

Réduire les émissions de CO₂ en protégeant les forêts : l'ambition du mécanisme REDD+

La REDD+ (Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts) s'est installée dans l'architecture des négociations climatiques comme un des principaux outils pour réduire les émissions de gaz à effets de serre (GES) liées aux forêts.

Très vite, il est apparu nécessaire de tenir compte d'autres secteurs dans le mécanisme, notamment l'agriculture. Comment s'est déroulée sa mise en place ? Quels sont les acteurs impliqués ? Quelle est la prise en compte effective de l'agriculture dans le processus ?

Tour d'horizon des enjeux et illustration en République Démocratique du Congo.

À l'échelle mondiale, les forêts, et particulièrement les forêts tropicales, jouent un rôle fondamental dans le cycle global du carbone. En absorbant le dioxyde de carbone (CO₂) au moment de la croissance des arbres, elles agissent comme des "poumons de la biosphère". Elles contribuent également au stockage du carbone via la biomasse, le sol (sous forme de matière organique et de minéraux carbonatés), le bois mort ou encore la litière, c'est-à-dire le dépôt de matière organique morte jonchant la couche supérieure du sol. Ce stock de carbone des forêts peut évoluer en fonction de facteurs naturels, comme la mort des arbres anciens ou malades, la croissance des autres mais aussi de facteurs anthropiques. Ces derniers se traduisent par une pression sur la ressource forestière : la déforestation par la pratique de l'agriculture et la construction d'infrastructures et l'exploitation des bois (œuvre et énergie). Différents mécanismes et protocoles ont été élaborés à l'échelle internationale pour réduire les émissions de CO₂, et agir sur le changement climatique par atténuation (p. 5), c'est le cas de la REDD+.

Protéger les forêts, au-delà du potentiel de réduction des émissions globales est aussi nécessaire pour assurer la pérennité d'une multitude de services environnementaux indispensables à la réalisation des droits humains. En effet, en plus de leurs fonctions régulatrices et productrices, ce sont aussi des espaces d'habitations, des espaces culturels, esthétiques, des lieux associés à l'histoire des sociétés, à leurs spiritualités et à leurs cultes.

De RED à REDD+

Lancée en 2005 lors de la COP11, la Réduction des Émissions dues à la Déforestation

(RED) dans les pays en développement se transforme après la COP13, en 2007, en Réduction des Émissions due à la Déforestation et à la Dégradation (REDD) dans les pays en développement. La notion de "dégradation" permettant désormais de tenir compte de la déforestation de faible ampleur résultant de la coupe sélective du bois, où la forêt initiale est maintenue sur place mais avec une faible provision de ses services habituels. D'autres éléments seront incorporés par la suite, aboutissant à la REDD+ en 2008. La composante "+" met l'accent sur la conservation des stocks de carbone forestiers, la gestion durable des forêts et le renforcement des capacités de stockage de carbone des forêts (notamment via le reboisement et la réhabilitation des terres).

En marge de la négociation, des efforts ont été faits pour synthétiser la littérature des travaux sur la déforestation et voir comment mieux la caractériser pour en venir à bout. Le cadre logique qui en résulte se doit d'appuyer les pays à mieux définir les causes directes et indirectes du phénomène, et l'agriculture apparaît, notamment en Afrique centrale comme un des facteurs majeurs. À ce jour, 55 pays ont inclus des activités REDD+ dans le cadre de leurs contributions déterminées au niveau national et le mécanisme est reconnu par l'Accord de Paris comme fort potentiel pour l'atténuation. Initialement RED était un outil simple de calcul de bilans CO₂ des forêts qui permettait d'obtenir des incitations financières suite à des efforts fournis, via les marchés du carbone. Depuis son lancement, le mécanisme qui se concevait comme simple, peu cher et facile à mettre en œuvre, s'est beaucoup transformé et se révèle plus complexe qu'initialement prévu.

Une constellation d'acteurs impliqués

La mise en place du processus REDD+ requiert une multitude d'acteurs : les États, les porteurs des projets REDD+, les structures ayant des outils de méthodologies et de certifications, et enfin les acteurs directement ou indirectement responsables de la déforestation. Les activités REDD+ se déroulent en trois étapes : préparation, mise en œuvre et paiement basé sur les résultats. La phase préparatoire est caractérisée par la compréhension du processus et sa traduction en réalité par les instances nationales et infranationales (provinciales et locales). La seconde est supposée faire l'objet de projet pilote où les mécanismes de paiements pour services environnementaux sont testés, et la dernière phase est celle pendant laquelle le mécanisme devient pleinement fonctionnel avec les paiements effectifs.

Comment est financée la REDD+ ?

Le financement du mécanisme se veut à la fois public et privé et implique des acteurs nationaux et internationaux. Depuis 2008, plus de cinq milliards de dollars ont été engagés pour les fonds multilatéraux finançant la REDD+, dont 26 % ont été alloués à l'Afrique sub-saharienne. Aujourd'hui, de plus en plus des projets financés par les fonds multilatéraux soutiennent à la fois l'adaptation et l'atténuation, de sorte que beaucoup d'entre eux ne sont pas spécifiquement étiquetés "REDD+", ceci explique une baisse notable des fonds à partir de 2019.

En Afrique sub-saharienne, le plus gros bénéficiaire du financement total de la REDD+ est la République démocratique du Congo (RDC), pour laquelle le montant de projets approuvés a atteint 263 millions de dollars. Le

pays a d'ailleurs été le premier du continent à se munir d'un mécanisme REDD+, dès 2009. L'enjeu est très important : la RDC est responsable de plus de 60 % de la forêt du Bassin du Congo, deuxième massif forestier du monde après l'Amazonie et premier "poumon de la planète" en matière de séquestration carbone. Il couvre 270 millions d'hectares et le rythme de déforestation, bien que croissant, est évalué à 3 % par an. Les principaux partenaires financiers de la REDD+ en RDC sont aujourd'hui le Congo Basin Forest Fund (CBFF), le Forest Carbon Partnership Facility (FPCF), le programme ONU-REDD, l'Union européenne, le Programme d'Investissement Forestier (de la Banque mondiale), ainsi que le Central African Forestry Initiative (CAFI, co-financé par plusieurs bailleurs sous le leadership de la Norvège). Plus de dix ans après la mise en place de REDD+, les résultats sont plus que mitigés. Pour assurer une mise en œuvre efficace de la REDD+, il est nécessaire d'avoir une compréhension des relations complexes entre les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, les agents et institutions à l'échelle nationale.

L'agriculture en cause

Les rapports provenant de la majorité de pays engagés dans le processus REDD+ désignent l'agriculture comme principal moteur de la déforestation. En Afrique centrale, comme dans de nombreux pays tropicaux, une bonne partie des activités agricoles s'opère dans les marges forestières, notamment sous forme d'agriculture itinérante sur brûlis, qui permet de profiter de la fertilité naturelle

qu'offrent les terres forestières nouvellement défrichées ou des jachères forestières de longue durée. La pression foncière générée par la forte croissance démographique et la faible productivité ainsi que par la demande mondiale pour des produits comme le cacao, l'huile de palme, le coton, le caoutchouc, ou le café ont eu pour effet d'accroître sensiblement la pression sur les forêts.

La nécessité de promouvoir de nouvelles pratiques agricoles est aujourd'hui largement partagée, mais cela continue de poser de nombreux défis. Tenir compte de l'ensemble des facteurs directs et indirects est donc nécessaire pour adapter les plans de réponses et les mécanismes tels que la REDD+ de façon efficiente.

REDD+ en RDC : des tentatives de réponses aux enjeux du secteur agricole

En RDC, près de 70 % de la population active est employée dans l'agriculture. Le potentiel agricole du pays qui est colossal est pour l'instant largement sous-utilisé : sur les 80 millions d'hectares (ha) de terres arables (au sein desquels sont comprises les forêts), seuls 9 à 10 % sont actuellement cultivées. La grande diversité agro-climatique, l'abondance et la régularité des pluies, et la présence d'eaux de surface en grande quantité permettent en théorie une production très diversifiée. La cuvette centrale offre des conditions climatiques favorables à la culture du palmier à huile, de l'hévéa, du café, du cacao, de la banane et du manioc. Les zones de savanes sont favorables à la culture

du coton, des céréales, des légumineuses à graines. Les zones d'altitude ont un climat relativement tempéré propice aux cultures de café, de thé, à l'élevage, etc.

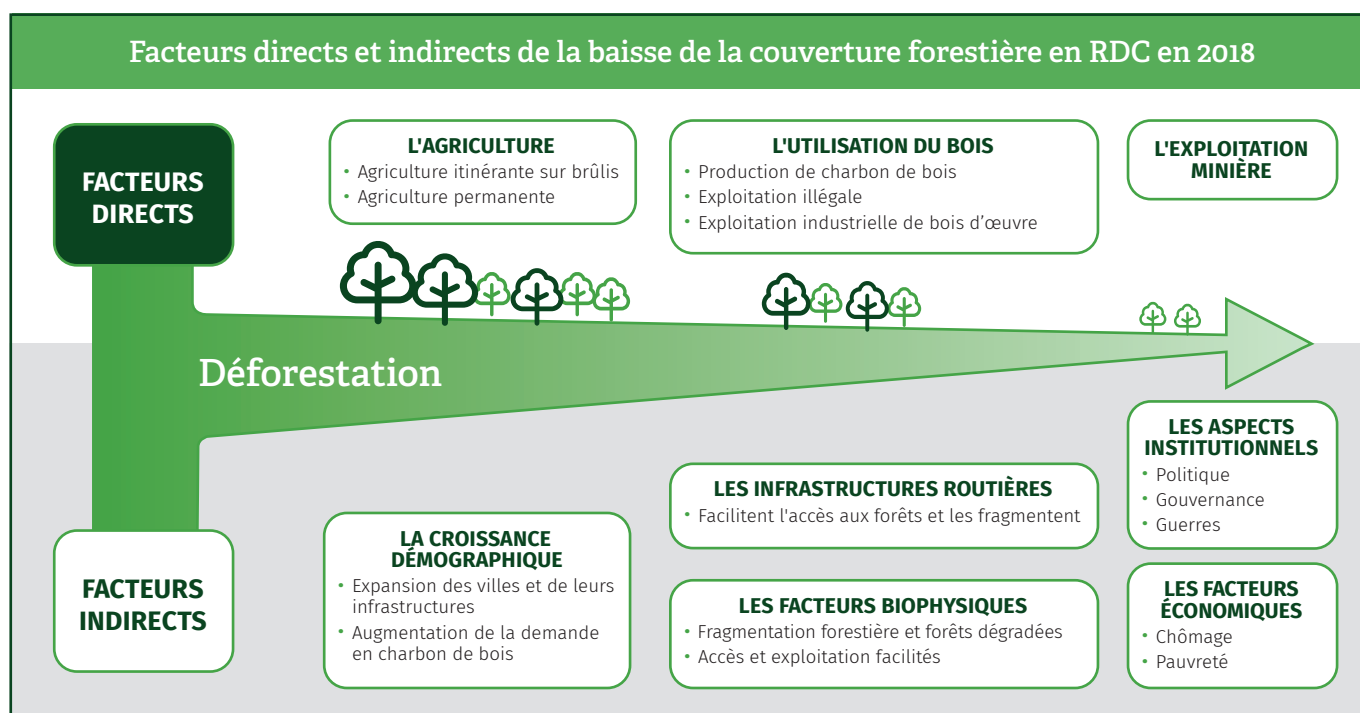
L'agriculture de la RDC est majoritairement caractérisée par une productivité extrêmement faible, des coûts de commercialisation exorbitants et des marchés quasi inaccessibles. Le transport fluvial est utilisé par intermittence, en fonction du niveau des eaux. Les capacités limitées de stockage et de traitement empêchent les agriculteurs d'attendre la saison sèche pour accéder aux marchés et écouler leurs produits. Les mauvaises infrastructures et les difficultés administratives (notamment la prolifération des barrages routiers) constituent des obstacles majeurs au développement commercial.

Mais l'agriculture ne bénéficie que de moins de 2 % du budget de l'État et est confrontée au manque d'infrastructures de base, d'organisation de producteurs, de financement des agriculteurs et des activités de transformation.

Des alternatives parfois impopulaires

Les projets REDD+ ont considéré l'agriculture itinérante sur brûlis comme une utilisation non durable des terres. Ainsi le Plan d'Investissement REDD+ de la RDC vise à examiner et à appuyer les modalités pour réduire la déforestation et à mettre en valeur les savanes. Pour ce faire, il faut appuyer de manière adaptée et spécifique l'évolution des systèmes de culture.

Facteurs directs et indirects de la baisse de la couverture forestière en RDC en 2018



Source : MEOD (2018), tel. qu'adapté de Geist and Lambin (2001)

En termes de développement aussi bien que de REDD+, on doit viser une meilleure gestion de la fertilité du sol permettant un allongement des jachères voire une stabilisation complète au travers d'une bonne gestion des pratiques agricoles : intégration de l'arbre et du petit élevage dans le paysage agricole, utilisation d'intrants biologiques et de variétés améliorées, usage du biochar, gestion des itinéraires techniques (promotion d'associations et rotations adéquates).

De telles évolutions ont déjà été expérimentées et se développent, de façon encore timide : (i) l'agroforesterie en savane ayant vocation à favoriser la durabilité de la production agricole et du bois énergie, (ii) le développement des cultures pérennes qui fixent l'agriculture de rente et mobilisent une main-d'œuvre plus importante, (iii) le développement de l'agriculture vivrière mécanisée en savanes aujourd'hui abandonnées et (iv) la diffusion des variétés améliorées sont autant de pistes qui peuvent, moyennant des appuis bien ciblés diminuer le tribut payé par les forêts à l'agriculture congolaise. Concernant le développement des cultures pérennes en zones forestières, il implique des choix en matière d'affectation des terres et peut se traduire, dans un premier temps, par la perte de superficies forestières. Mais il peut se faire également dans les savanes arbustives et les forêts dégradées, sans impact sur les forêts primaires et les vieilles forêts secondaires. Les risques devront être clairement analysés avec des expérimentations à petite échelle dans un premier temps, avant d'augmenter progressivement d'échelle si les résultats sont positifs.

Cette approche progressive et contextuelle est indispensable car certaines alternatives proposées par les programmes REDD+ ne répondent pas aux besoins des agriculteurs qui expriment leurs mécontentements ou refusent de les déployer.

L'enjeu global de la déforestation importée

Les conséquences de l'agriculture sur les forêts ont fait naître ces dernières années une conscience collective mondiale pour la lutte contre la déforestation. Ainsi l'Union européenne (UE) s'est dotée d'une stratégie pour réduire la déforestation importée. En effet l'UE joue un rôle indirect mais massif dans la déforestation. Entre 2005 et 2017, les études estiment qu'environ 3,5 millions d'hectares de forêt ont été détruits en raison de ses importations de produits agricoles et forestiers. En septembre 2022 le Parlement européen a interdit, à compter de novembre 2022, l'importation dans l'UE de six produits (soja, viande bovine, huile de palme, bois, cacao et café) si leur production est issue de terres déboisées après décembre 2019. Cette loi repose sur le

principe de traçabilité, de transparence et de contrôle et s'applique à tous les acteurs de la chaîne. Par ailleurs elle est ancrée sur la responsabilité des entreprises et prévoit des sanctions en cas de fraude, elle s'appuie sur la définition des concepts de "zéro déforestation", "déforestation importée", "forêt" et tient compte des contextes sous régionaux et nationaux.

Des voix s'élèvent pour apporter des critiques : cette loi ferait fi de la déforestation légale (par exemple la volonté étatique de transformer son espace forestier pour développer une filière agricole) et pourrait pénaliser collectivement les acteurs des chaînes de valeur agricoles locaux. Si cette loi est critiquée par certains acteurs, comme les privés, pour son approche, il n'en reste pas moins que la déforestation importée est un enjeu notoire de la lutte contre le changement climatique. Il reste alors à la mettre en œuvre en considérant les contextes des pays et les acteurs au cas par cas. Des conséquences économiques importantes devraient survenir pour les pays producteurs (notamment en Afrique centrale) si les acteurs ne s'adaptent pas rapidement à ces mutations structurelles : en cas de non-respect des consignes, les acteurs pourraient voir leurs produits refusés par le marché européen.

REDD+, un rendez-vous manqué ?

Depuis 2009, la RDC a annoncé plusieurs réformes portant sur le régime foncier, l'aménagement du territoire et la politique agricole, afin de créer un environnement institutionnel favorable à la mise en œuvre de la REDD+. Pourtant, aucune de ces réformes n'a pu se concrétiser, en raison à la fois des changements politiques mais aussi d'un manque de financement, de capacité et de volonté politique. De même, peu d'avancées ont été réalisées entre 2013 et 2019, à cause des conflits d'intérêts entre acteurs, tant au niveau national que local, de l'asymétrie informationnelle, de la mainmise et de la corruption des élites, ainsi que du contexte pré et post-électoral. À ce jour, l'efficacité des activités REDD+ en RDC reste hypothétique, compte tenu de l'absence d'une évaluation d'impact rigoureuse. Cependant, des efforts sur le terrain sont à noter, avec un nombre croissant de parties prenantes participant au processus de définition de la politique forestière par rapport aux premières années. L'ancienne loi foncière vieille de 50 ans qui ralentissait les efforts de développement du secteur agricole et forestier a été revue et validée en novembre 2021 et représente un espoir certain pour la relance de l'économie.

De manière générale, la REDD+ s'est voulue au départ comme un instrument simple à mettre en œuvre par les pays pour réduire de façon

rapide les émissions liées aux forêts. Au-delà de l'exemple congolais, il apparaît que 10 ans après son lancement, le processus s'est transformé au contact de réalités complexes, impliquant une multitude d'acteurs aux intérêts variés. Les réformes, nécessaires, ont néanmoins été utiles pour permettre aux pays tropicaux de contribuer aux transitions écologiques attendues du secteur forestier et des secteurs rattachés, comme l'agriculture. ■

Denis Jean Sonwa



CIFOR Cameroun

Richard Sufo Kankeu



Université de Mans-France

Lisette Mangaza Nondo



Université de Kisangani, et Université de Goma RDC

Germain Batsi Toroba



Université de Kisangani, RDC

EN SAVOIR PLUS :

La plupart des données statistiques fournies sont tirées de l'étude suivante :

Kengoum F, Pham TT, Moeliono M, Dwisatrio B, Sonwa DJ. 2020. *Le contexte de la REDD+ en République Démocratique du Congo : Causes, agents et institutions*. 2^e édition. Document Occasionnel 211. Bogor, Indonésie : CIFOR. <http://bit.ly/3gz0zlk>

Une bibliographie complémentaire est disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3FDRxhe>