

« Déforestation évitée »: incitations et adaptation dans les Etats « fragiles » ou défaillants

Alain Karsenty

UR « Biens et Services des Ecosystèmes Forestiers »

CIRAD- ES

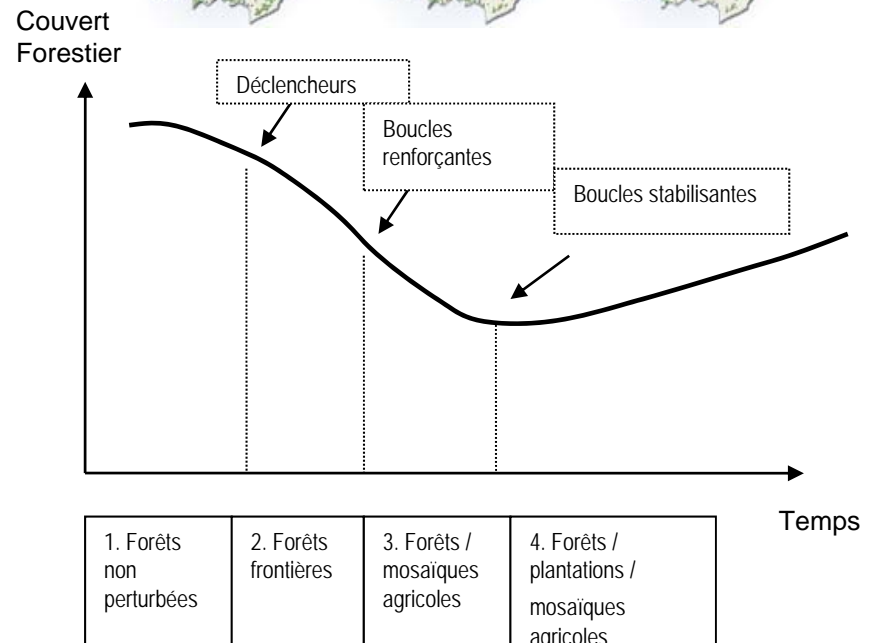
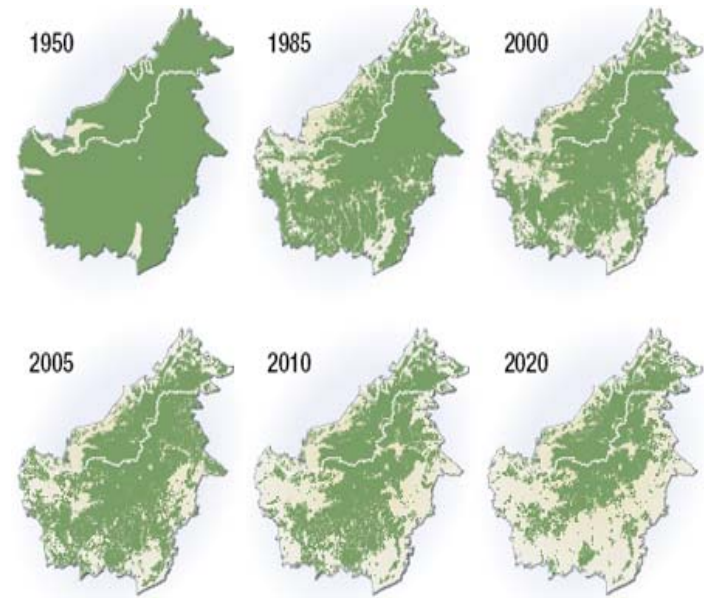
Le principe de la REDD

(Réductions des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation)

- La déforestation est responsable de 12 à 15% (avec la dégradation des tourbières) des émissions annuelles anthropiques de GES (fourchette de 8 à 20% compte tenu des chiffres incertains du déboisement mondial)
- Suggéré par un groupe de chercheurs (article de Santilli *et al*, 2003 sur les « réductions compensées ») proposé en 2005 par la Papouasie, le Costa Rica, le Brésil et d'autres (i.e. les pays d'Afrique centrale regroupés dans la COMIFAC), mais avec différentes variantes
- Principe de base: rémunérations pour les pays qui réduisent leur niveau de déboisement, crédits carbone (Kyoto) ou équivalent en argent (implique mise en place fonds spécial)
- De sérieuses difficultés dans le processus de négociation:
 - Marché ou fonds?
 - Comment choisir et calculer les scénarios de référence (*baselines*)?
 - Comment traiter le problème du risque de non permanence (réduction sur une période, mais accroissement de la déforestation à la suivante)?
 - Résultats nationaux ou rémunération directe des projets?

La référence historique: gagnants et perdants

- Problèmes moins « technique » que politique
- Pont clé: détermination de la **référence** par rapport à laquelle la déforestation sera mesurée
- Indonésie et la Malaisie ont eu (et ont toujours, pour l'Indonésie) des niveaux élevés de déforestation dans les années 80 et 90 mais les forêts restantes tendent à se concentrer sur les montagnes: baisse du déboisement attendue pour de simples raisons “mécaniques”
 - Les réductions futures seront vraisemblablement “non additionnelles”
 - Serait-il équitable de “récompenser” la Malaisie et l'Indonésie pour leurs politiques passées vis-à-vis de la forêt?
- Le Pérou, la Bolivie, le Guyana, les pays du Bassin du Congo ont toutes les chances d'être les perdants



Le « scénario tendanciel »

- Les pays à faible déforestation (e.g. les pays du Bassin du Congo) demandent un “facteur d’ajustement” les autorisant à accroître leurs niveaux de déforestation ... tout en gardant la possibilité d’être crédités malgré tout
- Revient à établir des scénarios “prédictifs” (ajustés) basés sur les niveaux anticipés de déforestation pays par pays

Schéma d'une rémunération pour « déforestation évitée » avec la méthode de la référence historique

Déforestation
(ha déboisés
par an)

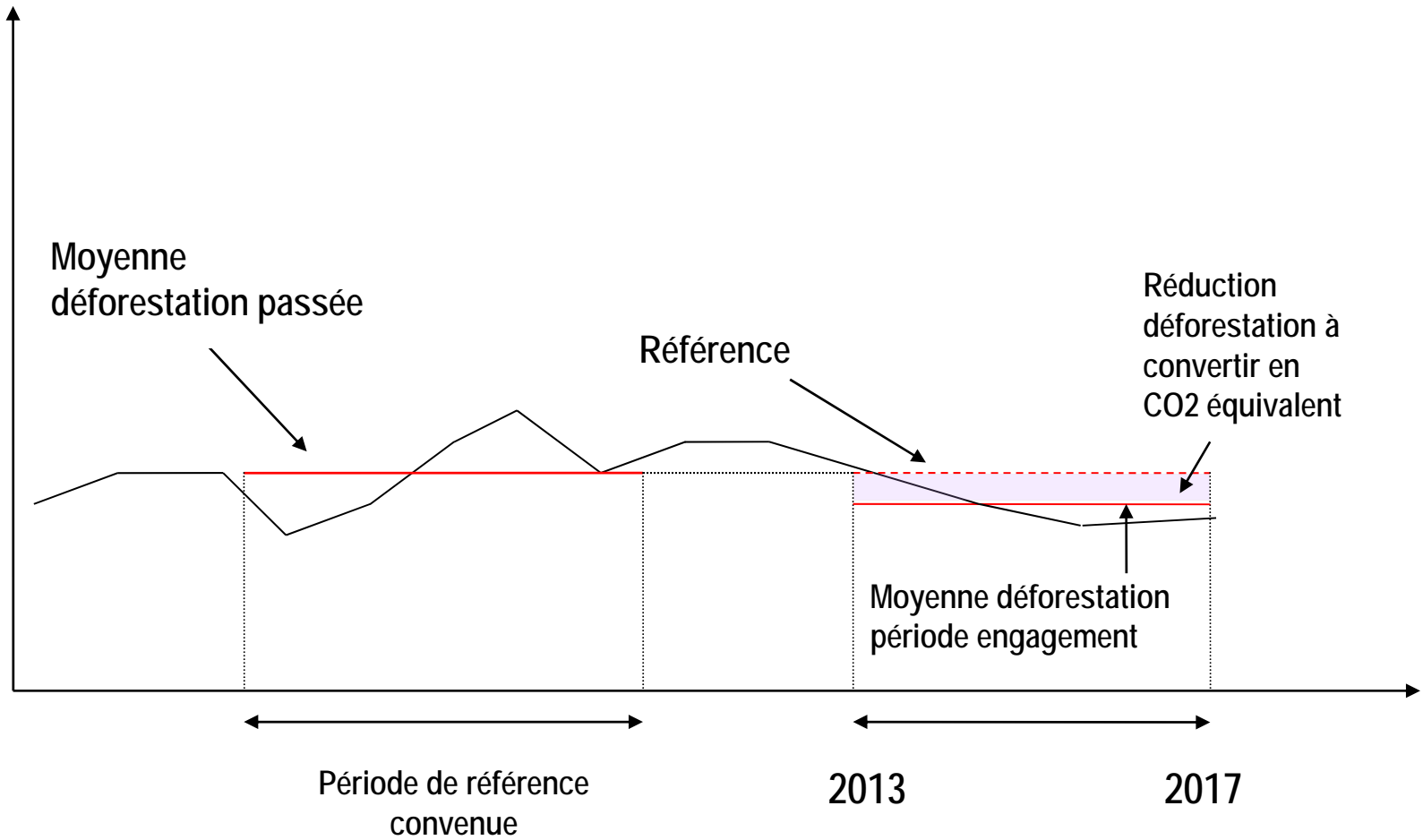
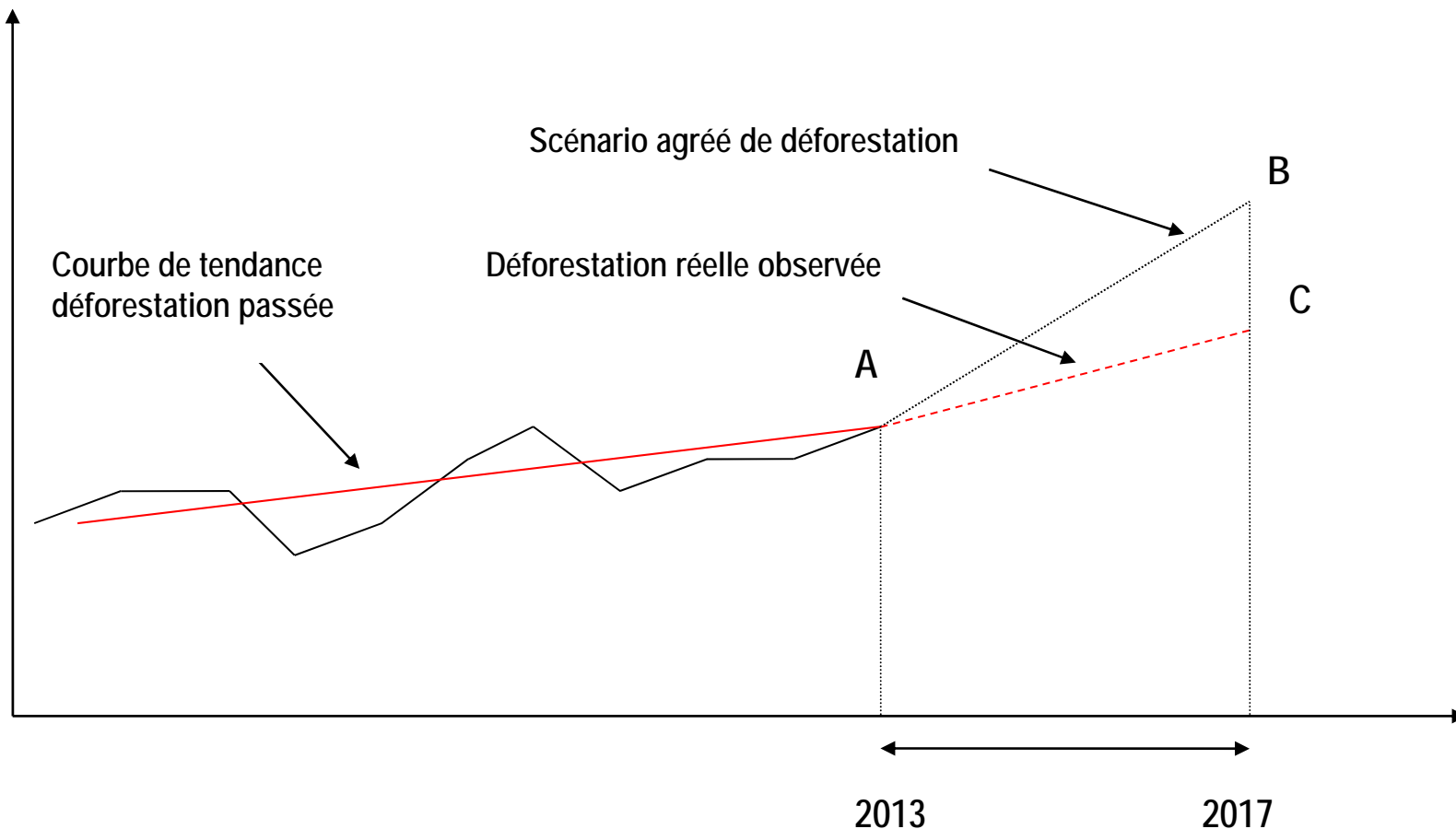


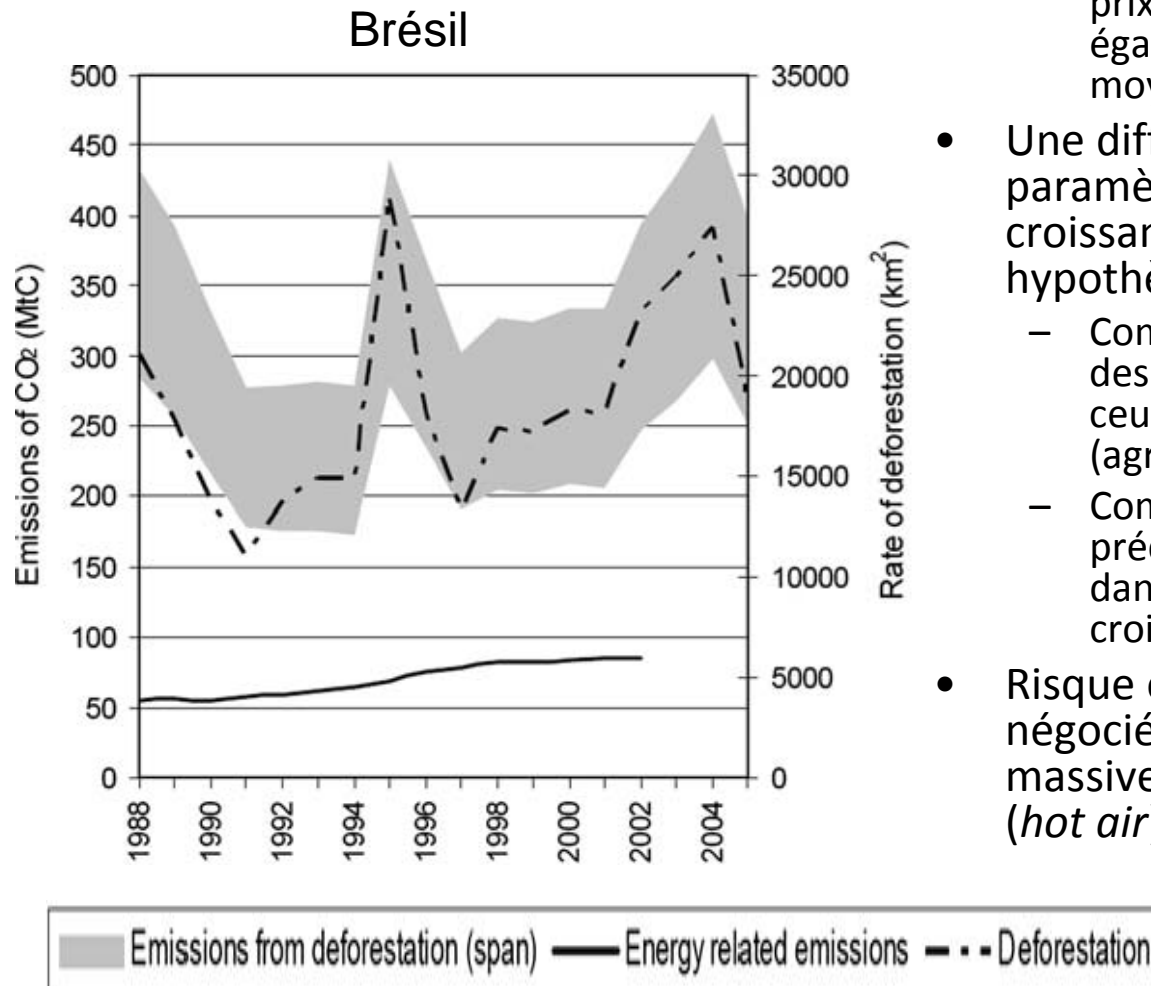
Schéma d'une rémunération pour « déforestation évitée » avec la méthode du scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement »

Déforestation
(ha déboisés
par an)



Aire [ABC] : déforestation « évitée » (par rapport au scénario) pouvant ouvrir droit à des crédits carbone ou à une rémunération

Peut-on prédire les niveaux de déforestation?



- Chomitz et al. (2007) suggèrent de modéliser les dynamiques de changement d'usage des terres pour calculer les scénarii de référence
 - Mais ils notent aussi une corrélation entre les niveaux de déforestation en Amazonie et le prix du bœuf au producteur. Ils identifient également une corrélation avec les moyennes des précipitations ...
- Une différences doit être faite entre des paramètres (relativement) prévisibles (e.g. croissance de la population) et des hypothèses:
 - Comment prédire l'évolution des cours sur des devenus hautement spéculatifs, comme ceux du soja, de l'huile de palme (agrocultures) ou du bœuf....?
 - Comment prédire l'évolution des précipitations et les risques de feux de forêts dans un contexte de désordres climatiques croissants?
- Risque évident de baselines politiquement négociées qui engendrent la création massive de « fausse monnaie climatique » (*hot air*) à l'instar du cas Australien (art 3.7, ou « clause australienne » du Protocole de Kyoto)

De RED à la REDD +: progrès dans la négociation ou fuite en avant?

- Principe initial : réduction de la déforestation brute
 - Principe endossable par les différentes communautés d'intérêt (climat, biodiversité, gestion durable, populations locales...)
- La « dégradation évitée » (second D) introduite « pour l'Afrique »
 - Ouvre la voie au financement de concessions de conservation en remplacement de l'exploitation
- Le + de REDD à la demande des pays émergents: gestion forestière, conservation plantations
 - Gestion forestière: remet la question de l'exploitation industrielle en débat, rupture avec les ONG type Greenpeace
 - Conservation: ouvre la voie à des demandes de rémunération des stocks (forêts sur pied) et non plus des flux (réduction de la déforestation)
 - Plantations: à la demande de la Chine, notamment, ouvre la possibilité de rémunération des plantations industrielles
 - Rupture avec le principe d'additionnalité appliqué par le MDP pour ces projets de plantation
 - Rupture avec les communautés « biodiversité » et « communautés locales »

La problème de l'architecture

- Proposition initiale des « réductions compensées » au niveau national pour éviter l'objection du risque de « fuites » (*leakage*) (déplacement de la déforestation, physique ou par les prix) qui avait déjà prévalu pour le MDP en 2000
- Mais lobbying des « porteurs de projets » pour une rémunération directe des projets
- Proposition « *nested approach* » tente de concilier les deux formules, mais impliquerait une couverture quasi complète de la forêt par des projets, improbable dans les grands pays

Une théorie naïve de l'incitation

- Réduction de l'Etat à un agent économique omnipotent comparant les prix relatifs et réduisant ou accélérant la déforestation à sa guise...
- OCDE : État fragile: État « *dont les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme* ».
- Ignorance (volontaire?) de l'économie politique : Etats « bienveillants » ou Etats « à agendas privés »?
 - Pas d'analyse du rôle de la corruption dans les processus de décision
- Une surestimation de la capacité des Etats, étonnante quand il s'agit d'Etats « faibles » ou « défaillants »
 - Les Etats sont-ils en mesure de **décider** contre les intérêts économiques des groupes qui les soutiennent politiquement (et/ou les corrompent)?
 - Même si ces Etats décidaient sincèrement de travailler à réduire la déforestation, seraient-ils en mesure de **mettre en œuvre** les politiques efficaces et à affronter les coûts sociaux correspondants?
- La réduction de la déforestation se joue en dehors du secteur forestier, est conditionnées par des changements importants des politiques publiques, des réformes coûteuses financièrement et politiquement (comme sur le foncier)

Les effets pervers de l'incitation

- Un leitmotiv implicite : ***“Si vous ne me payez pas je laisse détruire mes forêts”*** ...
- L'exemple du Guyana :
 - Déboisement quasi-nul > 0,1% /an
 - Faible population et forêts enclavées
- Scénario de référence élaboré par McKinsey en 2008: la déforestation passe à 4,3% par an (630.000 ha par an), et 90% de la forêt est déboisée en 25 ans (*Economically rational land-use scenario*)
- Valeur de la compensation estimée: 580 M \$ par an (la moitié du budget national annuel)
- Questions induites:
 - Prévion ou menace?
 - Peut-on avoir des prévisions « neutres » indépendamment les intérêts stratégiques des acteurs?

L'adaptation dans les Etats fragiles ou défailnants

- Possibilité de politiques publiques anticipatrices à long terme dans un contexte d'Etats « défailnants »?
- « *Ecosystem-Based Adaptation* »? Idée que la meilleure manière de s'adapter est de bien gérer les écosystèmes
 - Ne répond pas au risque d'évènements extrêmes (e.g. sécheresses majeures qui font disparaître les forêts)
 - Ne pose pas les problèmes des facteurs de vulnérabilité sociaux: inégalité des revenus et dans l'accès aux droits, corruption qui empêche la régulation de l'urbanisme, marginalisation de certains groupes sociaux dans l'accès au foncier qui les pousse à déboiser...
 - Les inégalités, au sens d'un accès inégal aux capacités (Sen) et d'une inégalité face au droit, sont au centre de cette problématique
- Pour l'incitation comme pour l'adaptation, l'économie politique est bien la clé du problème