

GRET

Professionnels du
développement
solidaire

Coupes budgétaires, coupes forestières ?

Suivi des financements précoces de la France pour la REDD+

Célia Gautier et Anne Chetaille

MARS 2012

Référence bibliographique pour citation :

GAUTIER Célia, CHETAILLE Anne, *Coupes budgétaires, coupes forestières ? Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*, Nogent-sur-Marne, Gret, mars 2012.

Date de publication : mars 2012.



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00
Fax : 33 (0)1 70 91 92 01

Crédits photos : Sam Beebe (Ecotrust), Marion Beullier, José Cruz (Agência Brazil), NASA, Nations unies, Philippe Sablayrolles (Gret), Nara Simhan.
Couverture : Philippe Sablayrolles, Frédéric Castell (Gret).

Maquette : *Intérieur* : Célia Gautier (Gret). *Couverture* : Hélène Gay (Gret).

Imprimé par : impression durable (Gennevilliers).



Coupes budgétaires, coupes forestières ?

**Suivi des financements précoces
de la France pour REDD+**

Remerciements :

Les auteurs remercient la *Climate and Land Use Alliance* (CLUA) pour son soutien financier.

Elles remercient également l'ensemble des personnes interviewées et des relecteurs pour leur coopération et leurs avis précieux :

Olivier Bouyer (ONFi), Guillaume Choumert (MEDDTL), Alain Damais (DGT/MINEFI), Elise De-laître (DGT/MINEFI), Emeline Diaz (FF4) Christophe Du Castel (FFEM), Guillaume Ernst (AFD), Delphine Eyraud (MEDDTL), Thierry Liabastre (AFD), Cyril Loisel (MAEE), Pierre-Cyril Renaud (Gret), Philippe Sablayrolles (Gret), Jean-Marc Sinnassamy (FEM), Aurélie Vogel (Gret), Marie-Andrée Zozime (Gret).

Les auteurs remercient également Lara Colo pour la traduction du français à l'anglais.

Sommaire

Liste des acronymes et abréviations	4
Liste des encadrés	4
Liste des tableaux	4
Liste des figures	5
Introduction	7
1. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE	9
Le contexte	9
Une présence historique dans le secteur forestier des pays en développement	9
Un pays moteur dans la négociation internationale sur REDD+	9
Les engagements internationaux de la France	11
La participation de la France au Partenariat REDD+	11
Sources et découpage prévisionnels des financements précoces REDD+	12
Les sources en 2010	12
Les sources en 2011 et en 2012	13
Les montants et les canaux	14
2. LE CONSTAT : LA FRANCE, ELEVE MOYEN ?	17
Les sources et les montants réalisés	17
En 2010 : rien de nouveau sous le soleil	17
En 2011-2012 : un peu d'argent frais !	18
Comparaison européenne	19
Répartition prêts/dons et par zone géographique	21
Les prêts, toujours plus nombreux par rapport aux dons	21
... rendent illusoire la priorité africaine	22
Les financements précoces REDD+ comptabilisés par la France	23
L'appui budgétaire bilatéral	23
L'aide « projets » bilatérale	23
L'aide multilatérale pour REDD+	26
3. RECOMMANDATIONS : FAIRE DE REDD+ UN OUTIL AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT	29
Assurer l'additionnalité des financements REDD+	29
Améliorer la transparence	30
Sources : Pour des mécanismes de financement innovants	31
Prêts et dons : pour un instrument en accord avec les priorités	32
Apporter des réponses innovantes à la déforestation et à la dégradation des forêts	33
Recommandations pour l'action	35
Conclusion	37

Liste des acronymes et abréviations

AE	Autorisations d'engagements	MAEE	Ministère français des Affaires étrangères et européennes
AFD	Agence française de développement	MEDDTL	Ministère français de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement
AP	Aire protégée	MDP	Mécanisme de développement propre
APD	Aide publique au développement	MINEFI	Ministère français de l'Économie, des finances et de l'industrie
CAS	Compte d'affectation spéciale	MRV	Mesure, reporting et vérification
CCBS	Standards Climat, Communautés et biodiversité (<i>Climate, Community and Biodiversity Standards</i>)	ONF	Office national des forêts
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique	ONFi	Office national des forêts - international
C2D	contrat de désendettement et de développement	ONG	Organisation non gouvernementale
CI	Conservation International	PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
CIS	Climate Investment Funds	PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
CO ₂	Dioxyde de carbone	RCA	République de Centre Afrique
DGM	Direction générale de la mondialisation	RDC	République Démocratique du Congo
DPT	Document de politique transversale	RED	Réduction des émissions issues de la déforestation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	REDD	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier (<i>Forest Carbon Partnership Facility</i>)	REDD+	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts et augmentation des stocks de carbone forestier
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	RNB	Revenu national brut
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial	RPP	Plan de préparation à REDD+ (<i>Readiness Preparation Plan</i>)
FIP	Fonds d'investissement forestier (<i>Forest Investment Programme</i>)	UN-REDD	Programme REDD+ des Nations unies
FLEGT	Application du code forestier, gouvernance forestière et commerce du bois (<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>)	UQA	Unités quantitatives attribuées
FMI	Fonds monétaire international	VCS	Standard carbone volontaire (<i>Voluntary Carbon Standard</i>)
JICA	Agence bilatérale de coopération japonaise (<i>Japan International Cooperation Agency</i>)	WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

Liste des encadrés

- Encadré 1. Les initiatives REDD+ nationales
- Encadré 2. Un des modes d'intervention de l'AFD : les prêts budgétaires
- Encadré 3. Exemples de projets « REDD+ » nouveaux
- Encadré 4. Qui bénéficie des financements précoces REDD+ ? Exemple des activités REDD+ de l'Office national des forêts - International (ONFi)
- Encadré 5. La comptabilisation des annulations de dettes
- Encadré 6. L'aménagement forestier : quels impacts environnementaux et socio-économiques ?

Liste des tableaux

- Tableau 1. Répartition prévisionnelles des recettes du CAS en 2011-2012 selon les différents canaux
- Tableau 2. Evolution de l'enveloppe de subvention de l'AFD

Liste des figures

- Figure 1. Répartition prévisionnelle de l'ensemble des financements précoces REDD+ entre différents canaux
- Figure 2. Répartition effective des financements précoces français pour REDD+
- Figure 3. Répartition de la contribution de l'Union européenne aux financements précoces pour le climat
- Figure 4. Principaux contributeurs de l'Union européenne aux financements précoces pour REDD+ (cumul 2010-2011, en millions d'euros)

*Coupes budgétaires, coupes forestières ?
Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*

Introduction

En décembre 2010, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a acté la création d'un cadre international pour le mécanisme dit de « Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts » (REDD+). Cette décision historique acte cinq années de négociations sur les moyens de lutter contre la déforestation. Elle donne aussi une légitimité aux multiples projets et initiatives qui ont vu le jour depuis quelques années sur le terrain et visent à maintenir les forêts sur pied.

A Copenhague, en 2009, certains pays développés ont pris des engagements volontaires pour financer la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement pendant la période 2010-2012. Ces financements, dits « **financements précoces** » (« **fast start finance** » en anglais) devaient permettre de soutenir des actions de préparation à la lutte contre le changement climatique, telles que l'élaboration de politiques publiques, le renforcement des capacités institutionnelles, ou encore des projets de démonstration. *In fine*, l'objectif était d'améliorer les capacités d'action des pays en développement face au changement climatique sur le long terme. La France a elle-même promis de verser 1,26 milliard d'euros aux pays en développement au titre des financements précoces pour le climat, dont 20% ont été fléchés sur la forêt.

Ce document présente les résultats d'une étude menée par le Gret sur le suivi des engagements de la France en matière de financements précoces REDD+. Après une présentation détaillée des engagements initialement prévus, il dresse un bilan aussi bien quantitatif que qualitatif sur les efforts fournis par la France depuis Copenhague dans ce domaine. Il en tire plusieurs recommandations à l'attention des acteurs, notamment les décideurs concernés par les enjeux de lutte contre le changement climatique, de gestion durable des forêts et de solidarité internationale.

Le fleuve Amazone s'écoulant dans la forêt tropicale © NASA (public)



*Coupes budgétaires, coupes forestières ?
Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*

1. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE

Le contexte

Une présence historique dans le secteur forestier des pays en développement

La France finance des projets dans le secteur forestier des pays en développement depuis plusieurs décennies. Elle s'appuie sur son expertise construite sur son territoire et dans ses anciennes colonies, notamment en Guyane et dans le Bassin du Congo. Le volet forestier de la politique française de coopération au développement s'est surtout développé dans les années 1990, avec l'expansion de projets de gestion durable des forêts, un concept découlant du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Dans le Bassin du Congo, la France a soutenu principalement des projets d'aménagement forestier, à travers des subventions et des prêts accordés à des Etats, des concessions forestières ou à de petits exploitants.

Un pays moteur dans la négociation internationale sur REDD+

Forte de sa longue expérience d'appui à la lutte contre la déforestation dans les pays en développement, la France a très vite considéré la prise en compte des forêts dans les négociations climatiques comme un enjeu majeur. Elle prend part de manière active aux discussions sur la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts engagées depuis la conférence de Bali, en 2007.

En 2008, à la conférence de Poznań, les pays ont atteint un consensus sur la nécessité de créer un mécanisme international pour protéger les forêts des pays en développement afin de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre. Ce mécanisme serait déterminant parmi les efforts mondiaux d'atténuation du changement climatique. Cependant, en 2008, la portée et les modalités d'opérationnalisation de ce mécanisme ne faisaient pas consensus. Concernant la portée du mécanisme, les pays sont parvenus à faire des compromis successifs pour qu'ils répondent aux intérêts de tous les pays forestiers. Ainsi, à la Réduction des émissions liées à la Déforestation (RED), s'est ajoutée la lutte contre la Dégradation des forêts (REDD). Cette problématique concerne en particulier les forêts du Bassin du Congo. La France a fortement soutenu la prise en compte de ce type d'actions. Puis, à la demande de la Chine et de certains pays du Bassin du Congo, la portée du mécanisme a été élargie pour intégrer le maintien et l'augmentation des stocks de carbone forestier (REDD+).

En 2009, les pays ont repris leurs négociations sur les différents points de contentieux hérités de Poznań. A la Conférence de Copenhague, ils sont parvenus à un texte de compromis relativement abouti. Cependant, l'absence d'une décision finale adoptée par l'ensemble des Parties a empêché l'adoption d'une décision sur REDD+. Finalement, ce n'est qu'en 2010, à Cancun, que le mécanisme REDD+ a été acté de manière officielle dans le cadre de

la CCNUCC. Les accords de Cancun actent une mise en œuvre de REDD+ en trois phases, qui faisait l'objet de négociations internationales depuis 2009 : 1) renforcement de capacités/élaboration de politiques publiques, 2) mise en œuvre des politiques et actions de démonstration et 3) rétribution à la performance. Ils décident également que l'échelle de référence pour la mise en œuvre de REDD+ sera nationale, même si des projets pilotes peuvent être réalisés à l'échelon local et qu'une approche infranationale est possible pendant une phase intérimaire. Enfin, les accords de Cancun établissent un ensemble de dix-huit recommandations et clauses de sauvegarde visant à préserver l'intégrité environnementale de REDD+, la biodiversité des forêts, les droits des peuples autochtones et le développement de ces peuples et des populations forestières et rurales¹. En parallèle des négociations, les initiatives REDD+ se sont développées sur le terrain (*cf. encadré 1*).

Encadré 1. Les initiatives REDD+ nationales

Depuis l'émergence du sujet de la lutte contre la déforestation dans le cadre de la CCNUCC en 2005, de nombreuses initiatives bilatérales et multilatérales sont apparues dans le monde. Elles comprennent notamment :

- **Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (« Forest Carbon Partnership Facility » - FCPF) :** ce fonds multilatéral est géré par la Banque mondiale. Pour l'accès à ses financements, les pays en développement doivent définir les modalités de mise en œuvre de REDD+ dans un document, le « *Readiness Preparation Proposal* » (RPP) ;
- **Le Programme « UN-REDD »,** une initiative conjointe entre le Programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue), le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) et l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO). Elle est financée par la Norvège et le Danemark ;
- **Le Programme d'investissement forestier (*Forest Investment Programme* - FIP).** Il s'agit d'un programme mis en œuvre par le Fonds stratégique pour le climat, l'un des deux Fonds d'investissement pour le climat (*Climate Investment Funds* - CIFs) de la Banque mondiale. Le FIP finance des réformes institutionnelles de préparation à REDD+, et catalyse les financements à destination de partenariats publics-privés identifiés dans le cadre des stratégies nationales de préparation ;
- **Le mécanisme « REDD+/Gestion durable des forêts » du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) :** Depuis sa 5^e reconstitution en 2010, le FEM finance des activités pilotes REDD+. Il finançait aussi des programmes et projets de gestion durable et de préservation des forêts depuis 1991 (300 projets pour un total de 1,6 milliards de dollars) ;
- **Le mécanisme « REDD » de l'Institut européen des forêts :** Ce mécanisme européen a été créé en décembre 2010 pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques REDD+ dans les pays en développement. Il entend les appuyer dans le renforcement de leurs capacités et de la gouvernance de leurs forêts. Il fournit des analyses, des avis et des formations et facilite l'accès aux initiatives et financements existants. Il cherche enfin à créer des synergies entre REDD+ et les processus « FLEGT »² (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*), une initiative européenne pour accroître la gouvernance des forêts dans les pays du Sud.

De nombreux projets REDD+ ont également été mis en œuvre sur le terrain. Certains font l'objet d'une certification pour l'accès au marché du carbone volontaire. On constate une structuration et une professionnalisation des acteurs de ce marché. Des standards sont reconnus et partagés, tels que le *Voluntary Carbon Standard* (VCS) ou le *Climate, Community and Biodiversity (CCBS) Standard*.

45 pays ont lancé un processus de « préparation à REDD+ ». Ce processus doit déboucher sur la définition d'une structuration institutionnelle leur permettant de se préparer à REDD+, ainsi que sur une stratégie/un plan national de lutte contre la déforestation. Ce processus établit également les modalités de participation du public et le cadre de mise en œuvre de REDD+. Il évalue les risques sociaux et environnementaux de REDD+ et définit des indicateurs pour leur suivi. Enfin, il précise les données. Les pays sont généralement soutenus dans ce processus par le FCPF, l'UN-REDD ou des agences de coopération bilatérale. Certains pays, plus avancés (Indonésie, Mexique, Brésil) en sont au stade de la mise en œuvre de leur stratégie/plan national et sont eux aussi appuyés par des partenaires techniques et financiers internationaux.

¹ Décision de Cancun (COP16) [http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf]

² Site de FLEGT [<http://www.euflegt.efi.int/portal/>]

Les engagements internationaux de la France

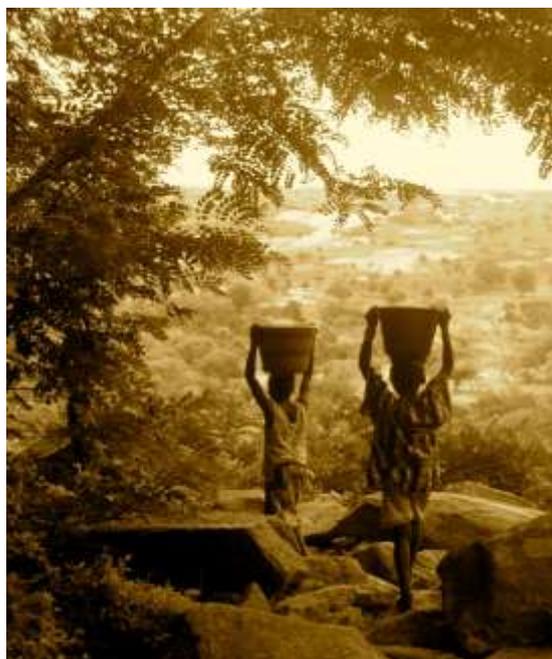
A Copenhague, la France s'est engagée, par le biais du Président de la République Nicolas Sarkozy et aux côtés de l'Australie, des Etats-Unis, du Japon, de la Norvège et du Royaume-Uni, à verser 1,26 milliards d'euros de financements précoces entre 2010 et 2012. Cela représente sa quote-part (« *fair share* ») des financements précoces de l'Union européenne, annoncés à hauteur de 7,2 milliards d'euros au total (sur 30 milliards pour l'ensemble des pays développés).

Engagement de la France :
**250 millions d'euros sur
trois ans (2010-2012)**

20% de l'engagement français doivent être dédiés à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement, soit environ 250 millions d'euros sur trois ans. L'engagement français pour les forêts est donc clair. Ceci n'est pas le cas de tous les types d'action climatique. Par exemple, aucune enveloppe spécifique n'a été annoncée au préalable pour l'adaptation au changement climatique.

La participation de la France au Partenariat REDD+

Le Partenariat REDD+ est une initiative volontaire née sous l'impulsion de plusieurs pays, dont la Norvège et la France, à la suite de la Conférence de Copenhague. La France a contribué à faire émerger ce partenariat en réunissant, en mars 2010 à Paris, une **Conférence internationale sur la lutte contre la déforestation** dans les principaux bassins forestiers. Pendant cette conférence, les pays se sont accordés sur la nécessité de créer un partenariat international pour catalyser les initiatives et financements REDD+, tout en améliorant leur efficacité, leur efficience et leur transparence, et en veillant à une meilleure coordination. Ce partenariat a été lancé officiellement en mai 2010 à Oslo lors d'une autre conférence internationale sur les forêts, organisée par le gouvernement norvégien. Une déclaration commune a été adoptée par l'ensemble des pays partenaires, totalisant aujourd'hui plus de **70 Etats**. La France a assuré la coprésidence du Partenariat REDD+ au premier semestre 2011.



Enfants au Mali, pays Dogon © Marion Beullier

Des réunions techniques et ministérielles ont été organisées depuis pour échanger et partager les expériences sur les questions de financement, de niveaux de référence ou du respect des clauses de sauvegarde.

Une **base de données volontaire**³ a été élaborée dans le cadre de ce Partenariat afin d'améliorer la transparence des financements et des actions. Cette base de données est aujourd'hui un outil reconnu par les partenaires⁴. Elle doit encore être améliorée pour permettre une meilleure cohérence entre les informations communiquées par les pays donateurs et celles communiquées par les pays récipiendaires. Les données doivent également être précisées, avec une différenciation des financements entre sommes promises, engagées et décaissées.

³ Base de données du Partenariat REDD+ [<http://reddplusdatabase.org/>]

⁴ Rapports de réunions du Partenariat REDD+ sur le site du Partenariat [<http://reddpluspartnership.org/73943/en/>]

Le rôle du Partenariat REDD+, et son articulation avec les décisions prises dans le cadre de la CCNUCC, sont aujourd'hui peu clairs. Lors du lancement du Partenariat, certaines organisations de la société civile avaient critiqué cette initiative créée en parallèle de la Convention Climat, menaçant la crédibilité et la force de frappe du multilatéralisme. D'autres, ou les mêmes, avaient insisté pour que des observateurs soient présents à toutes les réunions, ce qu'elles avaient obtenu. Les pays réunis au sein de cette initiative ont tenté de rassurer la société civile, en rappelant que le Partenariat REDD+ avait vocation, à terme, à s'insérer dans le cadre des Nations unies et à disparaître. Mais depuis la création du Partenariat, le mécanisme REDD+ a été officiellement institué dans le cadre des Nations unies et une plateforme Internet sur REDD+ a été mise en place par le Secrétariat de la Convention Climat, en réponse à une décision de la Conférence de Bali. Dans ce cadre, que va devenir le Partenariat REDD+ ? Ne doit-il pas fusionner avec les dispositifs créés dans le cadre onusien ? Or, on constate des différences entre le Partenariat et REDD+ sous la Convention. Par exemple, les financements comptabilisés dans la base de données volontaire du Partenariat REDD+, qui devient une référence internationale, ne correspondent pas aux financements précoces REDD+ affichés par les mêmes pays dans le cadre de leurs obligations de reporting sur les financements précoces auprès du Secrétariat de la CCNUCC. Ce décalage s'explique par le fait que la base de données recense les financements REDD+ dans leur ensemble, et non pas seulement les financements précoces, ce qui crée une certaine confusion. En règle générale, le reporting volontaire débouche sur des résultats très inégaux et une comparabilité souvent limitée. En outre, le flou demeure sur la façon dont s'articulent les discussions techniques du Partenariat sur les options de financement ou les niveaux de référence avec les négociations dans le cadre de la Convention.

Sources et découpage prévisionnels des financements précoces REDD+

Il est important de distinguer les **sources « classiques »** mobilisées en 2010 et les **sources « nouvelles »** utilisées pour les financements précoces REDD+ en 2011 et 2012.

Les sources en 2010

Dès la fin de l'année 2009, le gouvernement français avait estimé que l'engagement au titre des financements précoces pour REDD+ ne nécessiterait que 150 millions d'euros d'argent « frais »⁵, le reste pouvant être mobilisé à partir des ressources budgétaires classiques de l'Aide publique au développement. Ces 150 millions devaient provenir d'une source nouvelle, si possible extrabudgétaire compte tenu des contraintes actuelles pesant sur les finances publiques.

En 2010, le gouvernement avait prévu que ne seraient mobilisées que les ressources budgétaires déjà prévues pour l'APD française. En effet, les engagements de Copenhague (2009) ont été pris alors que le projet de loi de Finances pour 2010 était sur le point d'être adopté. Les sources classiques de l'APD utilisées pour canaliser les financements précoces se décomposent en plusieurs programmes inscrits au budget de l'Etat français, regroupés sous la « Mission APD » du budget :

⁵ Projet de loi de finance de la France pour 2012, p. 104 [<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl2824.pdf>]

▪ **Le Programme 110, « Aide économique et financière au développement »**

Mis en œuvre par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), ce programme concerne les crédits destinés au **Fonds pour l'environnement mondial (FEM)** et au **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)** ainsi que les crédits alloués au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales, les aides budgétaires et à la **bonification de prêts accordés par l'AFD**. La Direction générale du Trésor et de la politique économique est responsable de ce programme.

▪ **Le Programme 209 : « Solidarité à l'égard des pays en développement »**

Mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), ce programme inclut les crédits destinés à l'**AFD** pour ses subventions (environ 200 millions d'euros annuels). La direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) est responsable de ce programme.

Les sources en 2011 et en 2012

La nouvelle source de financement identifiée par le gouvernement français en 2010 pour mobiliser des financements précoces REDD+ en 2011 et 2012 était la cession de son **excédent d'Unités quantitatives attribuées (UQA)**. Les UQA sont les quotas d'émissions de gaz à effet de serre attribués aux Etats dans le cadre du Protocole de Kyoto. Pour créer de la flexibilité, le Protocole permet aux pays développés l'ayant ratifié de vendre leurs quotas non utilisés s'ils ont réduit leurs émissions au-delà de leurs obligations. A l'inverse, les Etats qui n'ont pas assez d'UQA pour respecter leurs obligations internationales peuvent en acheter sur le marché international.

En France, les recettes publiques sont systématiquement versées au budget général de l'Etat. Ainsi, pour allouer les recettes d'une vente d'UQA à une dépense spécifique (les financements précoces REDD+), il a fallu isoler ces recettes éventuelles du budget général. Cela garantissait en outre un « double-dividende⁶ » des financements précoces, répondant ainsi à une inquiétude déjà formulée lors des discussions sur le Protocole de Kyoto dans les années 1990. Par conséquent, le gouvernement français a fait voter la création d'un « **Compte d'affectation spéciale** » (**CAS**) dans les lois de Finances pour 2011 et 2012. Le CAS est ouvert de début 2011 à fin 2012. Il peut uniquement recevoir et allouer les recettes de la vente d'UQA à la « gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation dans les pays en développement⁷ ». Les crédits éventuels sont comptabilisés au titre des financements précoces pour REDD+ dans la limite de 150 millions d'euros, au-delà duquel ils seraient versés au budget général (compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »). Le CAS permet d'améliorer la transparence et la traçabilité des financements précoces en créant une comptabilité séparée. Cela répond aux nombreuses demandes des ONG concernant la transparence des financements. Il se divise en deux programmes (*cf. Tableau 1*) :

▪ **Le programme 781 : « Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce »**

Mis en œuvre par le MAEE, il est destiné à l'octroi de subventions à l'AFD. Ce programme a été dimensionné pour recevoir au maximum 30 millions d'euros en 2011, et 30 millions d'euros en 2012 (en autorisations d'engagements et crédits de paiements), qui seraient versés à l'AFD.

⁶ On parle de « *double dividende* » lorsque des recettes publiques générées par des politiques publiques incitatives (l'imposition d'une taxe carbone par exemple) sont allouées à des dépenses publiques spécifiques allant dans le même sens (des subventions aux énergies renouvelables). Dans les années 1990, un groupe de pays et d'observateurs avait milité pour que les transactions d'UQA servent à financer des investissements écologiques (les « *Green Investment Schemes* »).

⁷ Annexe au projet de loi de finances pour 2011 : « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », 2011, Mission interministérielle, Projets annuels de performances.

▪ **Le programme 782 : « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce »**

Mis en œuvre par le MINEFI, il est destiné à financer des subventions au FEM et au FFEM. Initialement, la loi de Finances pour 2011 prévoit que ce programme soit dimensionné pour recevoir 90 millions d’euros au maximum entre 2011 et 2012. 60 millions d’euros sont destinés au FEM ; tandis que le FFEM devait recevoir 15 millions d’euros en 2011 et 15 millions en 2012.

Tableau 1. Répartition prévisionnelle des recettes du CAS en 2011-2012 entre différents canaux (en millions d’euros)

Programme 782		Programme 781
Canal multilatéral	Canal bilatéral	
FEM	FFEM	AFD
60	30	60
<i>Subventions Totalité en 2011</i>	<i>Subventions 15 M€ en 2011 15 M€ en 2012</i>	<i>subventions 30 M€ en 2011 30 M€ en 2012</i>

Source : Gret, ministère de l’Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, ministères des Affaires étrangères et européennes, ministère des Finances, 2011.

Les montants et les canaux

Début 2010, la France a prévu une répartition de ses financements entre les canaux bilatéral et multilatéral (*cf. Figure 1*). Il s’agit des canaux existants de l’APD. D’après le FFEM, l’utilisation des canaux classiques d’APD permet « de capitaliser sur l’expertise existante et de garantir un lancement rapide des activités »⁸.

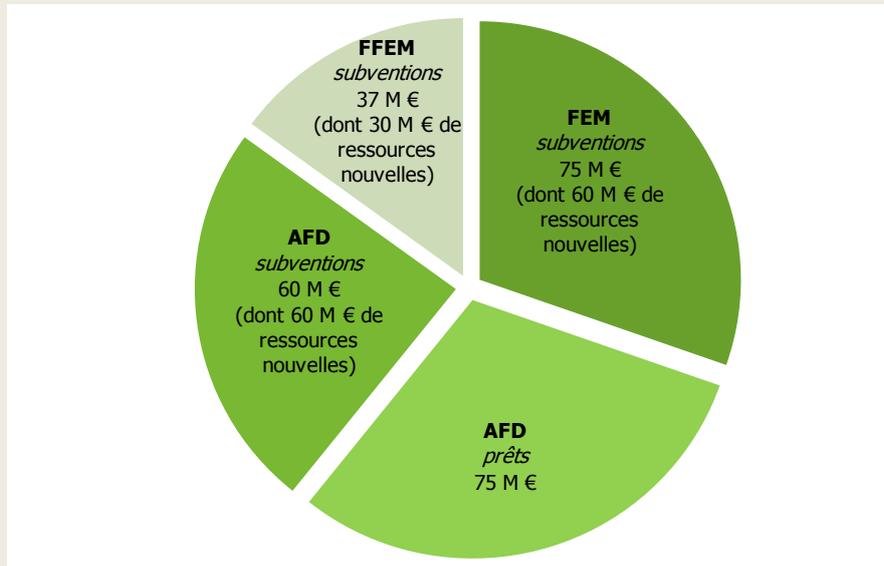
Le FEM devait absorber une part conséquente de ces financements. En effet, dans le cadre de la cinquième reconstitution du FEM (FEM 5), le pays s’était engagé à contribuer à la même hauteur que le FEM 4 en ajoutant une contribution supplémentaire de 60 millions d’euros dans le cadre des financements précoces pour le climat, totalisant un engagement de 215,5 millions d’euros⁹. Sur ce total, 75 millions d’euros devaient être dédiés spécifiquement à la préservation des forêts, dont les 60 millions d’euros de financements précoces.

⁸ Brochure du FFEM sur REDD+.

[http://www.ffem.fr/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS_COMMUNS/U_ADMINISTRATEUR/5-PUBLICATIONS/Changement_climatique/nov%202011-plaquette%20REDD/Brochure%20REDD%20-FR-%20BDEF.pdf]

⁹ Source : République française, Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », Projet de loi de Finances pour 2011, 2011.

Figure 1. Répartition prévisionnelle de l'ensemble des financements précoces REDD+ entre différents canaux



Source : Gret, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, ministères des Affaires étrangères et européennes, ministère des Finances, 2011.

Brésil : le Chef Raoni, principal opposant à la déforestation de la forêt amazonienne, à l'ouverture de la Conférence nationale sur les peuples autochtones, 2006. © José Cruz/ABr.



*Coupes budgétaires, coupes forestières ?
Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*

2. LE CONSTAT : LA FRANCE, ELEVE MOYEN ?

L'étude des financements comptabilisés comme REDD+ par la France en 2010 et 2011 montre que des efforts ont été faits afin de mobiliser des ressources nouvelles. Cependant, l'ensemble des financements précoces pour REDD+ sont comptabilisés au titre de l'APD et ne sont donc pas additionnels aux objectifs de l'APD. Les ressources véritablement nouvelles allouées sous la forme de subventions (60 millions d'euros) ne rééquilibrent pas la balance qui continue de pencher en faveur des prêts en faveur des pays émergents et à revenu intermédiaire, et du recyclage de dépenses déjà budgétées. La plupart des activités comptabilisées paraissent peu innovantes et peu additionnelles, par rapport à ce qui aurait été fait dans le cadre de la politique française de coopération au développement, sans financements précoces, ni mécanisme REDD+.

Les sources et les montants réalisés

En 2010 : rien de nouveau sous le soleil

En 2010, la France a annoncé avoir contribué au titre des financements précoces à hauteur de **425,9 millions d'euros** (tous secteurs confondus). Pour REDD+, elle a déclaré avoir mobilisé environ **90 millions d'euros** (soit à peu près 20% du total).

Contribution de la France aux financements précoces **en 2010** (tous secteurs confondus)
425,9 millions d'euros

Lors des engagements de Copenhague, le projet de loi de Finances pour 2010 était en cours de finalisation. En l'absence de loi de Finances rectificative au cours de l'année 2010, la France n'a mobilisé en 2010 que des ressources financières provenant de sources déjà prévues au budget de l'Etat français, c'est-à-dire les ressources de l'APD. L'ensemble de ces financements correspondent donc à des dépenses d'APD déjà planifiées avant 2010 et qui par conséquent ne sont ni nouvelles, ni additionnelles aux objectifs d'APD¹⁰.

¹⁰ Oxfam, Réseau Action climat France, « Quai des brumes : suivi des promesses de la France en matière de financements pour le changement climatique », 2010 [<http://www.rac-f.org/IMG/pdf/OX-RAC-climat2010-BAT-bassedef.pdf>]



Brésil © Philippe Sablayrolles, Gret.

En 2011-2012 : un peu d'argent frais !

▪ Un problème de sources de financement

Concernant la période 2011-2012, un problème de ressources s'est rapidement posé à l'été 2011. La vente par la France de son excédent d'UQA était déjà incertaine au moment du vote du budget pour 2011¹¹. D'une part, l'existence d'acheteurs internationaux n'était pas garantie. Les principaux acheteurs d'UQA dans le monde n'étaient pas nombreux : essentiellement le Japon et une poignée d'entreprises privées. En outre, la demande d'UQA risquait de baisser à cause de la crise économique et financière, qui a conduit à un ralentissement *de facto* des émissions de gaz à effet de serre dans les pays développés. Enfin, l'approche de la fin de la première période d'engagement sous le Protocole de Kyoto et l'incertitude sur la mise en place d'une deuxième période n'étaient pas favorables à un rebond de la demande d'UQA. Sans deuxième période d'engagement, les pays n'avaient pas d'incitation à acheter des UQA puisque les sanctions en cas de non-respect des obligations de Kyoto s'exerçaient en deuxième période. Enfin, la France n'était pas le seul pays vendeur d'UQA. D'autres pays, dont les pays d'Europe de l'Est en transition, étaient également excédentaires, et offraient des quotas à meilleur prix. La République Tchèque et l'Ukraine sont les plus gros vendeurs d'UQA, cédées pour l'essentiel au Japon et aux entreprises privées.

Effectivement, aucune vente de surplus d'UQA n'a pas été possible en 2011, faute d'acheteurs sur le marché international et compte tenu de la concurrence avec les pays d'Europe de l'Est en transition. En mars 2011, la catastrophe naturelle, nucléaire et économique qui a frappé l'économie japonaise a achevé d'annuler l'éventualité d'une telle transaction. Le gouvernement (via le ministère français de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, MEEDTL), a approché plusieurs acheteurs potentiels, notamment en Europe (Luxembourg, Norvège, Espagne), ainsi que des entreprises japonaises via un intermédiaire privé (EDF Trading). Il a proposé des prix bien inférieurs à 10 euros la tonne d'équivalent CO₂, hypothèse choisie lors des engagements de Copenhague et de l'élaboration du budget de l'État pour 2011¹². Sans succès. Et les perspectives de vente en 2012 sont tout

¹¹ Un rapport d'Oxfam et du Réseau Action Climat daté de novembre 2010¹¹, émettait déjà des doutes sur la probabilité d'une telle vente : « Quai des brumes : suivi des promesses de la France en matière de financements pour le changement climatique », 2010 [<http://www.rac-f.org/IMG/pdf/OX-RAC-climat2010-BAT-bassedef.pdf>]

¹² Source : Rapport des sénateurs F. Keller et Y. Collin sur le Projet de loi de finances pour 2012, Commission des finances du Sénat [<http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2012/np/np04/np0416.html#toc523>]

aussi faibles. D'ailleurs, si la loi de Finances pour 2011 avait bel et bien prévu une dotation de 75 millions d'euros au programme 782, aucune dotation n'est inscrite dans le Projet de loi de Finances pour 2012. Cela peut sans doute s'expliquer par les difficultés rencontrées par le gouvernement pour alimenter le CAS.

■ Une contribution budgétaire de la France

Malgré cet échec, la France affirme qu'elle honorera ses engagements en matière de financements précoces¹³. Au 28 novembre 2011, date de la publication du rapport de l'Union européenne et de ses Etats membres sur leurs financements précoces, la France déclarait avoir mobilisé un peu plus de 70 millions d'euros de financements précoces pour REDD+.

La France entend tout particulièrement respecter ses engagements vis-à-vis du FEM, dont elle est l'un des pays fondateurs. En 2011, elle a effectué une contribution supplémentaire au FEM de 43 millions d'euros pour le climat, dont 30 millions ont été placés spécifiquement sur le Mécanisme d'incitation REDD+/gestion durable des forêts du Fonds¹⁴. L'Etat a budgété une contribution équivalente en 2012. **Au total, ce sont donc 60 millions d'euros de financements précoces qui devraient aller à la fenêtre « REDD+ » du FEM.** Cette contribution repose sur des ressources nouvelles car elle a fait l'objet d'une demande d'autorisations d'engagements (AE) supplémentaires de la part de la Direction générale du Trésor auprès du Ministère du Budget. Cependant, ces crédits ne sont pas additionnels aux objectifs d'APD puisqu'on les trouve intégralement dans le Programme 110, comptabilisé au titre de l'APD.

En outre, **15 millions d'euros en 2011 et 15 millions en 2012** ont été ou seront alloués au **FFEM** pour mettre en place des projets REDD+. Ces 30 millions d'euros proviennent d'AE non utilisées auparavant, qui ont fait l'objet d'une autorisation de report sur 2011 et 2012. En ce sens, ces ressources ne sont ni nouvelles, ni additionnelles aux objectifs d'APD.

Figure 2. Répartition effective des financements précoces français pour REDD+ (en millions d'euros)



Source : Gret, ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement, ministères des Affaires étrangères et européennes, ministère des Finances, AFD 2011.

* La répartition entre prêts et dons de la contribution de l'AFD en 2012 n'est pas encore connue.

¹³ Note du Ministère français de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2010. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Cancun_fiche_Fast-start.pdf]

¹⁴ Lors de la 5^e reconstitution du FEM (FEM5), une enveloppe séparée a été créée afin d'inciter les pays bénéficiaires à mettre en place des actions liées à la protection de la biodiversité, à la lutte contre le changement climatique et la dégradation des terres, qui intègrent des composantes « REDD+ » et « gestion durable des forêts ».

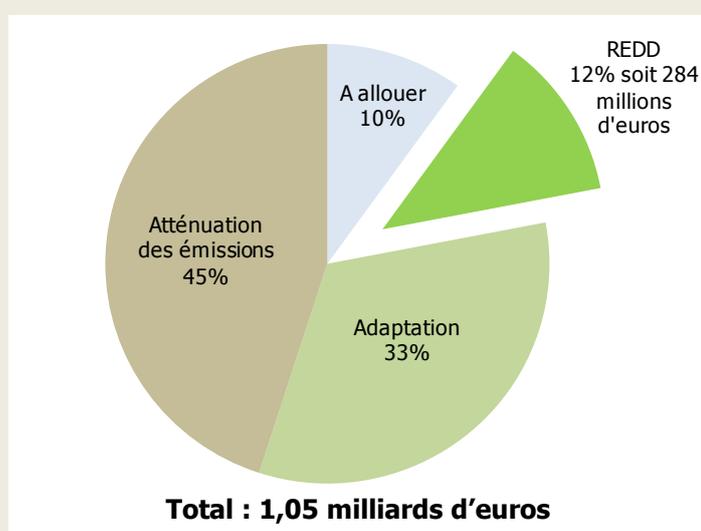
[http://www.thegef.org/gef/SFM_REDD_Incentives]

Les montants restants à mobiliser en 2012 au titre des financements précoces pour la REDD+ (42,1 millions d'euros, *cf. Figure 2*) proviendront de sources classiques, non nouvelles et non additionnelles à l'APD, transitant pour l'essentiel par l'AFD.

Comparaison européenne

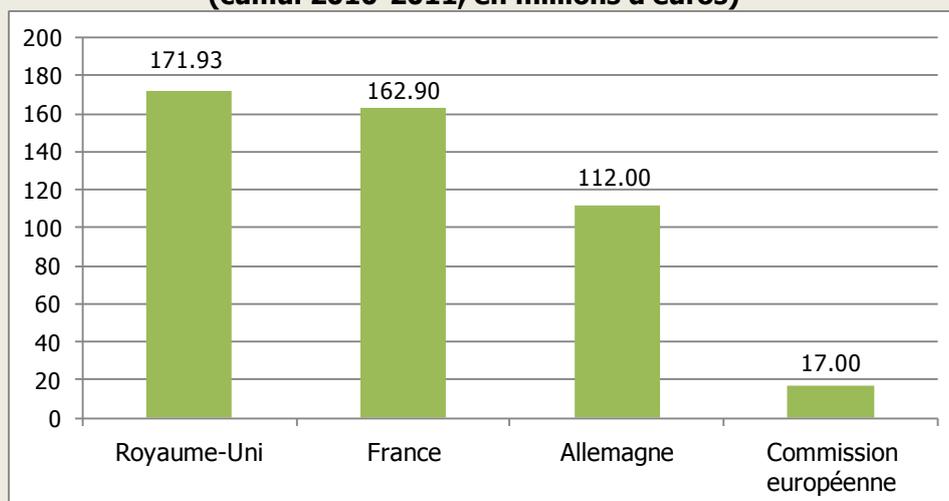
L'Union européenne a déclaré avoir mobilisé 4,68 milliards d'euros de financements précoces pour le climat en 2010 et 2011 (atténuations, adaptation et REDD+ confondus)¹⁵. Au niveau européen, 12% des financements précoces étaient comptabilisés comme étant des financements REDD+ en 2011 (*cf. Figure 3*). Par rapport à l'ensemble des Etats européens, la France a donc fait de REDD+ une priorité (*cf. Figure 4*).

Figure 3. Répartition de la contribution de l'Union européenne aux financements précoces pour le climat (en 2011 uniquement)



Source : rapport de l'Union européenne au Secrétariat de la CCNUCC pour 2011

Figure 4. Principaux contributeurs de l'Union européenne aux financements précoces pour REDD+ (cumul 2010-2011, en millions d'euros)



Source : rapport de l'Union européenne au Secrétariat de la CCNUCC pour 2011

¹⁵ Rapports de l'Union européenne au Secrétariat de la CCNUCC, 2010, 2011.
[\[http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2011112901_en.htm\]](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2011112901_en.htm)



Cultiver l'amazone. © Sam Beebe / Ecotrust

Répartition prêts/dons et par zone géographique

Les prêts, toujours plus nombreux par rapport aux dons...

La France est un des mauvais élèves de l'Union européenne en termes de répartition entre prêts et dons de ses financements précoces pour le climat. En 2011, pour l'ensemble des financements précoces français (tous secteurs confondus), les dons ne représentaient que 18%.

En 2010, les prêts destinés à des pays émergents représentaient **presque 80%** des financements précoces de la France pour REDD+.

En ce qui concerne les financements précoces REDD+, les prêts sont également supérieurs aux dons. En 2010, les dons-projets pour REDD+ n'ont constitué que 30 % des financements précoces. Les 70% restants ont été octroyés sous forme de prêts à des pays émergents ou à revenu intermédiaire¹⁶. Un seul pays africain a bénéficié de ces prêts : le Ghana (pour un programme de plantations villageoises d'hévéas).

En 2011, la part des prêts est beaucoup moins importante (environ 80% de dons), compte-tenu des subventions « nouvelles » accordées en 2011 et 2012 au FEM et au FFEM. Reste à savoir si en 2012 les subventions seront suffisantes pour que les dons soient majoritaires sur la période 2010-2012. Cela semble difficile compte tenu des financements restant à mobiliser (hors subventions exceptionnelles de 15 millions d'euros pour le FFEM et de 30 millions d'euros pour le FEM) : plus de 42 millions d'euros restent à trouver, dont l'essentiel transitera par l'AFD (*cf. Figure 2*).

Les prêts de l'AFD comptabilisés au titre des financements précoces vont essentiellement aux pays émergents et à revenu intermédiaire comme l'Indonésie et le Vietnam. L'AFD elle-même explique que ces prêts ciblent les pays « les plus en pointe au niveau mondial sur les questions climat »¹⁷, afin d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques climatiques (« plans climat »). Au Mexique, le plan climat financé porte exclusivement sur le secteur forestier. En Indonésie, le plan climat comprend plusieurs volets sectoriels. Dans ce se-

¹⁶ Rapport final de 2011 de l'Union européenne sur ses financements précoces (détails des actions financées). [http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/docs/fsf_projects_2011_en.xls]

¹⁷ Rapport sur les financements précoces pour le climat au Secrétariat de la Convention climat par le Conseil de l'Union européenne (daté du 11 mai 2011).

cond cas, seul le volet forestier du prêt est comptabilisé au titre des financements précoces REDD+, sans que toutefois les modalités de calcul soient claires et transparentes.

... rendent illusoire la priorité africaine

Le déséquilibre entre prêts et dons engendre un déséquilibre géographique dans l'allocation des financements. L'Afrique sub-saharienne (hors Afrique du Sud) est, pour l'essentiel, écartée de ces financements sur prêts. Compte-tenu de leurs capacités de remboursement souvent faibles, les pays africains bénéficient généralement de prêts à concessionnalité élevée – lorsqu'ils peuvent bénéficier de prêts !, qui sont donc plus « coûteux » pour les Etats donateurs. Cependant, l'Afrique reçoit majoritairement des dons sur projets, par ailleurs minoritaires. On constate donc que la priorité affichée d'affecter l'aide aux pays les plus pauvres, en particulier à l'Afrique subsaharienne, est en réalité illusoire.

Ce constat de la diminution de la part des financements allant aux dons sur projets (et donc aux pays moins avancés) prévaut pour l'ensemble des financements français aujourd'hui comptabilisés au titre de l'APD, tant pour le climat que le développement. Entre 2008 et 2009, on avait déjà constaté une augmentation spectaculaire des financements sur prêts de l'AFD comptabilisés dans l'APD française (de 469 millions à 1,3 milliards d'euros, soit +178%). Si cette augmentation était due en partie à une contribution exceptionnelle de la France au Fonds monétaire international (FMI)¹⁸, le niveau des prêts « APD » de l'AFD est resté élevé en 2010 et 2011 (de 1,048 milliards et 1,173 milliards respectivement). Les rapporteurs du Sénat sur les crédits APD remarquent eux aussi, dans leur rapport sur le projet de loi de Finances pour 2011¹⁹, cette tendance à l'augmentation du prêt dans l'APD. Ils précisent que « les émergents d'Asie et de la Méditerranée mobilisent des ressources importantes non seulement en termes d'engagement mais aussi d'effort budgétaire de l'Etat (subvention et bonification de prêt). » A l'inverse, les subventions accordées à l'AFD sont en chute libre (*cf. tableau 2*).

Cette course aux prêts par l'AFD s'explique notamment par le fait que l'Agence cherche à poursuivre le développement de ses activités alors même que les subventions qui lui sont octroyées sont en nette diminution. Un tel développement n'est possible qu'à travers une augmentation du volume de prêts et une baisse de leur concessionnalité afin d'amoindrir le « coût-Etat » de ces prêts. Ces prêts sont donc de plus en plus souvent octroyés aux conditions proches du marché et aux pays émergents.

Ce recul des dons-projets est particulièrement inquiétant pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays les moins avancés. D'autres pays sont de bien meilleurs élèves que la France : le Royaume-Uni, qui comme la France comptabilise ses financements climat au titre de l'APD, consacre 1 milliard d'euros au financement bilatéral de projets sur dons.

Tableau 2. Evolution de l'enveloppe de subvention de l'AFD

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prévision)
322	313	212	212	175	*	170
	-3%	-32%	0%	-17%	*	*

* Le Document de politique transversale (DPT) sur l'Aide publique au développement pour le projet de loi de finances 2011 ne précisait pas le montant total de la subvention octroyée par l'Etat français à l'AFD.

¹⁸ Cette contribution était d'1 milliard d'euros afin d'alimenter une facilité créée pour aider les pays en développement à faire face à la crise économique et financière.

¹⁹ « Projet de loi de finance : Aide publique au développement », avis n° 112 (2010-2011) de C. Cambon et A. Vantomme, au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 18 novembre 2010 [<http://www.senat.fr/rap/a10-112-3/a10-112-327.html#toc201>]

Les financements précoces pour REDD+ comptabilisés par la France

L'appui budgétaire bilatéral

Les prêts de l'AFD, comptabilisés au titre des financements précoces pour REDD+, soutiennent principalement des actions de préparation à la REDD+. Ces actions de préparation s'insèrent parfois dans le cadre plus général de la mise en œuvre d'un plan climat, comme c'est le cas en Indonésie. Les prêts peuvent être des instruments intéressants du point de vue des principes d'efficacité de l'aide car ils permettent, en théorie, une plus forte appropriation nationale (les gouvernements définissant eux-mêmes leur feuille de route), un alignement avec les politiques du pays, une coordination entre bailleurs, etc. Il n'en reste pas moins que l'appui aux politiques publiques liées à la REDD+ est aujourd'hui insuffisant. C'est tout particulièrement le cas dans les pays les moins avancés, pour lesquels l'approche « projet » reste dominante.

Encadré 2. Un des modes d'intervention de l'AFD : les prêts budgétaires

L'AFD est l'opérateur pivot de la politique de coopération française. Depuis 2008, l'Agence utilise le prêt budgétaire comme mode d'intervention dans le domaine du changement climatique. Il s'agit de prêts budgétaires sectoriels à engagements successifs, qui appuient la mise en œuvre de stratégies nationales de lutte contre le changement climatique et d'une feuille de route, établie par les gouvernements. Ils appuient aussi la mise en place d'opérations d'accompagnement et de promotion des stratégies nationales. Ces prêts budgétaires représentent aujourd'hui 20% des financements labellisés « climat » de l'AFD (tous ses financements climat n'étant comptabilisés au titre des financements précoces). Ces prêts sectoriels s'accompagnent de programmes de coopération technique visant à renforcer les processus institutionnels et favoriser le dialogue intersectoriel.

Ce mode d'intervention a été développé en partenariat avec la coopération japonaise (JICA).

Par exemple, trois prêts successifs ont été accordés par l'AFD au gouvernement indonésien, en partenariat avec la JICA : un prêt de 200 millions d'euros en 2008, un de 300 millions en 2009, et un de 300 millions d'euros en 2010. La France a comptabilisé 142 millions d'euros de ce dernier octroi au titre de ses financements précoces, dont 10% (14,2) pour REDD+.

L'aide « projets » bilatérale

En dehors des prêts pour l'appui aux politiques publiques, les actions soutenues comptabilisées en financements précoces pour REDD+ concernent essentiellement des projets cofinancés par le FFEM, et des projets financés sur prêts ou dons par l'AFD. On constate trois catégories de projets : les projets « étiquetés REDD+ » mais n'ayant pas d'objectifs climatiques, les projets « classiques » de gestion durable des forêts et les projets « REDD+ » développant une approche nouvelle.

▪ **Les projets n'ayant pas d'objectifs « climat »**

Certains projets affichés comme financements précoces français REDD+ ont peu d'éléments en commun, voire aucun, avec REDD+. C'est le cas d'un projet de mise en place d'un système d'indications géographiques pour des productions issues de la montagne balkanique (châtaignes, moutons), cofinancé par le FFEM à hauteur de 1,2 millions d'euros. Ce projet vise à valoriser le potentiel économique de ces productions régionales au bénéfice des populations locales. Il entend donner les moyens aux acteurs du développement rural de placer la biodiversité au cœur de leurs stratégies de développement. Ce projet est avant tout un projet de développement rural et de protection de la biodiversité, que le gouvernement a étiqueté « REDD+ ». Les ministères et agences bilatérales concernés ont précisé que les objectifs du projet ont changé à la suite de sa comptabilisation en financements précoces, passant de la gestion durable des forêts à la protection de la biodiversité. Le projet n'a pas été retiré de la liste des financements précoces comptabilisés et communiqués à l'Union européenne ! Cette anecdote révèle un certain décalage entre les pratiques des bailleurs et les processus de décaissement et de reporting induits par les engagements internationaux. Les bailleurs fonctionnent selon des processus plus ou moins longs d'identification, de validation puis d'engagement de projets, qui sont souvent dépendants des conditions sociopolitiques des pays dans lesquels seront mis en œuvre ces projets. Le ministère en charge du reporting est le MINEFI, qui échange avec les autres ministères et les agences bilatérales, mais n'est pas soumis au même type de contraintes et d'aléas.

▪ **Les projets « classiques » de gestion durable des ressources forestières**

Il faut de nouveau différencier les projets REDD+ engagés en 2010 et ceux engagés en 2011-2012. Plusieurs projets comptabilisés comme financements précoces REDD+ par la France en 2010 correspondent à des activités relativement classiques de gestion durable des forêts, comme elle en soutient depuis plus de deux décennies dans les pays en développement. Il s'agit, par exemple, d'activités d'élaboration de plans d'aménagement de concessions forestières, d'éco-certification des concessions, de plantations villageoises, ou encore de gestion des aires protégées (AP). On constate également une écrasante majorité de projets, sans lien apparent avec des dynamiques nationales en termes de renforcement de capacités institutionnelles sur la REDD+, d'appui à l'élaboration de politiques publiques sectorielles, etc. Ces projets ne sont ni nouveaux, ni additionnels aux objectifs d'APD car ils sont liés à des financements budgétés avant les engagements de Copenhague.

C'est le cas par exemple d'un projet d'appui à la gestion durable des forêts en République Démocratique du Congo (RDC), financé par l'AFD à hauteur de 5 millions d'euros sous la forme de subventions (2010-2012). Il vise à favoriser, à terme, l'élaboration de plans d'aménagement de concessions forestières afin de créer une dynamique d'aménagement durable à l'échelle du pays. Ce projet a été signé à une date antérieure aux engagements de Copenhague (en 2008), mais a pris un retard important dans la mise en œuvre. Il a malgré tout été affiché comme financements précoces REDD+.

▪ **Les nouveaux projets forestiers liés au climat**

Les « nouveaux » projets qui s'apparentent davantage à des actions REDD+ sont ceux validés au second semestre 2011 notamment par le FFEM, à la suite de l'allocation de subventions supplémentaires en 2011. Ces projets concernent plusieurs types d'actions d'un caractère nouveau :

- **des actions liées à la mesure et au suivi des stocks de carbone forestier**, telles que la mise en place de systèmes d'observation satellitaire, incluant la formation du personnel national, des actions de traitement de l'image, etc. ;
- **des actions de renforcement des capacités institutionnelles pour REDD+** (administration publique, ONG, instituts de recherche, société civile).

*Coupes budgétaires, coupes forestières ?
Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*

Si ces projets présentent un caractère nouveau (**cf. Encadré n°3**), ils renvoient souvent à une approche très technique, comme le montre, par exemple, la prédominance des activités d'observation satellitaire et de traitement des images. En particulier, le gouvernement français, l'AFD et le FFEM communiquent sur deux projets phares qui seront mis en œuvre grâce aux financements précoces :

- **Un projet d'imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale** : mise à disposition de tous les acteurs publics et associatifs impliqués dans la mise en œuvre de « REDD+ » dans le Bassin du Congo afin d'assurer le suivi de la déforestation, d'équipements, d'assistance technique, d'imagerie satellite d'archives et de nouvelles images pour la période 2010-2015 ;
- **Un projet de coopération régionale sur le plateau des Guyanes** : création et animation d'une plateforme régionale de coopération pour la protection des forêts entre la Guyane française et les pays voisins (Suriname, Guyana, Etat d'Amapa au Brésil et Venezuela), pour la mutualisation des connaissances, du savoir-faire et des équipements nécessaires au suivi de l'état des forêts et à la lutte contre la déforestation.

La Thaïlande vue de l'espace © NASA (public)



Encadré 3. Exemples de projets « REDD+ » nouveaux

Projet Rio Grande de la Magdalena, FFEM, 2012-2016

Un projet cofinancé par le FFEM en Colombie vise à valoriser le potentiel de REDD+ et du mécanisme de développement propre (MDP) pour le développement durable du Rio Grande de la Magdalena (2012-2016, pour un montant de 1,46 M€). Le projet appuiera le développement de projets REDD+ dans deux écosystèmes stratégiques du bassin versant du fleuve Magdalena.

Ce projet développe une approche innovante, intégrant la nécessité de l'action à plusieurs niveaux et sur plusieurs déterminants de la déforestation (foncier, gouvernance, etc.). Il intègre la nécessité de renforcer les capacités régionales et nationales sur REDD+. Il entend limiter l'ensemble des facteurs de déforestation en contribuant à l'aménagement du territoire, à l'actualisation et à la révision du cadastre, au développement de solutions novatrices pour la gestion durable des écosystèmes et au renforcement de la gouvernance. Il envisage la mise en œuvre d'actions pilotes au niveau du pays et de la sous-région, tournées vers la restauration et la gestion durable d'écosystèmes sensibles représentatifs et qui s'inscrivent dans le mécanisme REDD+.

Projet Amapa, FFEM, 2012-2016

Un projet cofinancé par le FFEM au Brésil, dans l'État d'Amapa, a été engagé en 2011. Ce projet comporte des dimensions nouvelles à plusieurs égards. D'une part, il travaille sur les politiques publiques : il vise à appuyer l'État d'Amapa dans la mise en œuvre de sa politique de développement durable, basée sur une exploitation raisonnée de ses ressources naturelles. Pour cela, il entend consolider le volet « conservation et gestion de la biodiversité » de cette politique, en renforçant l'expérience des institutions environnementales de l'État, ainsi que la présence et les capacités techniques, scientifiques, financières et administratives des cadres de l'État et des acteurs de la filière. Il entend également améliorer le modèle des concessions forestières au Brésil. Il adopte ainsi une approche nouvelle, tout en se basant sur l'existant et en renforçant ce qui peut marcher : la politique élaborée par l'État, la structure institutionnelle, les expériences en matière d'aménagement forestier.

D'autre part, il repose sur un partenariat innovant et pertinent dans le cadre de REDD+. Ce partenariat comprend :

- une ONG environnementale (Conservation International), qui fait valoir ses compétences en matière de conservation de la biodiversité et des stocks de carbone forestier ;
- une ONG de développement (le Gret), qui fait valoir ses compétences en matière de développement rural et agricole ;
- un acteur institutionnel (l'État d'Amapa).

Enfin, le projet travaille sur plusieurs usages des sols : conservation, agriculture et agroforesterie, exploitation durable des forêts. Pour chaque usage, des activités spécifiques sont prévues, afin de limiter les facteurs de déforestation dans la zone.

L'aide multilatérale pour REDD+

En 2011, la France a alloué une enveloppe globale pour le programme de Gestion durable des forêts/REDD+ du FEM. Depuis sa cinquième reconstitution, l'institution multilatérale comporte cette fenêtre spécifique qui lui permet de « flécher » ses fonds vers des actions en faveur de la protection des forêts. Depuis sa création en 2010, ce programme de Gestion durable des forêts/REDD+ a approuvé seize programmes et projets pour un montant de 223 millions de dollars.

Comme tous les pays donateurs, la France ne peut pas se prononcer sur chaque projet REDD+ financé par le FEM et par sa fenêtre « forêts ». Mais elle a l'intention de proposer au FEM des principes généraux sur le respect des clauses de sauvegarde et autres critères importants de mise en œuvre des financements. Les discussions interministérielles sur ces messages n'en sont qu'à leurs débuts.

En outre, la France, via l'AFD, a également effectué un versement de 4 millions d'euros pour la période 2011-2013 au Fonds de partenariat pour le carbone forestier. Le FCPF promeut une approche et l'élaboration de stratégies nationales. Cependant, le FCPF a financé, pour l'essentiel, l'élaboration de niveaux et scénarios de références techniques, qui ont surtout bénéficié à des bureaux d'études internationaux (**cf. Encadré n°4**).

Encadré 4. Qui bénéficie des financements précoces REDD+ ? Exemple des activités REDD+ de l'Office national des forêts - International (ONFi)

L'ONFi est un bureau d'étude international spécialisé dans la gestion durable des écosystèmes, en particulier forestiers. C'est une entreprise privée qui est née de la professionnalisation des activités à l'international de l'Office National des Forêts français (ONF), l'organisme public chargé de la gestion des forêts publiques. L'ONFi ne reçoit aucune subvention publique, mais a comme actionnaire unique ONF Participation, holding interne de l'ONF.

L'ONFi travaille avec le « REDD-Desk » (<http://www.theredddesk.org/>) pour la mise à disposition d'une base de projets sur l'usage et le changement d'affectation des sols.

L'ONFi possède également des activités de plusieurs types dans les pays forestiers en développement :

- Au niveau national, il a contribué à l'élaboration des plans de préparation à la REDD+ de la RDC, de Madagascar, du Congo, de la République Centrafricaine (RCA) et du Cameroun, à travers des financements FCPF. La coopération française a financé l'appui fourni par l'ONFi à la RCA et au Congo.
- Il a également monté une quinzaine de projets qui sont au stade de la faisabilité ou de la préfaisabilité, avec des bailleurs essentiellement privés (ONG ou fondations - WWF, CI, Wildlife Conservation Society).
- Un projet de ses projets sur le Plateau des Guyanes a été accepté en début d'année 2011 (1 M€). Alors que ce projet était budgété sur l'enveloppe annuelle du FFEM pour les forêts (environ 7 M€, hors subvention exceptionnelle pour les financements précoces), ce projet a été comptabilisé au titre des financements précoces pour REDD+.
- L'ONFi a présenté de nouveaux projets au FFEM qui sont en cours de mise en œuvre. Ces projets portent notamment sur les forêts sèches (bassin méditerranéen).

*Coupes budgétaires, coupes forestières ?
Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*

3. RECOMMANDATIONS : FAIRE DE REDD+ UN OUTIL AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

Pour être pleinement efficace et équitable, le mécanisme REDD+ doit être mis au service du développement des pays en développement. Pour cela, il doit prendre en compte l'ensemble des déterminants de la déforestation et de la dégradation forestière et se traduire par des politiques nationales d'envergure pour promouvoir un développement sobre en carbone et résilient. REDD+ requiert donc des modes d'intervention innovants.

Assurer l'additionnalité des financements REDD+

Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, la France a réalisé un effort budgétaire significatif afin de mobiliser des financements publics pour REDD+. On peut également saluer le fait qu'elle ait pris des mesures spécifiques pour identifier des financements nouveaux, à travers la création du CAS.

Cependant, on peut être préoccupé du fait que la France comptabilise systématiquement ses financements pour le climat pour remplir ses objectifs d'APD, autrement dit, qu'elle effectue un « double-comptage » de ses financements pour le climat. Le gouvernement français estime que les financements pour le climat sont « nouveaux et additionnels » (Accord de Copenhague) s'ils augmentent en volume par rapport à la période pré-Copenhague²⁰. C'est une définition non-officielle mais qu'on retrouve dans les choix de comptabilisation. Les ONG ont une tout autre définition de l'additionnalité : les financements pour le climat sont « nouveaux et additionnels » s'ils correspondent à des crédits non prévus avant Copenhague et s'ils sont comptabilisés au-delà des objectifs d'APD (soit en plus de l'objectif des 0,7% du revenu national brut (RNB) en 2015).

Ce débat entre pouvoirs publics et ONG sur la définition de l'additionnalité n'est pas nouveau. Les ONG, en particulier de développement comme le Gret, sont bien conscientes que la lutte contre le changement climatique est une problématique transversale de développement. Cependant, elles estiment que le changement climatique fait peser

²⁰ Définition exposée lors des nombreux échanges entre ONG et institutionnels français depuis la Conférence de Copenhague.

des menaces et des coûts supplémentaires sur le développement des pays du Sud, coûts qui n'ont pas été pris en compte lorsque les pays développés comme la France ont fait la promesse de consacrer 0,7% de leur PIB à l'APD (d'abord en 1970, puis en 2002 et en 2005). La France est encore loin de respecter cette promesse²¹. C'est pourquoi les ONG rappellent depuis 2009 que l'aide internationale pour le climat doit être dissociée de l'APD dans sa comptabilisation. Les financements pour le climat, qu'ils soient précoces ou de long terme, doivent être comptabilisés au-delà des objectifs d'APD, même si, sur le terrain, ces financements permettent de mettre en œuvre des actions intégrées de développement, sobres en gaz à effet de serre et résilientes au changement climatique.

Améliorer la transparence

Il est encore difficile d'avoir une comptabilisation compréhensible, fiable et comparable des financements précoces, tant au niveau français qu'au niveau mondial. La France a fait des efforts de transparence en termes de comptabilisation, mais l'analyse de ses financements précoces révèle la forte disparité entre 2010 et la période 2011-2012, et une disparité encore plus grande avec la comptabilisation des autres Etats membres de l'Union européenne. La nature volontaire du reporting, effectué selon des formats et des critères inégaux ou laissant une latitude aux pays, ne contribue pas à améliorer la transparence des engagements. L'initiative du Partenariat REDD+, via sa base de données²² des projets et financements REDD+ et forestiers dans le monde, ne favorise pas vraiment la transparence tant les critères de comptabilisation des financements sont larges et différents de ceux appliqués pour les financements précoces (dates, types de pays, etc.)

Une comptabilisation transversale devrait être mise en place pour les financements précoces sur le climat, qui soit séparée de l'APD. Pour les financements de type REDD+, des critères communs devraient être définis par les différentes institutions pertinentes et les acteurs impliqués dans la gestion durable des forêts pour mieux délimiter la portée et l'usage des financements REDD+ précoces, et à plus long terme. L'objectif est bien d'améliorer la lisibilité et la traçabilité de ces financements et de l'action de la France.

A l'échelle internationale, cela implique également d'établir une structure commune de Mesure, notification et vérification (MRV) des actions et du soutien à REDD+. En effet, la décision de Cancun²³ donne à REDD+ une portée très large. Afin d'éviter que les pays ne comptabilisent n'importe quel projet de gestion dite « durable » des forêts au titre de REDD+, un corpus de critères communs à tous les pays doit être défini. Ces critères ne doivent pas pour autant être prescriptifs, compte tenu de la diversité des contextes et des facteurs de déforestation. Cependant, l'accompagnement des pays dans l'établissement de ces critères par des programmes comme UN-REDD ou le FCPF peut se traduire par des indications plus générales afin de veiller à leur cohérence entre les pays. Une indication peut être, par exemple, que ces critères soient définis au niveau national par un processus participatif et inclusif impliquant toutes les parties prenantes.

²¹ Lors du sommet du G8 de Gleneagles, en 2005, la France avait confirmé sa promesse d'allouer 0,7% de son RNB à l'APD. Pour atteindre cet objectif, un rendez-vous intermédiaire avait été pris par les pays de l'Union européenne en 2010, date à laquelle ils devaient atteindre chacun 0,51% de leur RNB. En 2010, la France n'a alloué que 0,50% de son RNB à l'APD. Ce chiffre est encore plus bas si l'on prend en compte l'APD « réelle » de la France, qui exclut 90% des allègements de dettes et les dépenses « artificielles » (écolage, « accueil » des réfugiés, dépenses allouées aux Territoires d'outre mer). La France n'est pas le seul pays développé à gonfler son aide, mais elle fait partie de ceux dont le « gonflement » de l'APD est le plus important.

Sur l'APD réelle, consulter le site de Coordination SUD

[<http://www.coordinationsud.org/plaidoyer/apd/apd-francaise/apd-%C2%AB-reelle-%C2%BB-francaise/>]

²² Base de données du Partenariat REDD+ [<http://reddplusdatabase.org/>]

²³ Décision de Cancun sur l'action concertée à long terme sous la Convention climat

[http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf]

Enfin, la mise en place d'une comptabilisation séparée des financements climat par rapport à l'APD est essentielle afin de mieux évaluer en quoi les projets REDD+ se distinguent des projets traditionnels de coopération en matière de gestion durable des forêts, et comment ils peuvent être complémentaires.

Encadré 5. La comptabilisation des annulations de dettes

Des préoccupations avaient été exprimées par certaines organisations de la société civile concernant la comptabilisation d'annulations ou de conversions de dettes au titre des financements précoces français (Gabon, Madagascar, Mozambique). En particulier, les doutes portaient sur le cas du Gabon, où le gouvernement a conclu avec l'AFD en 2008 un Contrat de désendettement et de développement (C2D) portant exclusivement sur le secteur forestier. Néanmoins, la France n'a pas comptabilisé le C2D gabonais au titre de ses financements précoces car le contrat est antérieur à 2010.

En tout état de cause, la comptabilisation des annulations de dettes au titre de l'APD ou des financements précoces pour le climat pose question. Elle peut paraître légitime car le désendettement des Etats les plus fragiles et les plus pauvres est une condition de leur développement et de leur capacité à lutter contre le changement climatique. En outre, les annulations de dettes constituent le plus souvent une perte de créance pour l'Etat et les contribuables.

Cependant, ces annulations portent souvent sur des créances qui n'auraient jamais pu être remboursées. Dans ce cas, elles relèvent davantage d'un jeu d'écriture comptable, plutôt que d'une véritable contribution au financement du climat ou du développement. On pourrait ajouter que de nombreuses annulations de dettes, comme celle du Gabon, sont antérieures à 2010 et à la crise économique et financière qui frappe aujourd'hui les pays développés. Elles ne sont donc pas nouvelles et ne doivent pas être comptabilisées au titre des financements précoces.

Sources : pour des mécanismes de financement innovants

Les financements précoces de la France pour REDD+ reposent sur des sources incertaines : une contribution budgétaire et les recettes tirées de la vente du surplus d'UQA. Ces sources sont aléatoires car elles dépendent fortement des conditions économiques, financières et budgétaires. Concernant la vente d'excédent d'UQA, le réalisme doit être de mise : la France devrait reconnaître que la vente de ses UQA ne constitue plus une source potentielle de financement qui puisse être inscrite dans la loi de Finances. Le gouvernement français a toutefois tiré des leçons des échecs de 2011 et de la difficulté de la France à vendre ses surplus d'UQA. En effet, les crédits du Compte d'affectation spéciale ont été nettement revus à la baisse dans le projet de loi de Finances pour 2012, passant de 105 millions d'euros en 2011, à 30 millions en 2012. Néanmoins, l'existence même du CAS devrait être remise en cause.

Cette incertitude confirme la nécessité de créer des mécanismes de financement innovants et prévisibles afin de mobiliser les montants prévus à l'horizon 2020 pour l'ensemble des financements climat, c'est-à-dire 100 milliards de dollars par an, dont une partie sera dédiée à REDD+. La vente d'UQA constitue certes un mécanisme innovant, mais on constate qu'elle est peu prévisible. D'autant que le Protocole de Kyoto a été réduit à peau de chagrin lors de la 17^e Conférence des parties, à Durban. Des mécanismes tels que la taxation des émissions des transports maritime et aérien, et/ou la taxation des transactions financières semblent pertinents pour mobiliser des fonds publics. Sans financements pérennes et prévisibles, la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement est vouée à l'échec. Le gouvernement français devrait continuer de se mobiliser à l'échelle internationale et européenne en faveur de ces mécanismes de financement innovants, dans la continuité du travail fait pendant sa présidence du G20.



Brésil © Philippe Sablayrolles, Gret.

Prêts et dons : pour un instrument en accord avec les priorités

L'utilisation des subventions est en recul, aussi bien pour l'APD que pour les financements pour le climat. A l'inverse, on constate une augmentation des financements octroyés sous forme de prêts aux pays émergents et à revenu intermédiaire. De fait, la France ne se donne pas les moyens de respecter la priorité africaine qu'elle s'est fixée. Pour atteindre ses priorités stratégiques, elle doit maintenir un niveau suffisant et adéquat de subventions pour la REDD+ dans les pays moins avancés, en particulier africains.

Les prêts peuvent être un outil pertinent pour financer la REDD+ dans certains contextes. Par exemple, ils peuvent jouer un rôle dans les pays qui possèdent les capacités institutionnelles et financières suffisantes pour mettre en place des politiques publiques et rembourser leurs prêts. Néanmoins, les prêts ne peuvent se substituer aux dons, en particulier dans les pays les moins avancés qui ne peuvent s'endetter davantage. De ce point de vue, la baisse des subventions est préjudiciable au soutien des processus nationaux REDD+ dans les pays du Bassin du Congo. Dans ces pays, en particulier, les dons demeurent nécessaires, notamment pour financer l'appui à l'élaboration de politiques nationales, le renforcement de capacités à tous les niveaux, la mise en place de systèmes nationaux de *Mesure, reporting et vérification* (MRV) et de suivi du respect des clauses de sauvegarde environnementales et sociales de REDD+.

Outre les questions que soulève l'utilisation importante de prêts en termes d'allocation géographique et de pertinence par rapport à l'objectif de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays moins avancés, se pose également la question de l'impact des prêts sur les flux de l'APD et des financements pour le climat d'ici quelques années. Les remboursements de ces prêts viendront en déduction du volume de financements pour le climat et le développement. A terme, le développement des prêts générera donc une aide négative importante.

Par ailleurs, l'augmentation des prêts d'appui aux politiques publiques pose plus particulièrement la question de l'implication de la société civile des pays récipiendaires dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces mêmes politiques publiques (plans climat incluant le secteur forestier). La France, via l'AFD, devrait encourager une participation large de la société civile. Cela renvoie à la question sensible des conditionnalités qu'un bailleur tel que l'AFD peut exiger de ses partenaires. Sans pour autant faire de l'ingérence dans les affaires publiques,



Guinée forestière © Aurélie Vogel, Gret

Apporter des réponses innovantes à la déforestation et à la dégradation des forêts

Les activités comptabilisées dans les financements précoces REDD+ en 2010 et 2011 correspondent essentiellement à des activités forestières « classiques », comme la coopération française en finance depuis une vingtaine d'années. Peu d'entre elles s'inscrivent ainsi dans une logique de renforcement de capacités et d'appui à l'élaboration de politiques Climat et de systèmes de suivi, qui sont pourtant l'objectif premier des financements précoces pour le climat. La plupart des projets correspondent à des activités de gestion durable des forêts telles que les aménagements forestiers. Ces derniers ont eu peu d'impacts positifs en termes de développement socio-économique des populations locales et de protection de la biodiversité²⁴ (cf. Encadré 8). D'autres activités sont relativement éloignées de la thématique REDD+ puisqu'elles sont axées sur la gestion des ressources naturelles, la préservation de la biodiversité ou l'amélioration de la résilience des forêts, qui relève davantage de l'adaptation au changement climatique que de REDD+.

Cependant, on note une évolution à partir du second semestre 2011 où les nouveaux projets comptabilisés sont davantage en lien avec les questions de mise en œuvre liées à REDD+ (appui à des actions de suivi et reporting). Cependant, il convient de ne pas focaliser les financements uniquement sur des aspects techniques et méthodologiques, pour les ouvrir à des approches plus institutionnelles, en direction de l'ensemble des parties prenantes de la gestion durable des forêts, des ministères, jusqu'aux acteurs non-étatiques sur le terrain.

²⁴ Source : Evaluation ex-post de l'AFD, « Le secteur forestier dans les pays du Bassin du Congo : Vingt ans d'interventions de l'Agence française de développement », 2011 : [<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluations-conjointes/Congo-forets-evaluation-conjointe.pdf>]

Compte-tenu des volumes financiers importants qu'il peut potentiellement générer, le mécanisme REDD+ offre une opportunité à saisir pour innover dans la façon de s'attaquer aux causes de la déforestation, source d'émissions de gaz à effet de serre. Innover ne signifie pas « réinventer la roue ». De nombreux exemples d'actions pertinentes et éprouvées existent dans les pays en développement, qu'il s'agit de valoriser et de diffuser, contribuant ainsi à renforcer l'appropriation nationale de la mise en œuvre de REDD+. L'essentiel est d'éviter de reproduire les erreurs et les échecs du passé en tirant des enseignements de plusieurs décennies de coopération internationale dans le secteur forestier. Il s'agit de traiter les problèmes qui n'ont pu être traités par le passé et d'intégrer les dimensions nouvelles de REDD+ émanant de la Convention Climat, c'est-à-dire :

- L'approche nationale, et le lien avec les politiques internationales ;
- La mesure et le suivi des émissions de gaz à effet de serre (en lien avec les politiques internationales) ;
- Le respect des clauses de sauvegarde sociale et environnementale de Cancun (idem).

Encadré 6. L'aménagement forestier : quels impacts environnementaux et socio-économiques ?

Depuis les années 1990 et l'adoption des trois Conventions de Rio, la gestion durable des forêts s'est imposée comme paradigme dominant en matière de protection des forêts. Dans certains pays, et notamment le Bassin du Congo, l'outil de l'aménagement forestier a été promu pour favoriser la gestion durable des forêts. Depuis une vingtaine d'années, la France, en particulier l'AFD et le FFEM, le mettent en œuvre dans différents pays.

En 2011, une évaluation des actions d'aménagement forestier mises en œuvre par l'AFD depuis 20 ans dans le Bassin du Congo a été menée. Elle révèle que l'aménagement forestier a été une réponse innovante et cohérente, apportée par l'Agence. Des progrès ont été accomplis en 20 ans, avec un nombre croissant de surfaces forestières placées sous aménagement et une partie croissante d'entre elles qui font l'objet d'une certification.

Cependant, l'aménagement forestier demeure un outil complexe, long et coûteux à mettre en œuvre. En outre, l'outil n'a pas permis de protéger la biodiversité et de promouvoir le développement socio-économique des populations riveraines. De plus, les opportunités de l'utilisation de cet outil s'amenuisent dans le Bassin du Congo. Enfin, ce mode d'intervention n'est pas adapté pour travailler sur les questions structurelles qui sont à l'origine de la déforestation. Aujourd'hui, la durabilité des acquis en matière d'aménagement forestier est menacée et les acteurs se heurtent à des contraintes structurelles :

- la forêt continue d'occuper une place centrale dans les économies des pays concernés, notamment pour sa valeur bois ;
- les ressources financières actuellement dédiées à l'aménagement forestier sont insuffisantes pour promouvoir les bénéfices (voire l'absence de coûts) sociaux et environnementaux de l'aménagement. Les professionnels du secteur tentent d'améliorer ces aspects sans porter atteinte au « business case » de l'aménagement forestier (et/ou de la certification), ce qui ferait fuir les investisseurs privés.

Dès lors, REDD+ pourrait permettre de repenser le paradigme de la gestion durable des forêts et de réfléchir à l'amélioration des outils existants et à de nouveaux outils. L'aménagement forestier n'est pas à abandonner complètement, toutefois. Dans certains contextes (par exemple, dans les zones où des entreprises étrangères, et notamment asiatiques, ont racheté des concessions forestières) notamment dans certains pays moins avancés, l'aménagement et la gestion durables demeurent des outils pertinents, parmi d'autres, à utiliser pour préserver les forêts.



Brazil © Philippe Sablayrolles, Gret

Recommandations pour l'action

▪ **De l'approche « projet » à l'approche nationale**

Jusqu'à présent, l'approche projet a été prédominante dans l'utilisation des financements précoces REDD+ français. Cette prédilection pour l'approche « projet » peut s'expliquer notamment par la rapidité à laquelle la France doit aujourd'hui « décaisser » ses financements afin de respecter ses engagements internationaux. Si l'argent « frais » reçu par le FFEM est bienvenu, il faut néanmoins souligner les risques liés à une telle rapidité de décaissement. Celle-ci peut susciter le financement opportuniste de projets labellisés « REDD+ », ou faciliter la validation de projets de mauvaise qualité pour remplir les objectifs à temps.

Plus fondamentalement, cette approche « projet » ne peut suffire à lutter efficacement contre la déforestation. La déforestation est causée par un grand nombre de facteurs relativement complexes à traiter. Les contenir requiert la mise en place de mesures nationales d'envergure, touchant à ces différents facteurs. Ainsi, par exemple, financer des programmes nationaux visant à cartographier les terroirs villageois et à préparer des opérations d'enregistrement des droits fonciers communautaires et lignagers aurait un impact de long terme sur le succès de REDD+. En effet, l'insécurité foncière a été identifiée comme un facteur important de déforestation.

Toutefois, financer des programmes nationaux, qui mettent en cohérence des projets et sont couplés avec des évolutions de politiques publiques représente un défi majeur dont la coopération française doit s'emparer.

Néanmoins, le financement de projets n'est pas à exclure. Il peut se faire en parallèle, à condition que ces projets soient élaborés et mis en œuvre de façon coordonnée avec les processus nationaux. Aujourd'hui, peu de projets de REDD+ financés par la France sont consacrés aux questions agricoles (intensification, limitation de la rente agricole) ou énergétiques²⁵. Or, la mise en œuvre de projets REDD+ tournés vers l'investissement pour la transformation des systèmes agraires en zones péri-forestières serait à cet égard particulièrement pertinente.

▪ **Renforcement de capacités**

Les financements précoces REDD+, comme les financements de plus long terme, doivent contribuer à renforcer les capacités des autorités publiques mais aussi des acteurs non-étatiques (secteur privé, ONG, etc.) aux niveaux local et national, pour les préparer à la mise en œuvre de REDD+. Ce renforcement de capacités est indispensable pour assurer la bonne mise en place de processus visant à garantir l'intégrité environnementale et sociale de REDD+, comme l'ont décidé les pays dans le cadre de la Convention climat. Il s'agit notamment du suivi-évaluation (« Mesure, reporting et vérification » - MRV) de REDD+ à l'échelle nationale. Sans mesure du carbone forestier, il sera impossible de garantir à terme que REDD+ contribue effectivement à la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le soutien à des activités de renforcement des capacités des pays à mesurer le carbone forestier reste nécessaire.

En outre, la Conférence des Parties à la Convention climat a décidé que les pays devraient mettre en place des systèmes d'information nationaux sur le respect des clauses de sauvegarde environnementales et sociales de REDD+. Dans de nombreux pays, cette exigence suppose aussi le financement d'activités permettant de renseigner ces systèmes d'information, à partir du terrain jusqu'à l'échelon national.

Cependant, il ne s'agit pas de promouvoir des approches exclusivement techniques, comme celles utilisées par les cabinets de consultants internationaux pour l'établissement de niveaux de référence ou pour mesurer le carbone forestier. Les méthodologies et les modèles employés par ces consultants sont coûteux. Ils reposent sur des hypothèses contestables et sur des données parfois peu fiables. Ces cabinets revendiquent des droits de propriété sur leurs modèles, qui affaiblissent la transparence du processus d'élaboration des stratégies REDD+ et de MRV. Le

²⁵ Il n'est pas toujours clair, cependant, de savoir quelles activités sont prévues dans les projets en cours de décaissement.

*Coupes budgétaires, coupes forestières ?
Suivi des financements précoces de la France pour REDD+*

MRV de REDD+ ne consiste pas non plus à mesurer exclusivement le carbone forestier et les garde-fous. Dans de nombreux cas, le MRV/suivi-évaluation peut au contraire utiliser des approches de mesure moins techniques et, accessibles aux populations locales. Ces mesures peuvent se baser sur des proxys et évaluer les co-bénéfices des actions REDD+ pour le développement.

Enfin, les actions de renforcement de capacités doivent porter sur des acteurs impliqués dans la gestion durable des forêts au niveau local (opérateurs privés, autorités locales, associations villageoises, etc.). L'appui à la structuration de filières formelles ou informelles en lien avec l'exploitation du bois, l'utilisation des ressources issues des forêts (produits forestiers non ligneux, viande de brousse, etc.) ainsi que l'agriculture est essentiel pour améliorer la capacité d'absorption des financements et favoriser l'appropriation de la REDD par le plus grand nombre d'acteurs.

Brésil © Philippe Sablayrolles, Gret



Conclusion

La France a fait un effort qu'on peut saluer afin de mobiliser des subventions pour REDD+ en 2011 et 2012, malgré les contraintes budgétaires fortes qui pèsent aujourd'hui. Sur le plan quantitatif, il est possible que la France atteigne l'objectif qu'elle s'est fixée de mobiliser 250 millions d'euros de financements précoces pour REDD+.

Cependant, le constat est beaucoup moins brillant sur le plan qualitatif :

- Les financements précoces de la France sont systématiquement comptabilisés au titre de l'APD et lui permettent de remplir ses engagements internationaux en matière d'APD. Les ONG considèrent qu'une comptabilisation séparée des financements pour le climat et des financements pour le développement est nécessaire afin d'assurer la nouveauté et l'additionnalité des financements climat. Sur le terrain, toutefois, les ONG sont bien conscientes que la lutte contre le changement climatique et le développement doivent s'intégrer ;
- Les prêts destinés aux pays émergents constituent une part majeure (certes pour l'instant non majoritaire) des financements précoces pour REDD+. C'est un constat qu'on peut faire pour l'ensemble des financements d'aide internationale de la France. L'Agence française de développement continue de développer ses activités tandis que les subventions qui lui sont octroyées sont en chute libre, en ayant de plus en plus recours au prêt et à des niveaux de concessionnalité de plus en plus faibles ;
- Sont comptabilisés comme « financement précoces REDD+ » :
 - des actions qui n'ont pas de lien avec la lutte contre le changement climatique à tel point qu'on se demande s'il n'y a pas eu d'erreurs de comptabilisation ;
 - des actions qui relèvent d'activités classiques de gestion durable des forêts, de façon déconnectée des accords de Cancun sur le climat.
- En outre, la part majoritaire des financements accordés aux projets, parfois peu innovants, ne permet pas d'engranger une dynamique de changement, pourtant nécessaire pour ne pas reproduire les erreurs du passé. Les projets délivrent des enseignements importants, mais une somme de projets ne permettra pas d'assurer le changement « transformationnel » requis par REDD+. Les financements précoces ont avant tout vocation à financer des actions de préparation politique et institutionnelle. Le constat des activités financées par de nombreux pays développés est plutôt insatisfaisant, voire inquiétant, car il place les financements REDD+, y compris de long terme, sur une trajectoire qui n'est pas la bonne.

En conclusion, face aux volumes financiers potentiels que représente REDD+, les pays donateurs et les pays bénéficiaires se doivent d'adopter une approche plus innovante et de favoriser des changements d'échelle qui permettent de s'attaquer effectivement, efficacement et équitablement aux causes de la déforestation. La nécessaire transversalité de REDD+ requiert, dans sa mise en œuvre, une évolution et un renforcement des capacités institutionnelles (budgétaire, de planification, de contrôle, etc.). Sans appui institutionnel pour favoriser l'intégration sectorielle, les actions de type REDD+ ont peu de chance de réussir sur le long terme.

Les bailleurs de fonds pourraient faciliter cette tendance en encourageant les acteurs et les institutions nationales à se coordonner, à s'organiser et à adopter une vision holistique de REDD+. Les actions de préparation à REDD+, qui visent à renforcer les capacités de ces acteurs, vont dans ce sens. Enfin, la conjonction de paiements basés sur les résultats et de la nécessité de respecter les garde-fous de Cancun peut ouvrir une fenêtre d'opportunité pour réussir là où les expériences précédentes de lutte contre la déforestation ont échoué.

Coupes budgétaires, coupes forestières ?

Suivi des financements précoces de la France pour REDD+

La France s'est engagée à Copenhague fin 2009 à verser 1,26 million d'euros de financements précoces sur le climat pour la période 2010-2012. Ces financements devaient financer des actions urgentes et des actions de préparation à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Sur cette enveloppe, 20 %, soit environ 250 millions d'euros devaient être dédiés à la **réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, et l'augmentation des stocks de carbone forestiers (REDD+)** dans les pays du Sud.

Le Gret présente dans ce rapport les résultats d'une étude sur le suivi des engagements pris par la France sur les financements précoces REDD+. Après avoir rappelé plus en détail ces engagements, il dresse un bilan quantitatif et qualitatif des actions comptabilisées par la France comme financement REDD+ en 2010 et 2011.

Dans sa communication à l'Union européenne, la France annonce avoir déjà mobilisé environ 784 millions d'euros en financements précoces pour le climat. Elle a effectué un effort particulier pour le financement d'activités REDD+ dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), avec environ un peu plus de 160 millions d'euros comptabilisés en financements précoces pour REDD+ entre

début 2010 et fin 2011. On pourra évaluer fin 2012 si la France a respecté les montants qu'elle s'était fixés.

Cependant, une analyse approfondie de ces financements REDD+ montre qu'ils ne sont pas additionnels aux objectifs de l'aide publique au développement (APD), d'une part, et qu'une large partie des volumes annoncés sont des prêts aux pays émergents, d'autre part. En outre, les interventions comptabilisées dans les financements précoces REDD+ correspondent en grande partie à des activités forestières « classiques », comme la Coopération française en finance depuis une vingtaine d'années, ou bien poursuivent des objectifs bien éloignés du climat. En revanche, les projets labellisés « REDD+ » financés à partir du second semestre 2011 contiennent des actions nouvelles sur la mesure et le suivi des stocks de carbone forestier et, dans une moindre mesure, sur des actions de renforcement institutionnel en lien avec les stratégies nationales de préparation à REDD+.

Tout en reconnaissant les efforts faits par la France en termes de mobilisation de ressources et de transparence sur sa comptabilisation des financements précoces pour le climat, des progrès restent à faire dans ces domaines. Pour le Gret, la mise en œuvre d'actions REDD+ suppose notamment de revoir les modes d'intervention de la Coopération française : favoriser le changement d'échelle, du projet au programme, et renforcer les capacités des autorités publiques mais aussi des acteurs non étatiques (secteur privé, ONG, etc.), aux niveaux local et national, pour les préparer à la mise en œuvre de REDD+.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien financier de :



Climate and Land Use Alliance
Cultiver des solutions pour la population et la planète

Les opinions exprimées dans cette étude sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de CLUA ou de ses institutions partenaires.

Le Gret est une ONG française de développement qui agit depuis 35 ans du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ses 700 professionnels interviennent sur une palette de 16 thématiques dans 33 pays pour apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

