mieux gérer les risques et à moindre coût ;
- Des garanties gouvernementales pour réduire les risques et stimuler les investissements ;
- L'utilisation de mécanismes d'assurance formels dans la mesure où ils sont disponibles ; et
- Des pénalités pour la déforestation sanctionnée.¹³

Au niveau national ou infranational, le gouvernement peut décider d'instaurer un taux d'actualisation pour tenir compte des risques de fuites ou promulguer une taxe de fuite qui peut être utilisée pour financer un compte de réserve, programme de garantie gouvernementale, ou d'autres mécanismes gouvernementaux d'atténuation des risques.¹⁴

Règles Techniques

Pour soutenir la comptabilisation nationale, la REDD+ « nested » demande des règles technique élémentaires qui garantissent la mesure et le suivi constants et uniformes de la couverture et de la condition forestière ainsi que des stocks de carbone. Tenir compte précisément de la REDD+ « nested » comprend notamment :

¹¹ Cortez et al., supra note **Error! Bookmark not defined.**

¹² Pedroni L., Estrada, M., and Cenamo, M.C. 2010. "A 'Nested Approach' to REDD+: How Could It be Implemented?" In *Pathways for Implementing REDD+*, eds. X. Zhu, L.R. Möller, T. De Lopez, M. Zaballa Romero. UNEP Risø Centre, Geneva.

¹³ O'Sullivan, R., Streck, C., Pearson, T., Brown, S., and Gilbert, A. 2010. *Engaging the Private Sector in the Potential Generation of Carbon Credits from REDD+*. Report to the UK Department for International Development (DFID).

¹⁴ Chagas et al., supra note 9.

- Établir des niveaux de référence nationaux et potentiellement infranationaux ;
- Définir les types d'écosystème éligibles et leurs caractéristiques ;
- Établir quelles activités sont éligibles pour des incitatifs et dans quelle mesure ;
- Spécifier les périodes d'octroi de crédits ; et
- Établir des règles pour les droits acquis des activités REDD+ qui se sont produites avant la première période d'octroi de crédits, si il y a lieu.

Chacune de ces décisions implique des compromis et est donc sans doute politiquement chargée. L'établissement de niveaux de référence nationaux, en particulier, est déjà devenu une question controversée dans les négociations internationales sur le changement climatique. Par exemple, les pays avec des émissions de carbone en déclin relatif préfèrent fixer des niveaux de référence selon les émissions moyennes historiques, alors que les pays avec des émissions de carbone en augmentation relative préfèrent que les niveaux de référence prennent en compte les augmentations d'émissions prévues. Dans les systèmes REDD+ « nested », les défis sont démultipliés parce que les niveaux de référence infranationaux doivent s'additionner sous le niveau de référence national.

Les niveaux de référence peuvent être développés à partir de la base, en assemblant des niveaux de référence au niveau projet ou programme, ou du haut vers le bas. L'approche du bas vers le haut peut être déployée immédiatement (avec les méthodologies VCS), mais crée le risque important de ne pas avoir les niveaux de référence ne s'additionnent pas correctement. L'approche du haut vers le bas prend plus de temps parce qu'elle dépend de la modélisation précise du taux, de la localisation et du timing des changements dans la condition de la forêt,¹⁵ ainsi qu'un processus de négociation et de consultation avec les parties prenantes.

¹⁵ Chagas et al., supra note 9.

Pour plus informations:

Slayde Hawkins: shawkins@forest-trends.org

La rédaction de cet ouvrage a été possible grâce à :



Cette publication fut possible grâce au soutien généreux du Peuple Américain à travers l'United States Agency for International Development (USAID), sous les termes du TransLinks Cooperative Agreement No.EPP-A-00-06-00014-00 à la The Wildlife Conservation Society. TransLinks est un partenariat de WCS, The Earth Institute, Enterprise Works/VITA, Forest Trends et The Land Tenure Center. Le contenu est la seule responsabilité du partenariat et ne reflète pas forcément l'opinion de USAID ou du gouvernement Américain.