

# DEFORESTATION EVITEE : UN OBJECTIF INCONTOURNABLE, DES SITUATIONS COMPLEXES

Par **Philippe Delacote** et **Solenn Leplay**,  
économistes de l'environnement

Le 1<sup>er</sup> février 2011

Synthèse

*Les impacts de la déforestation tropicale sont aujourd'hui mieux connus :*

- La déforestation contribue chaque année à **près du quart des émissions de CO2 au niveau mondial**.

- Liée principalement à l'expansion agricole, elle concerne essentiellement des **pays émergents et en développement**, qu'il convient d'intégrer à la lutte contre le changement climatique.

- Elle pose le **problème des services environnementaux fournis par les forêts** : maintien de la biodiversité, limitation de l'érosion des sols, régulation de l'approvisionnement en eau.

L'accord de Copenhague de décembre 2009 reconnaît la **nécessité de diminuer les émissions émises par le processus de déforestation (REDD : Réduction des Emissions liées à la Déforestation et la Dégradation des forêts)**.

*Les politiques de REDD se heurtent toutefois à des limites :*

- Les interdictions de défricher peuvent être contournées à l'échelle locale et internationale, et nécessitent que tous les pays forestiers s'engagent ensemble dans la REDD

- La difficulté de fixer des seuils de référence fiables à partir desquels mesurer la déforestation évitée

- Le risque de non-permanence des stocks de carbone compensés à une date donnée.

*La mise en place et le financement de la REDD posent également problème :*

- Lors d'une première étape qui consisterait à **développer des politiques et mesures durables permettant de freiner le processus de déforestation** (« input-based »), des **fonds bilatéraux ou multilatéraux** seraient utilisés pour financer les activités. Or il n'est pas garanti que les pays du Nord puissent regrouper de telles sommes à temps.

- Le financement de la deuxième étape, lors de laquelle la **déforestation évitée fera l'objet de compensations Nord-Sud pour rémunérer des résultats** (« output-based ») pourrait passer par le recours à un fonds, ou par un système « cap-and-trade », où **des crédits d'émission seraient accordés aux pays du Sud, en fonction des quantités de déforestation évitée**. Un tel système rendrait les pays du Sud dépendants des fluctuations sur le marché du carbone. Par ailleurs, l'impact de l'afflux massif de crédits d'émissions forestiers sur un marché du carbone encore jeune n'a pas été déterminé.

- Les coûts de la REDD seront sans doute plus importants que les revenus perdus par l'interdiction de déboiser : les compensations correspondantes risquent de maintenir les agents de la déforestation dans la pauvreté.
- Les richesses acquises par la REDD posent le problème de leur redistribution équitable.

**Propositions et points de vigilance :**

- À court terme, la REDD passe par la **mise en place de projets locaux**, par les pays concernés et les institutions finançant la déforestation évitée.
- Le **recours décentralisé aux marchés du carbone** n'est un horizon envisageable qu'à l'issue d'une **longue période de transition**.
- Les projets locaux liés à REDD doivent comprendre des volets **de développement rural** : diffusion de techniques plus intensives, clarification des politiques foncières, politiques éducatives.

Note  
intégrale

L'année 2011 a été proclamée **Année Internationale des Forêts** par les Nations Unies, donnant ainsi l'occasion de se pencher sur un phénomène environnemental majeur : **la déforestation**.

Limitier la déforestation tropicale est un enjeu crucial dans la lutte contre le changement climatique. D'une part, elle est **responsable de près d'un quart des émissions mondiales de CO2**. D'autre part, l'enjeu est d'**intégrer plus activement les pays en développement aux politiques climatiques**.

**L'objectif de déforestation évitée, c'est-à-dire la baisse du taux de déforestation par rapport à un seuil de référence, est communément partagé.** Toutefois ses conditions et modalités de mise en œuvre posent certaines questions cruciales. En premier lieu, les pays concernés doivent se mettre d'accord sur les **seuils de déforestation de référence** à partir desquels peut se mesurer la déforestation évitée. Les objectifs divergent entre les pays, car ce seuil de référence définit les montants devant être transférés du Nord au Sud. Un taux de déforestation de référence élevé peut être lié à des performances plus faciles à réaliser, et donc à des paiements pour la déforestation évitée plus élevés. En second lieu, la mise en place de mécanismes de déforestation évitée doit être faite **d'une manière globale**, afin d'écartier les **risques de fuites** : la déforestation évitée en un point peut provoquer le défrichement d'une autre zone géographique. Enfin, il est nécessaire de **contrôler la permanence de la déforestation évitée**, afin que les transferts réalisés ne soient pas qu'un retardement de la déforestation.

Le financement des mécanismes de déforestation pose un certain nombre de questions pratiques. Tout d'abord, que finance-t-on ? Des résultats ou des efforts ? Ensuite, comment les finance-t-on ? Via un fonds ou par le marché ? Enfin, la déforestation évitée doit-elle être l'objectif unique, au détriment potentiel de l'équité ?

## 1. LES IMPACTS DE LA DEFORESTATION TROPICALE SONT AUJOURD'HUI MIEUX CONNUS

La déforestation est un thème central de la lutte contre le changement climatique, et un moyen d'intégrer les pays en développement aux politiques globales.

### 1. 1 - L'IMPACT DE LA DEFORESTATION SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Selon la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), plus de 13 millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année. Les arbres étant composés à 50 % de carbone, leur destruction correspond à l'émission du gaz carbonique ainsi stocké. Ainsi, la déforestation est responsable chaque année de **près d'un quart des émissions de CO2 au niveau mondial (22 %), soit à peine moins que les industries de l'énergie (27 %) et d'avantage que les transports (17 %)**. Il est donc crucial de prendre efficacement en compte cette source importante d'émission dans la lutte contre le changement climatique.

### 1. 2 - DEFORESTATION ET PAYS EN DEVELOPPEMENT

La déforestation est un phénomène qui concerne **essentiellement les pays tropicaux**, qui sont fréquemment des pays émergents ou en voie de développement. Les pays les plus touchés par la déforestation sont en effet le **Brésil**, la **République Démocratique du Congo**, l'**Indonésie** ou encore la **Birmanie**. La source principale de la déforestation est l'expansion agricole (environ 50 %). La déforestation n'est donc **pas qu'un thème environnemental, mais également un thème relatif au développement des pays concernés**. En outre, la prise en compte de la déforestation est une piste d'intégration des pays en développement (PED) à la lutte contre le changement climatique.

### 1. 3 - LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX DES FORETS

Outre leur contribution en termes de séquestration du carbone, les forêts tropicales génèrent un grand nombre de **services environnementaux globaux et locaux**. Ainsi, elles contiennent la majeure partie de la **biodiversité mondiale** (entre 50 et 90 % des espèces terrestres). Au niveau local, les forêts permettent de **limiter l'érosion des sols**, et de **réguler l'approvisionnement en eau** (en termes de quantité et de qualité). Enfin, on estime que plus d'1,6 milliard de personnes au niveau mondial dépendent des ressources forestières, à des degrés divers.

### 1. 4 - LA PLACE DES FORETS A KYOTO ET COPENHAGUE

Dans les mécanismes de développement propre (MDP)<sup>1</sup> du protocole de Kyoto, **seules les pratiques d'afforestation et de reforestation sont prises en compte**, à l'inverse des pratiques de conservation forestière (et donc de déforestation évitée). Ces projets ne représentent que **8 projets de MDP sur les 1900** déjà mis en place depuis l'entrée en vigueur des MDP.

---

<sup>1</sup> Les MDP permettent aux pays de l'Annexe I d'investir dans des projets réduisant ou évitant l'émission de gaz à effets de serre (GES) dans les PED, en échange de crédits carbone utilisés pour réduire leurs propres objectifs d'émissions.

L'accord de Copenhague<sup>2</sup> reconnaît la **nécessité de diminuer les émissions produites par le processus de déforestation (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et la Dégradation des forêts, REDD)**. Toutefois, aucun objectif quantifié n'a été fixé. Les pays développés se sont engagés à fournir 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 aux PED afin de financer les actions pour l'adaptation et l'atténuation du changement climatique, dont la REDD fait partie. Par ailleurs, d'ici 2020, les pays du Nord se sont fixés comme objectif de mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an pour les besoins des pays du Sud. De plus, au cours de la conférence, les gouvernements de l'Australie, de la France, du Japon, de la Norvège, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ont décidé ensemble de dédier 3,5 milliards de dollars pour l'adaptation au changement climatique des Pays les Moins Avancés et pour un démarrage rapide de la REDD entre 2010 et 2012.

## **2. LES POLITIQUES DE REDUCTION DES EMISSIONS LIEES A LA DEFORESTATION ET LA DEGRADATION DES FORETS (REDD) SE HEURTENT A DES LIMITES RECURRENTES**

L'idée de conservation de la forêt par dédommagement Nord-Sud, éventuellement contre des droits d'émissions, est remise sur la table des négociations, 10 ans après les négociations du protocole de Kyoto. Or, les risques et les difficultés méthodologiques évoqués lors de la construction du protocole de Kyoto demeurent. Le mécanisme REDD pourrait-il surpasser ces obstacles ?

### **2. 1 - RISQUES DE FUTURES OU DE DEPLACEMENT D'EMISSIONS**

Deux modalités de mise en place de la REDD sont envisageables :

- La première est une **approche par projet**, qui consiste en une **rémunération directe des agents de la déforestation** (principalement les ménages agricoles et des entreprises d'exploitation forestière) afin de les inciter à changer leurs pratiques. Cependant, comment garantir que ces agents ne contourneront pas l'interdiction locale en allant défricher plus loin, dans l'espoir d'augmenter leurs revenus ?

- La deuxième approche est **nationale**, et elle consiste en une **rémunération accordée sur la base des performances totales des pays concernés**. Le **risque de fuites** persiste à l'échelle internationale, entre pays forestiers. Ce type de fuites a déjà été observé auparavant : en 1989, l'abattage de bois a été interdit en Thaïlande, ce qui a incité les entreprises de ce pays à se délocaliser en Birmanie et au Cambodge pour poursuivre leurs activités. Pour contrer cette menace, il faut que chaque pays forestier s'engage dans la REDD, ce qui représente un grand défi pour la communauté internationale.

---

<sup>2</sup> L'accord de Copenhague et les résultats du groupe de travail sur la REDD sont disponibles sur le site de la CCNUCC : <http://unfccc.int/2860.php>

## 2.2 - SEUILS DE REFERENCE ET RISQUE D'ADDITIONNALITE

La première proposition pour établir les seuils de référence à partir duquel on mesure la déforestation évitée est le **seuil de référence historique**. Ce seuil se base sur une moyenne des taux de déforestation passés. Ce type de scénarios de référence défavorise les pays ayant de faibles taux de déforestation passés (comme le Costa Rica ou les pays du Bassin du Congo), ce qui, par conséquent, renforce les risques de fuites internationales. A l'inverse, des régions comme l'Asie du Sud-Est, où le déboisement fut élevé dans les années 1980, sont favorisées par ces scénarios historiques. Par ailleurs, l'établissement de ce type de scénario écarte l'hypothèse de transition forestière qui prédit une tendance spontanée à la diminution de la déforestation pour des causes économiques, sociales et géographiques. Cela augmente donc les risques d'additionnalité, des pays pouvant être récompensés pour une diminution de la déforestation qui aurait eu lieu sans l'application de systèmes incitatifs.

La deuxième proposition, celle des **seuils de référence projetés**, permet de soutenir la démarche des pays ayant de faibles taux de déforestation passés, en construisant des scénarios prédictifs qui évaluent en fonction de leur croissance économique et démographique les besoins de déboisement de chaque pays pour les années à venir. Ces scénarios demeurent cependant peu fiables car les taux de déforestation ne sont pas seulement influencés par des facteurs prévisibles, mais surtout par des phénomènes non prévisibles (prix de certaines commodités agricoles, cours des produits miniers ou du pétrole, migrations ou phénomènes climatiques).

## 2.3 - RISQUE DE NON-PERMANENCE

Un autre risque, déjà rencontré lors de l'élaboration des MDP, est le **risque de non-permanence des stocks de carbone compensés à une date donnée**. En effet, la forêt plantée ou conservée dans le cadre de la lutte contre le changement climatique peut par la suite disparaître à cause d'accidents naturels ou d'un changement anthropique d'usage de la terre. A l'échelle des projets, on peut conditionner le versement des compensations à l'existence et la permanence de la forêt. Cependant, à l'échelle nationale, les paiements sont uniquement conditionnés aux résultats et non à la permanence des efforts passés.

## 3. MODALITES DE MISE EN PLACE DE LA REDD

Certaines questions restent en suspens sur la manière d'allouer les ressources financières potentiellement récoltées.

### 3.1 - FINANCER DES REFORMES OU REMUNERER DES RESULTATS ?

L'accent a été mis par la plupart des gouvernements, des ONG et des centres de recherche sur la volonté de **compenser la déforestation évitée sur une estimation de la différence entre la déforestation observée et mesurée à un temps donné et un seuil de référence** (« output-based »).

Une alternative à ce schéma pourrait être un **financement d'activités jugées aptes à freiner le processus de déforestation** (« **input-based** » ou « compensation des efforts aboutis »). Ce support financier serait fourni aussi longtemps que les destinataires pourraient démontrer leur performance (en termes qualitatifs plutôt que quantitatifs). En effet, s'il est difficile de quantifier l'impact des politiques et mesures mises en place en volumes d'émissions évitées, il est envisageable de contrôler si les politiques ont un impact positif sur la diminution des taux de déforestation. Les activités éligibles pourraient être : les réformes foncières, l'assistance technique et financière pour intensifier l'agriculture, ainsi que le contrôle et la surveillance de l'exploitation illégale de bois.

En réalité, **les deux options pourraient être retenues alternativement**. Dans une première étape, les fonds levés par les pays du Nord pourraient servir à préparer les PED à accueillir la REDD et à développer des politiques et mesures durables assurant l'efficacité future des systèmes incitatifs et encourageant les transferts Nord-Sud (« input-based »). Dans une deuxième étape, la mise en place d'une compensation basée sur les résultats en termes de déforestation (« output-based ») pourrait être envisagée. Dans les premières conclusions du groupe de travail consacré à la REDD, l'implémentation par étapes a été effectivement décidée.

Une autre piste pourrait être de suivre conjointement les deux options décrites précédemment. Ainsi une partie des sommes pourrait être allouée à la mise en place de mesures spécifiques, alors qu'une autre partie serait conditionnelle aux résultats obtenus.

### **3.2 - FINANCEMENT PAR LES FONDS OU PAR LE MARCHÉ ?**

Dans la première étape, qui s'attachera à faciliter les réformes structurelles des pays tropicaux, des fonds bilatéraux, multilatéraux et/ou provenant d'ONG seront utilisés pour financer les activités. L'Union européenne a proposé de **prélever une taxe à partir de 2013 sur toutes les transactions ayant lieu sur les marchés de carbone** et de **dédier le fonds ainsi levé à la lutte contre la déforestation**. Cependant, les sommes requises sont considérables et il n'est pas garanti que les pays du Nord regroupent ces sommes à temps, malgré leurs engagements récents à Copenhague. Le premier ministre du Royaume-Uni, Gordon Brown, a évalué à environ 25 milliards de dollars les fonds nécessaires entre 2010 et 2015 pour réduire la déforestation de 25% d'ici 2015.

Dans la deuxième étape, lorsque la déforestation évitée fera l'objet de compensations Nord-Sud pour rémunérer des résultats, diverses options sont envisageables. **La première est le recours à un fonds, qui ne ferait pas l'objet d'émissions de crédits échangeables**, similaire à celui levé pour financer la première phase d'application de la REDD. Les risques sont donc les mêmes : il y a peu de garantie que les pays émetteurs puissent maintenir leurs apports sur le long terme et que ces fonds soient réellement additionnels, c'est-à-dire qu'ils ne se substituent pas à l'aide au développement par exemple.

**La deuxième option est un système « cap-and-trade »**, où des crédits d'émission sont accordés aux pays du Sud, en fonction des quantités de déforestation évitée. Ces crédits d'émissions, fongibles sur les marchés de carbone, aideraient donc les pays du Nord et leurs entreprises à atteindre leurs objectifs d'émissions, fixés dans le cadre du protocole de Kyoto. L'avantage d'un tel marché est d'offrir un système de compensation disponible à long terme. Il semble que dans l'état

actuel des négociations, cette solution soit celle envisagée, principalement par les pays du Nord, car elle est la plus populaire et c'est celle sur laquelle il est le plus facile de trouver un accord international. Toutefois, si l'allocation des crédits carbone est trop élevée dans les pays développés, et que les crédits d'émission déforestation sont trop nombreux dans les PED, alors les quotas d'émission ne seront plus contraignants et le marché du carbone ne remplira plus son rôle d'atténuation du changement climatique.

Cette dernière solution présente certains inconvénients. Tout d'abord, les fluctuations sur le marché du carbone accroissent l'incertitude des PED concernant le montant des financements, et ne facilitent donc pas la mise en œuvre de projets de long terme pour réduire la déforestation. Par ailleurs, l'existence d'institutions fiables pour intégrer la REDD au marché du carbone est essentielle, et certains PED peuvent nécessiter des réformes structurelles importantes préalables à cette intégration.

Pour finir, le principal problème qui reste actuellement en suspens est de **déterminer l'impact de l'afflux massif de ces crédits d'émissions forestiers sur le marché actuel du carbone**. L'Union européenne craint l'arrivée brusque de grandes quantités de crédits sur son jeune et fragile marché du carbone. Une variante proposée est d'avoir recours à un **mécanisme de marché décentralisé**, en élargissant le système des MDP aux projets REDD. Les permis d'émissions certifiées reviennent alors aux responsables des projets et non à l'Etat. Encore une fois, l'inconvénient d'un tel système est qu'il ne permet pas de contrôler les risques de fuites internes.

Ainsi, il est fortement probable, étant donné les évolutions réalisées à Copenhague, que la mise en place de la REDD repose tout d'abord sur un fonds pour financer les réformes structurelles. Ensuite, ce fonds pourra être utilisé pour financer les efforts de déforestation évitée par rapport à un seuil de référence. Puis la REDD pourra progressivement être intégrée dans le marché du carbone, afin de garantir un fonctionnement à long terme.

### **3.3 - RISQUE D'INEQUITES**

La déforestation évitée est apparue comme un des grands enjeux du changement climatique, notamment car elle a été présentée comme un moyen plus rentable pour l'atténuer. Cependant, cette évaluation se base principalement sur l'idée que la compensation REDD se fera sur la base des coûts d'opportunité du non-usage des terres forestières (c'est-à-dire des revenus qu'auraient générés les terres défrichées pour les agents de la déforestation). Cependant, **les coûts de la REDD seront sûrement plus importants que les revenus perdus par l'interdiction de déboiser**.

Ainsi il faut prendre en compte les coûts de surveillance des agents non-éligibles à la REDD (exploitants illégaux, certains agriculteurs...), les coûts de mise en œuvre des mécanismes (identification des agents, clarification des droits de propriété, formations...), les coûts de contrôle, la corruption, les coûts de développement d'alternatives économiques pour convertir les agents de déforestation... De plus, si les transferts REDD correspondent exactement aux revenus perdus, alors compenser les agents de la déforestation consiste bien souvent à les maintenir dans la pauvreté. Ces agents tenteront probablement de contourner les contrats REDD et de déboiser ailleurs.

Par ailleurs, si la redistribution des richesses acquises par la REDD au sein de chaque pays est laissée à la discrétion de chaque gouvernement, **une redistribution équitable aboutissant à un maintien durable du couvert forestier n'est pas garantie**. Dans cette optique, **la première phase de réforme structurelle est cruciale**. En effet, certains agents clés de la déforestation, comme les communautés locales pratiquant une agriculture de subsistance, ne possèdent pas de droits de propriété sur la forêt. Ils pourraient ainsi être inéligibles aux mécanismes de compensation. De plus, le risque est d'inciter les Etats forestiers à favoriser la délimitation d'aires protégées et contrôlées et ainsi à diminuer la déforestation à moindre coût, plutôt que de compenser les usagers de la forêt pour leurs revenus perdus alors qu'ils ne possèdent pas de titres de propriété.

## CONCLUSION

- La déforestation est un enjeu crucial et complexe, à la fois dans le cadre du réchauffement climatique, mais également en termes de biodiversité. Elle se confronte aux **problématiques inhérentes au développement** (pauvreté, corruption, répartition de la richesse et de la propriété des terres...).
- Le **recours décentralisé aux marchés du carbone** est difficilement envisageable à court terme, et nécessite une période de transition conséquente.
- À court terme, des politiques efficaces de lutte contre la déforestation impliquent la **mise en place de projets locaux**, éventuellement sous la forme de **paiements pour « services environnementaux »**. Ces projets peuvent être mis en place par les gouvernements des pays concernés, mais aussi directement par les institutions finançant la déforestation évitée (institutions internationales, gouvernements des pays du Nord, ONG).
- la mise en place de projets locaux de lutte contre la déforestation doit être accompagnée de **volets de développement rural** : l'aspect environnemental ne peut être traité sans lien étroit avec le développement des territoires. Plus particulièrement, les politiques agricoles doivent prendre en compte leur impact potentiel sur les usages des terres et favoriser la diffusion de techniques plus intensives ; les politiques foncières doivent être clarifiées afin d'éviter au maximum l'exploitation illégale ; les politiques éducatives doivent permettre la création d'opportunités de développement en dehors du secteur agricole.