

REDD+ : Les bases ambiguës du "paiement aux résultats" obtenu par le Gabon

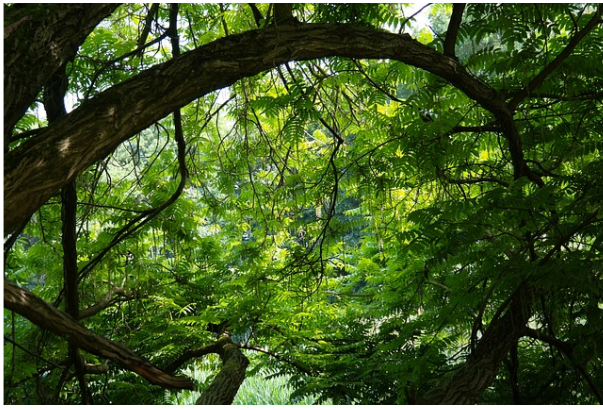
Par Alain Karsenty

Chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad)

Article tiré du magazine en ligne WillAgri

Le 22 septembre, à l'occasion du Sommet de l'ONU sur le Climat, la coalition de bailleurs de fonds regroupés au sein de CAFI (Initiative pour les forêts d'Afrique centrale, financée en très grande partie par la Norvège) a annoncé que le Gabon allait potentiellement recevoir jusqu'à 150 millions de dollars au titre d'un « paiement au résultat » pour la conservation du **stock de carbone contenu dans ses forêts**, lesquelles couvrent plus de 80% de son territoire. Le préambule de l'accord indique qu'il s'agit de « *récompenser le Gabon pour le maintien d'un couvert forestier élevé et d'un faible taux de déforestation, en reconnaissant les services écosystémiques rendus par les forêts naturelles et les efforts réels et additionnels qui sont nécessaires pour maintenir un faible taux de déforestation* » (notre traduction).

Si le Gabon n'est pas le premier pays à bénéficier des fonds de CAFI (la RDC a obtenu un appui pouvant aller jusqu'à 123,6 millions de dollars centrés sur des programmes d'investissement), il sera le premier à bénéficier de « paiements aux résultats » pour de la « déforestation et dégradation évitée » et de « l'absorption » (*removals*) de CO₂ par la « conservation des stocks de carbone ».



L'ACTION DU CAFI

L'action de CAFI s'inscrit dans la logique du mécanisme REDD+, proposé en 2005 et formellement entériné par l'Accord de Paris en 2015 à la 21^{ème} conférence des parties de la Convention-Cadre des Nations Unies pour les changements climatiques (CNUCC). Ce mécanisme visait, initialement, à rémunérer les pays qui réduiraient les émissions de CO₂ issues de la déforestation et de la dégradation des forêts. Comme il s'adresse à des pays en développement, les rémunérations ne viennent pas

toujours récompenser une baisse réelle des émissions, mais peuvent aussi être versées pour une augmentation de ces émissions, augmentation toutefois inférieure à une prévision. Cette prévision, nommée généralement « scénario de référence », vise à imaginer ce que serait la déforestation (et les émissions associées) si le pays ne modifie pas ses politiques en réponse à la promesse de récompenses associées à son adhésion au processus REDD+. Ces scénarios « contrefactuels » (de type « *business-as-usual* ») ont la faveur des pays à fort couvert forestier et à (relativement) faible déforestation, comme les pays d'Afrique centrale – sauf la RDC qui connaît, depuis quelques années, un très fort taux de déboisement. Ce sont les pays eux-mêmes qui élaborent et proposent leurs scénarios (nommés « niveaux d'émission de référence pour les forêts » ou simplement « références »), lesquels sont transmis à la CNUCC pour être examinés par des experts.

Évidemment, l'intérêt stratégique des pays est de proposer des scénarios « sans REDD+ » qui prévoient une augmentation significative de la déforestation, du fait de la croissance de la population et des besoins de développement. Plus les prévisions d'émissions liées au déboisement seront élevées, moins seront importants les efforts à consentir pour contenir la déforestation et recevoir ainsi de larges rémunérations. Ceci est d'autant plus vrai que les pays en développement ont veillé à limiter les prérogatives des experts de la CNUCC chargés d'examiner les propositions. Une règle adoptée par la CoP 19 interdit aux experts de se prononcer sur les hypothèses de politiques publiques qui sous-tendent la référence proposée^[1]. Autrement dit, si un État considère que son développement *business-as-usual* doit passer par une conversion massive des espaces forestiers à l'agriculture ou à l'élevage, ceci n'est pas discutable et la référence soumise à la CCNUCC ne peut être mise en cause sur cet aspect-là.

RÉCOMPENSER LES EFFORTS OU LES CIRCONSTANCES ?

Les réductions d'émissions potentiellement rémunérées dans le cadre de REDD+ doivent venir de cinq *activités* précises :

1. La réduction des émissions liées à la déforestation
2. La réduction des émissions associées à la dégradation des forêts (par exemple, par l'exploitation forestière)
3. La conservation des stocks de carbone forestiers
4. La réduction des émissions du fait d'une gestion durable des forêts
5. L'accroissement des stocks de carbone (par des plantations, notamment)

L'activité « c », la conservation des stocks de carbone, a été inscrite dans les activités REDD+ du fait d'un efficace lobbying du Guyana, pays à très faible déforestation qui entendait pouvoir être rémunéré pour avoir conservé un important massif forestier. Mais cette option visant à rémunérer non pas pour une différence (entre un scénario de référence et des émissions réellement mesurées sur une période donnée) mais pour la conservation d'un stock, a toujours embarrassé nombre de négociateurs et d'experts. Quel niveau de baisse du stock considérer comme acceptable ? Faut-il définir un seuil minimal en deçà duquel les rémunérations diminuent ou s'arrêtent ? Et, dans ce cas, le problème ne revient-il pas tout simplement à établir un niveau de référence prévu pour mesurer la déforestation ou la dégradation évitée ? Plus fondamentalement, un pays comme le Guyana (ou, en Afrique, le Gabon et la Guinée Équatoriale) sont très peu peuplés, avec une faible activité paysanne et souffrent d'un manque d'infrastructures qui permettraient à des investisseurs de « développer » les régions boisées. La question est celle-ci : le maintien d'un fort couvert forestier de ces pays

(et leur faible taux de déforestation) découle-t-il des politiques et des efforts de ces pays en faveur des forêts ou est-il simplement le produit de circonstances géographiques et démographiques ? Ainsi, jusqu'à présent, l'opinion dominante parmi les experts était que les rémunérations ne pourraient pas se baser sur « la conservation des stocks », malgré l'inclusion de cette activité dans la définition de REDD+.

“

L'accord de CAFI avec le Gabon vient contredire cette opinion.

Cet accord prévoit en effet une rémunération à la fois pour la déforestation/dégradation évitée (un niveau de référence devra être déposé à la CNUCC dès l'an prochain) et pour les absorptions nettes de CO₂ associées à la « conservation des stocks de carbone ». Le niveau de référence n'est pas basé sur un scénario mais correspond à une moyenne des émissions sur une période passée de 10 années (« référence historique »). Le Gabon se verra rémunéré pour les baisses d'émission et l'absorption nette durant la période 2016-2020, et il devra maintenir ces résultats pour la période 2021-2025. La Norvège, principal bailleur de CAFI, contribuera à rémunérer le Gabon pour une période de 10 ans, en payant 5 ou 10 dollars par tonne de CO₂ évitée ou « absorbée », selon la « qualité » des réductions mesurées (selon qu'elles sont certifiées ou non par un standard proposé par la Norvège et en cours de finalisation). Pour chacune des deux périodes, ce sont 15 millions de tonnes de CO₂ évitées ou absorbées qui seront rémunérées.

Le fait que le Gabon n'ait pas encore déposé de niveau de référence à la CNUCC mais que CAFI envisage néanmoins de rémunérer le pays pour ses résultats sur la période 2016-2020, indique bien la volonté de payer pour la conservation des forêts.

“

Le Gabon est un des rares pays tropicaux pratiquement sans déforestation.

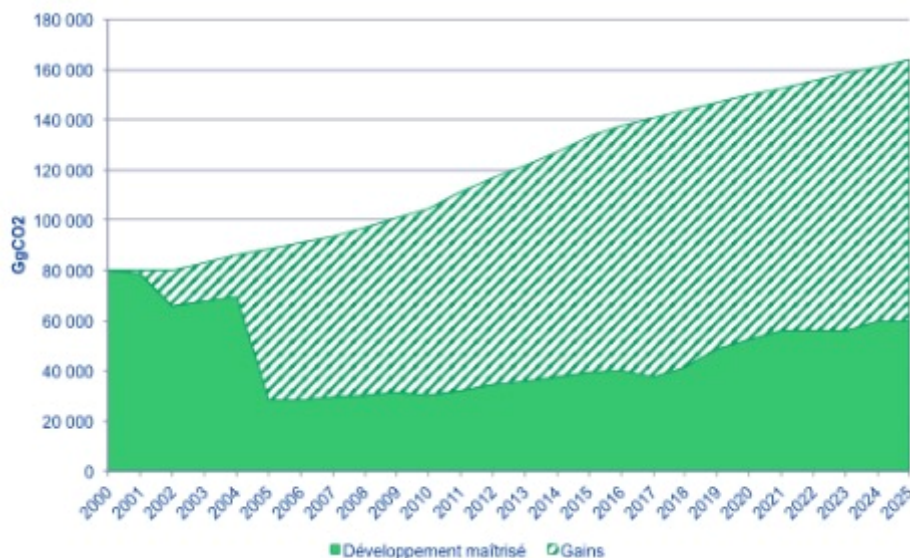
Mais les processus de dégradation forestière, liés surtout à l'exploitation forestière, sont significatifs : l'exploitation sélective d'un hectare de forêt dense en Afrique centrale, même avec un plan d'aménagement de bonne qualité, émet environ 37 t de CO₂ (Brown et al., 2005) du fait du bois extrait, des routes et pistes, et des dégâts d'abattage. Certes, la régénération de la végétation stocke à nouveau du carbone pendant les 25 années entre deux cycles de coupe, mais le niveau moyen du stock est toujours inférieur à celui d'une forêt intouchée.

De ce point de vue, l'accent mis sur l'absorption de CO₂ par les forêts doit être discuté. Une forêt mature est en équilibre absorption-émission, les végétaux absorbant du CO₂ grâce à la photosynthèse le jour, mais en rejetant la nuit. Une forêt en croissance, en revanche, est un puits de carbone, qui absorbe plus qu'il ne rejette. Cette croissance peut être liée à une extension géographique ou à un accroissement de la biomasse.

QUELQUES CHIFFRES

La surface couverte par la forêt gabonaise est globalement stable, à environ 23,5 millions ha, la régénération naturelle compensant la déforestation brute, ou en légère baisse de 59.000 ha entre 2000 et 2015, selon un communiqué de l'AGEOS (Agence gabonaise d'études et d'observation spatiale) datant de 2016. Le Conseil National Climat du Gabon a calculé que les forêts gabonaises ont représenté un puits de carbone net (c'est-à-dire en tenant compte de la déforestation et de la dégradation) de 33,8 Mt CO₂ sur la période 1990-2015, correspondant à un accroissement du stock de carbone dans la biomasse aérienne et les sols. Cette « densification » des forêts gabonaises est un phénomène pluriséculaire (Maley, 2001) qui n'a rien à voir avec des causes humaines. On peut éventuellement dire qu'il a été favorisé par la politique coloniale française de regroupement des populations le long des quelques axes routiers, pour des raisons de contrôle politique (et de collecte de l'impôt). Cela a eu pour effet d'écartier les activités agricoles des grands massifs forestiers.

L'autre volet de l'accord concerne la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts. Dans la Contribution Nationale Déterminée (CND) du Gabon à la CoP 21, un graphique concernant les trajectoires d'émissions liées aux changements d'usage des terres préfigure ce que pourrait être la référence historique que le Gabon doit présenter.



Le « développement maîtrisé » prend en compte « toutes les politiques publiques engagées après 2000 telles que le code forestier, les parcs nationaux (...) ». Le code forestier date de 2002, tout comme la création de 13 parcs nationaux. Soit trois ans avant l'apparition de la proposition REDD+ (en 2005). Si la création de parcs nationaux témoigne incontestablement d'un intérêt pour les services écosystémiques rendus par les forêts (ce qui renvoie à la logique de récompense pour des politiques), il est difficile de leur imputer les absorptions de la période 2016-2020 (logique REDD+). En effet, ces mesures ont été prises bien avant qu'on ne parle de REDD+. Elles font partie de la

trajectoire « business-as-usual » d'un pays : c'est-à-dire la trajectoire la plus probable sans les incitations financières de REDD+, laquelle n'est pas forcément « la politique du pire » pour l'environnement (la manière de faire du « business » change avec l'environnement international) comme beaucoup de scénarios de référence voudraient le faire croire.

La CND précise : « En prenant en compte les émissions liées à l'exploitation forestière (qui n'étaient pas incluses dans l'inventaire national des émissions de GES), ces différentes mesures permettront de réduire les émissions de GES de plus de 1 500 000 GgCO2 sur 2010-2025, soit 68% par rapport au scénario tendanciel ». On peut donc penser que les calculs de réduction des émissions vont concerner le rôle de l'exploitation forestière, comme le suggère le Ministre des Forêts, Lee White, dans son interview au [Monde Afrique du 23 septembre](#).

Article actualisé depuis sa publication dans WillAgri



[1] "The assessment team shall refrain from making any judgment on domestic policies taken into account in the construction of forest reference emission levels and/or forest reference levels" (Décision 13/CP 19, Varsovie 2014)