



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



APPUYER LA REDD+ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : EXAMEN DES OPTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES

PROGRAMME CARBONE FORESTIER, MARCHÉS ET COMMUNAUTÉS (FCMC)

AVRIL 2015

Cette publication a été réalisée pour soumission à l'examen de l'Agence des États-Unis pour le développement international.

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a lancé le Programme Carbone forestier, marchés et communautés (FCMC) afin d'aider ses missions, les gouvernements partenaires, les parties prenantes locales et internationales à créer et mettre en œuvre des initiatives REDD+. Les services de FCMC incluent l'analyse, l'évaluation, des outils et des recommandations visant à appuyer la conception de programmes, ainsi que des matériels de formation et la préparation et l'animation de réunions et d'ateliers qui renforcent la contribution du gouvernement des États-Unis à l'architecture internationale de la REDD+ .

Cette publication a été réalisée pour soumission à l'examen de l'Agence des États-Unis pour le développement international par Tetra Tech, au titre d'un ordre de service dans le cadre du contrat à quantité indéfinie Prospérité, Moyens d'existence et Conservation des Écosystèmes (PLACE) (contrat USAID No. EPP-I-00-06-00008-00, numéro d'ordre AID-OAA-TO-11-00022).

Ce rapport a été préparé par : Nicholas Linacre, Conseiller technique¹ (principal auteur) ; Robert O'Sullivan, Principal directeur^{3,1} (auteur chargé de la coordination) ; Marcelo Theoto Rocha, Conseiller technique¹ ; Sophy Greenhalgh, Directrice de programme³ ; David Ross, Consultant¹. Remerciements : David Forster, Université de Melbourne; Leslie Durschinger¹.

¹ Terra Global Capital, LLC
1948 Green Street
San Francisco, CA 94123

² International Emissions Trading Association

³ Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC) Program

1611 North Kent Street
Suite 805
Arlington, Virginia 22209 USA
Téléphone : (703) 592-6388
Fax : (866) 795-6462

Stephen Kelleher, Chef de parti
Courriel : stephen.kelleher@fcmglobal.org

Olaf Zerbock, Représentant de l'agent de négociation des contrats de l'USAID
Courriel : ozerbock@usaid.gov

Tetra Tech
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, Vermont 05401 USA
Téléphone : (802) 658-3890
Fax : (802) 658-4247
Courriel : international.development@tetratech.com
www.tetratechintdev.com

Personne à contacter chez Tetra Tech :

Ian Deshmukh, Principal conseiller technique/directeur
Courriel : ian.deshmukh@tetratech.com

Veillez citer ce rapport comme suit :

Linacre, N.; O'Sullivan R.; Rocha M., Greenhalgh S., et D. Ross. (2015). Appuyer la REDD+ dans les pays en développement : Examen des options en matière de politiques. USAID, Programme Carbone forestier, marchés et communautés: Washington, D.C., USA.

APPUYER LA REDD+ DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT : EXAMEN DES OPTIONS EN MATIERE DE POLITIQUES

PROGRAMME CARBONE FORESTIER, MARCHÉS ET COMMUNAUTÉS (FCMC)

AVRIL 2015

AVIS DE NON RESPONSABILITÉ

Les vues de l'auteur exprimées dans cette publication ne représentent pas nécessairement les vues de l'Agence des États-Unis pour le développement international, ou celles du gouvernement des États-Unis.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	II
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	IV
RESUME ANALYTIQUE	IX
1.0 INTRODUCTION	I
2.0 METHODOLOGIE	4
3.0 RESULTATS	9
3.1 REGLEMENTATION DIRECTE	9
3.2 PAIEMENT EN ECHANGE DE RESULTATS.....	11
3.3 INSTRUMENTS FONDES SUR DES MECANISMES DE MARCHE (MBI).....	13
3.4 ÉVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIE).....	21
4.0 DISCUSSION	23
4.1 RÉGLEMENTATION DIRECTE	24
4.2 PAIEMENT EN ECHANGE DE RESULTATS.....	30
4.3 INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHE.....	33
4.4 EVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL.....	36
5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	37
5.1 REGLEMENTATION DIRECTE	37
5.2 PAIEMENTS EN ECHANGE DE RESULTATS.....	37
5.3 INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHE.....	37
5.4 EVALUATIONS DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL.....	38
5.5 RECHERCHE PLUS APPROFONDIE	38
APPENDICE I – LA REGLEMENTATION DIRECTE POUR CONTROLER LE DEFRICHEMENT DES TERRES	39
1.1 QUEENSLAND, AUSTRALIE	39
1.2 BRESIL.....	46
1.3 CONCLUSIONS.....	53
APPENDICE II – PAIEMENT EN ECHANGE DE RESULTATS	54
2.1 BRESIL.....	54

2.2 MEXIQUE	63
2.3 INDONESIE.....	69
2.4 CONCLUSIONS.....	73
APPENDICE III – APPROCHES FONDÉES SUR LE MARCHÉ : SYSTEMES DE PLAFONNEMENT ET D’ECHANGE, DE POINTS DE REFERENCE ET DE CREDIT, ET TAXES CARBONE	74
3.1 CONTEXTE ET INTRODUCTION	74
3.2 BRÉSIL – OPTIONS ENVISAGEES	77
3.3 GHANA : ECHANGE D’EMISSIONS OU TAXE CARBONE ?.....	87
3.4 VIETNAM – LE CHOIX D’UN INSTRUMENT FONDE SUR LE MARCHÉ (MBI).....	95
3.5 CONCLUSIONS.....	102
APPENDICE IV – EVALUATION DE L’IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIE) ET ETUDES DE CAS DE COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES.....	103
4.1 CONTEXTE.....	103
4.2 AUSTRALIE	105
4.3 BRÉSIL.....	114
4.4 GABON.....	122
4.5 GHANA.....	126
4.6 VIETNAM.....	130
4.7 CONCLUSIONS.....	136

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

A/R	Boisement et reboisement
AB	<i>Assembly Bill</i> (Loi de l'assemblée)
ACCU	<i>Australian Carbon Credit Units</i> (Unités de crédits carbone australiennes)
ACR	<i>American Carbon Registry</i> (Registre de carbone des États-Unis)
AFOLU	Agriculture, foresterie et autres utilisations des terres
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA en anglais)
APD	Déforestation planifiée évitée
ARB	<i>Air Resources Board</i> (Conseil des ressources pour la recherche sur l'air)
AUFD	<i>Avoided Unplanned Frontier Deforestation and/or Degradation</i> (Déforestation et dégradation frontalière non planifiées évitées)
AUMD	<i>Avoided Unplanned Mosaic Deforestation and/or Degradation</i> (Déforestation et dégradation des mosaïques forestières non planifiées évitées)
BAU	<i>Business as Usual</i> (Pratique habituelle)
BioCF	Fonds biocarbone
BNDES	Banque de développement du Brésil
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CAA	Loi sur la propreté de l'air
CAN	<i>Comision Nacional Del Agua</i> (Commission nationale de l'eau)
CAR	<i>Climate Action Reserve</i> (Réserve de l'action pour le climat)
CCAP	<i>Climate Change Action Plan</i> (Plan d'action pour le changement climatique)
CCB	Climat, Communautés et Biodiversité
CCER	Réductions certifiées des émissions de la Chine
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (UNFCCC en anglais)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS en anglais)
CER	Réductions certifiées des émissions
CETESB	Agence nationale de l'environnement de São Paulo
CFI	<i>Carbon Farming Initiative</i> (Initiative du carbone agricole)

CMP	Conférence des Parties agissant comme réunion des parties dans le cadre du Protocole de Kyoto (organe décisionnel du Protocole de Kyoto)
COAG	Conseil des gouvernements australiens
COFA	Comité d'orientation du Fonds Amazonie
CONAFOR	<i>Comisión Nacional Forestal</i> (Commission forestière nationale)
CONANP	Commission nationale des aires naturelles protégées
COP	Conférence des Parties (organe décisionnel de la CCNUCC)
CPE	Certificat de performance énergétique (EPC en anglais)
CRA	Quota de réserves environnementales
CRP	<i>Conservation Reserve Program</i> (Programme de conservation des réserves)
CSC	Captage et stockage du carbone (CCS en anglais)
CSP	<i>Conservation Stewardship Program</i> (Programme de gestion de la conservation)
CSR	Responsabilité sociale des entreprises
CTC-REDD+	Comité consultatif technique national pour la REDD+
CTFA	Comité technique du Fonds Amazonie
DETER	Détection de la déforestation en temps réel
EGU	Unités de production d'électricité des services publics
EII	<i>Earth Innovation Institute</i> (Institut d'innovation pour la Terre)
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i> (Unité d'intelligence économique)
EL	<i>Environmental Licensing</i> (Autorisation environnementale)
ENAREDD+	Stratégie nationale en matière de REDD+
EPA	Agence de protection de l'environnement
EPBC	<i>Environment Protection and Biodiversity Conservation</i> (Protection de l'environnement et conservation de la biodiversité)
ER	Réductions ou absorptions des émissions
ERPA	Accord d'achat de réduction des émissions
ESD	Décision relative à la répartition de l'effort
ETS UE	Système d'échange des quotas/droits d'émissions de l'Union Européenne (EU ETS en anglais)
FCI	Indice de carbone forestier
FCCM	Programme Carbone forestier, communautés et marchés
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier

FEM	Fonds pour l'environnement mondial (GEF en anglais)
FIRJAN	Fédération des industries de l'État de Rio de Janeiro
FOLU	Forêt et autre utilisation des terres
FPDF	<i>Forest Plantation Development Fund</i> (Fonds de développement de plantation forestière)
FRAC	Adaptation, risque, abatement et coût
FSSP	<i>Forest Sector Support Partnership</i> (Partenariat pour le soutien du secteur forestier)
GCF	Fonds vert pour le climat
GCI	Indice de compétitivité mondiale
GES	Gaz à effet de serre (GHG en anglais)
GEx/CIM	<i>Executive Group of the Inter-Ministerial Climate Change Committee</i> (Groupe exécutif du comité interministériel sur le changement climatique)
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence allemande pour la coopération internationale)
Gteq CO ₂	Gigatonne équivalent de dioxyde de carbone (GtCO ₂ e en anglais)
IATA	Association internationale des transports aériens
ICAO	Organisation internationale de l'aviation civile
IDESAM	Institut pour la conservation et le développement durable de l'Amazonas
IFM	Gestion améliorée des forêts
INEA	Institut de l'environnement de l'État de Rio de Janeiro
ISFL	Initiative pour les paysages forestiers durables
JCM	Mécanisme de crédit conjoint
Jl	Mise en œuvre conjointe
JNR	REDD+ juridictionnelle et intégrée
KCER	Réductions certifiées des émissions de la Corée
KfW	Bankengruppe ; Banque de développement de l'Allemagne (KfW vient de Kreditanstalt für Wiederaufbau, ou Institut de crédit pour la reconstruction)
MBI	Instrument fondé sur le marché
MBRE	Marché des réductions d'émission du Brésil
MCCF	Fonds pour le changement climatique du Mexique
MDP	Mécanisme pour le développement propre (CDM en anglais)
MESTI	Ministère de l'Environnement, des sciences, de la technologie et de l'innovation

MFF	Fonds pour la foresterie du Mexique
MLNR	Ministère des Terres et des ressources naturelles
MONRE	Ministère des Ressources naturelles et de l'environnement
MOU	Protocole d'accord
MNV	Mesure, notification et vérification (MRV en anglais)
Mteq CO ₂	Million de tonnes équivalent de dioxyde de carbone (MtCO ₂ e en anglais)
MAAN	Mesure d'atténuation appropriée au niveau national (NAM en anglais)
NCCPF	Cadre politique national du changement climatique
NDA	Autorité nationale désignée
NDP	Plan de développement national
NDRC	Commission nationale de développement et de réforme
NGCC	Cycle combiné au gaz naturel
NICFI	Initiative internationale climat et forêt de Norvège
NREG	Programme de ressources forestières et de gouvernance environnementale
ONG	Organisation non gouvernementale (NGO en anglais)
OSIRIS	Tableur en ligne présentant les incidences des mesures incitatives dans le cadre de la REDD
PAT	<i>Perform Achieve and Trade</i> (Mécanisme pour la mise en œuvre d'activités visant à atteindre des objectifs de réduction d'émissions contre des crédits négociables)
PES	Paiements pour les services écosystémiques
PIF	Programme d'investissement pour la forêt (FIP en anglais)
PMF	Cadre de mesure de la performance
PMR	Partenariat pour le développement des marchés du carbone
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP en anglais)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP en anglais)
PPCDAM	Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation légale en Amazonie
PROFEPA	<i>Procuraduría Federal de Protección al Ambiente</i> (Agence fédérale pour la protection de l'environnement)
REC	Certificat d'énergie renouvelable
REDD	Réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation (uniquement, c'est-à-dire sans le rôle de conservation et de gestion durable des forêts et de l'amélioration des stocks de carbone forestier)

REDD+	Réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation, plus le rôle de conservation et de gestion durable des forêts et de l'amélioration de stocks de carbone forestier
REL	Niveau de référence des émissions
REM	REDD Early Movers (Pionniers de la REDD)
RER	Taux d'émissions de référence
RGGI	Initiative régionale pour les gaz à effet de serre
ROW	Groupe de travail sur la compensation REDD
RSPO	Table ronde pour l'huile de palme durable
SBSTA	Organe subsidiaire du Conseil scientifique et technique
SEMARNAT	<i>Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales</i> (Ministère de l'Environnement et des ressources naturelles)
SIS	Système d'information pour les sauvegardes
SISA	Système d'incitation pour les services environnementaux
SNS	Système national des sauvegardes
SOE	État de l'environnement
teq CO ₂	Tonne équivalent de dioxyde de carbone (tCO ₂ e en anglais)
UA	Union Africaine (AU en anglais)
UE	Union Européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine (WAEMU en anglais)
URE	Unité de réduction des émissions (ERU en anglais)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USDA	Département de l'Agriculture des États-Unis
USG	Gouvernement des États-Unis
UTCATF	Utilisation des terres, changement d'affectation et terres et foresterie (LULUCF en anglais)
VCS	Norme de carbone vérifié
VCU	Unités de carbone vérifié
VER	Réduction d'émission vérifiée

RESUME ANALYTIQUE

OBJECTIF

L'objectif de ce document est d'évaluer le potentiel d'un éventail d'options de politiques de marché et hors marché à la disposition de pays en développement souhaitant contribuer à une solution mondiale face au changement climatique par la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts, la conservation de la forêt, la gestion durable des forêts et l'accroissement des stocks de carbone forestier (REDD+) et fournir des co-bénéfices supplémentaires. Les options couvertes en matière de politiques sont les instruments nationaux fondés sur le marché (MBI), la réglementation directe du défrichement des terres, les paiements en échange de résultats et l'évaluation de l'impact environnemental.

CONTEXTE

La perte de forêts dans les pays en développement menace les moyens d'existence de 1,6 milliard de personnes et l'habitat de 80 pour cent de la biodiversité terrestre dans le monde. Elle représente également une contribution importante aux émissions mondiales. Le potentiel de réduction des émissions envisageable est estimé jusqu'à 1,8 gigatonne d'équivalent dioxyde de carbone (Gteq CO₂/an) à moins de 20 US\$/ tonne équivalent de dioxyde de carbone (teq CO₂), avec des estimations nettement plus élevées pour l'offre théorique (jusqu'à 4,3 GtCO₂e/an). Ces estimations représentent un potentiel d'atténuation du changement climatique significatif et rentable, susceptible également de procurer des co-bénéfices sociaux et environnementaux supplémentaires.

Comment se fera l'incitation à la REDD+ dans un futur accord sur le changement climatique est toujours en voie de finalisation au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Une option envisagée est le recours à des mécanismes de marché, interprétés par certains comme incluant des marchés d'échange de droits d'émission. À l'heure actuelle, la demande de crédits REDD+ vient d'un marché volontaire pour les crédits forestiers, qui a démarré dans les années 1990 et a pris un certain essor au cours de la dernière décennie. Des initiatives bilatérales et multilatérales essaient également des mécanismes de marché et des paiements hors marché pour les réductions et absorptions des émissions (ER). Pour autant, la demande de crédits REDD+ des mécanismes de marché dans les pays développés est assez lente à se matérialiser pour un certain nombre de raisons. Une analyse récente menée par le Programme Carbone forestier, marchés et communautés (FCMC) estime que les marchés peuvent capturer tout au plus 18 pour cent de l'offre de crédits envisageable. Pour cette raison, il est nécessaire d'examiner d'autres politiques qui inciteront à l'utilisation de la REDD+.

Nombre de pays en développement envisagent actuellement des instruments fondés sur des mécanismes de marché (MBI) dans le cadre de mesures de politique intérieure pour réduire les émissions. Les MBI ou les approches fondées sur le marché sont celles au titre desquelles les industries choisissent les possibilités d'abattement à exploiter. Les MBI les plus courants sont : les systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions, les systèmes de points de référence et de crédits, et les taxes sur le carbone. Une évaluation de l'impact environnemental (EIE), examinée dans ce document, peut également être considérée comme étant un MBI, s'il n'y a pas de limite imposée sur le choix des activités de réduction des émissions entreprises. Ces initiatives de politique interne appuieront une demande supplémentaire de crédits REDD+ si la REDD+ est une catégorie de compensation autorisée.

Les politiques hors marché peuvent également être un moyen efficace, pour les pays en développement, de réduire les émissions nationales et de protéger les forêts. Le « paiement en échange de résultats » est un exemple de mécanisme hors marché au titre duquel les paiements sont versés après la réalisation de résultats convenus à l'avance, mais ne portent pas sur des crédits échangeables. Un autre exemple ne reposant pas sur des paiements concerne les réglementations directes, qui agissent en interdisant le défrichement des forêts ou en limitant la quantité de terres forestières et autres pouvant être défrichées. Si les compensations prévues dans l'évaluation de l'impact environnemental (EIE) se limitent à la REDD+, l'EIE n'est alors pas considérée comme un MBI, même si un transfert de crédit ou un paiement pourrait en faire partie.

Toutes les initiatives en matière de politiques abordées dans ce document dépendent de la volonté des pays développés à mettre en place des politiques réduisant les émissions sur le plan national. Elles peuvent être mises en œuvre à l'aide de financements internationaux et nationaux.

Les pays en développement ont maintes raisons de s'engager dans les politiques envisagées, en plus de contribuer aux efforts mondiaux visant à atténuer le changement climatique. Des bénéfices environnementaux étendus sont associés à la réglementation directe en appui de la gestion durable des terres. Les MBI peuvent aider à contrôler la pollution et améliorer la gestion des déchets. Les EIE peuvent favoriser une évaluation plus complète et l'atténuation des impacts environnementaux. Dans le cadre de l'utilisation de ces instruments de politique pour soutenir la REDD+, de nombreux co-bénéfices existent, notamment l'amélioration des moyens d'existence, la protection de la biodiversité et d'autres bénéfices environnementaux.

METHODOLOGIE

L'examen des options en matière de politiques a été mené en suivant les étapes suivantes :

1. Un cadre conceptuel pour analyser les options en matière de politiques avait été élaboré. Ce cadre couvrait les catégories suivantes, Adaptation, Risque, Abattement et Coût (FRAC), afin de déterminer les facteurs clés susceptibles d'affecter la réussite d'une politique, et d'évaluer la pertinence contextuelle dans un pays donné.
2. Une série de politiques et de pays avaient été identifiés pour l'analyse FRAC.
3. Les informations tirées de rapports et de documents, tels que les lois et réglementations (à l'état de projet et documents définitifs) ont été revues et analysées. Des entretiens avec des parties prenantes et des experts sélectionnés ont complété cette tâche.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

- La réglementation directe du défrichement des terres est une base essentielle permettant aux pays de conserver et de restaurer les forêts. C'est un élément fondamental indispensable pour que les autres outils de politique – le paiement en échange de résultat, les MBI et l'EIE, par exemple – soient efficaces. Ces politiques peuvent agir ensemble et jouer un rôle important en plus de la réglementation directe pour permettre de réduire le défrichement « résiduel » des terres en abordant les coûts d'opportunité liés à la suppression de terres destinées à la production agricole. L'intégration de la réglementation directe aux MBI, aux paiements en échange de résultats et à l'EIE sera sans doute plus efficace dans les pays mettant en œuvre des systèmes solides de mesure, notification et vérification (MNV) et des mécanismes de compensation environnementale, qui proposent un moyen de protéger l'environnement et des liens avec les mécanismes financiers.
- Les MBI dans les pays en développement, en particulier les échanges de droits/quotas d'émission, offrent la possibilité de réduire les émissions nationales et de mobiliser d'importants volumes de

financement pour la REDD+. Cependant, le recours à des échanges de quotas d'émission sera probablement limité dans les pays en développement en raison des capacités restreintes des secteurs public et privé, de même que des coûts de développement et de mise en œuvre. Les pertes de revenu pour le gouvernement résultant du fait d'autoriser des compensations dans certains scénarios de systèmes d'échange de droits d'émission (ETS) réduiront également le rôle des ETS en tant que facteur principal de la REDD+. Les taxes sur le carbone fournissent des résultats économiques et environnementaux similaires, mais elles exigent moins de capacité pour le développement et la mise en place et pourraient donc être préférables aux échanges de quotas d'émission dans certains cas. La possibilité d'appuyer la REDD+ en vertu d'une taxe carbone est également limitée par la perte de revenu pour le gouvernement qui découle des compensations autorisées. Toute limite de compensation liée à un MBI créera une limite maximale au volume potentiel des crédits REDD+.

- Un modèle de paiement en échange de résultats qui ne concerne pas nécessairement un crédit REDD+ ou un transfert de compensation est surtout efficace si les gouvernements bénéficiaires ont fait preuve d'une volonté à réduire la déforestation (par le biais d'une réglementation directe, par exemple), accompagnée d'un suivi et du renforcement des capacités. Le paiement en échange de résultats soutient la réglementation directe afin d'inciter aux réductions dans la perte de forêt résiduelle. Des structures de programme ou de projet adéquates doivent être en place pour susciter les réductions ou absorptions d'émission (ER). Tout comme la dépendance sur la demande des marchés internationaux, la flexibilité et la fiabilité d'un financement pour les paiements en échanges de droits d'émission présente un défi.
- L'EIE offre une approche différente en matière de politiques, qui doit être prise en compte en même temps que les MBI et les paiements en échange de quotas d'émission. L'EIE peut servir à stimuler la conformité ou la compensation volontaire. La compensation de l'EIE basée sur la conformité risque d'être problématique en raison des préoccupations politiques concernant les coûts susceptibles d'être perçus comme créant des obstacles aux investissements dans un environnement déjà concurrentiel. L'atténuation volontaire, plus acceptable sur le plan politique, offre des possibilités d'abattement moins importantes et est altérée par les relations publiques perçues ou les valeurs de responsabilité sociale des entreprises liées aux compensations et par les coûts locaux associés à la production de crédits REDD+.
- Compte tenu des limites des mécanismes examinés, une recherche plus approfondie devrait être envisagée pour évaluer des réformes dans d'autres domaines. Les pratiques des services de vulgarisation agricole, les politiques des ministères de l'Agriculture et de la Foresterie et les normes de crédit des banques de développement agricole ont été identifiés dans la recherche faite pour ce document comme étant des contributeurs potentiellement importants à la déforestation et méritent donc d'être évalués dans les contextes de pays spécifiques. En outre, selon les pays, des subventions ou d'autres formes de compensation, comme des allègements d'impôts fonciers sur les terres défrichées, pourraient encourager le défrichement des terres et devraient être réévaluées. Il vaut la peine de passer en revue une vaste gamme d'incitations financières susceptibles de contribuer aux facteurs de déforestation. Les options en matière de politiques qui aident à changer les pratiques agricoles sont particulièrement importantes, puisque les intérêts agricoles ont été identifiés comme l'un des principaux obstacles à la promulgation d'une réglementation directe par les gouvernements.

1.0 INTRODUCTION

La perte de forêts dans les pays en développement représente un problème mondial significatif, menaçant les moyens d'existence de 1,6 milliards de personnes et l'habitat de 80 pour cent de la biodiversité¹ terrestre dans le monde. La forêt et autre utilisation des terres (FOLU) comptaient également pour un tiers des émissions anthropiques de CO₂ de 1950 à 2011 et 12 pour cent des émissions de 2000 à 2009². Des approches visant la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts, la conservation de la forêt, la gestion durable et l'accroissement des stocks de carbone forestier (REDD+) sont en cours de négociation au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) et sont mises à l'essai dans des pays en développement.

La façon d'inciter à la REDD+ dans un futur accord sur le climat reste à être définie. Des incitations économiques significatives doivent être mises en place pour galvaniser le financement nécessaire à la réduction des émissions provenant des pertes de forêt et exigeront la mobilisation des finances du secteur public ainsi que des apports importants de capitaux privés. Les décisions de la CCNUCC relatives à la REDD+ font référence à des approches hors marché et basées sur le marché pour inciter à la REDD+. Étant donné la nécessité d'attirer des capitaux privés, de nombreux pays et investisseurs s'attendent à l'élaboration d'approches basées sur le marché sous forme de marchés d'échange de quotas d'émission. L'offre de crédits envisageable résultant de la REDD+ est estimée jusqu'à 1,8 gigatonne équivalent de dioxyde de carbone (GteqCO₂/an) à moins de 20 US\$/tonne équivalent de dioxyde de carbone (teq CO₂), avec des estimations nettement plus élevées pour l'offre théorique (jusqu'à 4,3 Gteq CO₂/an)^{3, 4, 5}. Ces estimations représentent un potentiel d'atténuation du changement climatique significatif et rentable⁶.

¹ PNUE. (sans date). "Benefits of Forests, Forest Facts" (Bénéfices des forêts, faits forestiers). Extrait de : <http://www.unep.org/wed/forestfacts/>. Consulté le 20 février 2015.

² GIEC. (2014). "Climate Change 2014: Mitigation of climate change. IPCC Working Group III Contribution to AR5. Chapter 11 - Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU)" (Changement climatique 2014 : Atténuation du changement climatique. Contribution à AR5 du Groupe de travail III du GIEC, chapitre 11 – Agriculture, foresterie et autre utilisation des terres (AFOLU)). Extrait de : http://report.mitigation2014.org/report/ipcc_wg3_ar5_chapter11.pdf.

³ Coren, M., Streck, C. et Myers Madeira, M. (2011). "Estimated supply of RED credits 2011-2035" (Estimation de l'offre de crédits RED 2011-2035. *Climate Policy*, 11:6, 1272-1288.

⁴ Il y a un écart considérable entre ces chiffres annuels. Le volume total des réductions des émissions et des absorptions disponibles à moins de 20 USD/teq CO₂ n'est pas clair (pendant combien d'années 1,8 Gteq CO₂/an sont-ils disponibles ?).

⁵ L'offre théorique est une limite supérieure de l'offre envisageable, qui tient compte des facteurs de développement des projets et des programmes, tels que les tampons de permanence, le stade de développement du projet/programme, les réductions de production de crédit, etc.

⁶ Par exemple, consulter la courbe de coûts de McKinsey pour la réduction des gaz à effet de serre, disponible sur le site http://www.mckinsey.com/insights/sustainability/a_cost_curve_for_greenhouse_gas_reduction. Voir aussi *Climate*

Pour autant, les marchés d'échange de quotas d'émission qui appuient la REDD+ mettent du temps à émerger. Même si une nouvelle demande se concrétise par le biais d'un accord de la CCNUCC ou après celui-ci, il n'est pas certain que cette demande soit adéquate à elle seule pour capturer le potentiel d'atténuation à faible coût de la REDD+ à court terme. Les résultats du modèle de l'offre et de la demande du Programme Carbone forestier, marchés et communautés (FCMC) de 2014, qui tient compte des instruments fondés sur des mécanismes de marché (MBI) et du paiement en échange de résultats, suggèrent que même dans un scénario des plus optimistes (et guère probable), la demande de marché du carbone pour la REDD+ ne dépassera pas 300 Mteq CO₂/an, nettement moins que l'offre de crédits envisageable allant jusqu'à 1,8 Gteq CO₂/an.⁷

Les pays avec des coûts d'abattement marginaux élevés continueront à être motivés pour importer une partie de leurs réductions d'émissions (abattement) de pays avec de faibles coûts marginaux d'abattement, comme les pays forestiers, sous forme de crédits REDD+. Cependant, compte tenu de l'incertitude des options en matière de politiques dans les pays développés pour appuyer ce type d'activités, de nouvelles options sont nécessaires pour inciter à la REDD+ dans les pays en développement, qui soutiendront les moyens d'existence forestiers, protégeront la biodiversité et contribueront aux efforts mondiaux d'atténuation en réduisant les émissions.

Favoriser la REDD+ peut être possible, par exemple, par le biais de réglementations nationales sur le changement climatique ou l'environnement, de politiques sur les chaînes d'approvisionnement ou autres réglementations et/ou de liens avec des systèmes nationaux d'échange de droits d'émission émergents ou des systèmes neutres climatiquement. Ces outils de politique sont utilisés sous diverses formules dans les pays développés, mais leur application possible pour la REDD+ dans les pays en développement n'a pas encore été pleinement explorée.

L'objectif de ce document est d'examiner une série d'options en matière de politiques que les pays en développement pourraient suivre pour appuyer la REDD+ dans leur propre pays. Ces options pourraient être des initiatives dont ils se chargent eux-mêmes et/ou avec le soutien international de pays développés, en fonction des capacités et des besoins de chaque pays. Dans la mesure où la pertinence d'une politique variera d'un pays à l'autre selon la situation nationale, le document aborde les besoins et les défis essentiels de chaque politique pour appuyer avec succès la REDD+.

Works Forest and Land-use Sector Overview, disponible sur le site <http://www.climateworks.org/network/sectors/forests-and-land-use>.

⁷ Linacre, N., O'Sullivan, R., Ross, D., et Durschinger, L. (2014). REDD+ Supply and Demand 2015 – 2025 Offre et demande de la REDD+ 2015 – 2025). Programme Carbone forestier, marchés et communautés de l'Agence des États-Unis pour le développement international : Washington, D.C., USA. (Un graphique interactif adaptable contenant tous les résultats de l'offre et de la demande du rapport 2013 et du rapport 2014 figure en ligne sous REDD Desk, disponible sur le site <http://theredddesk.org>.)

Ce document est technique et suppose un certain niveau de connaissances préalables. Pour d'autres informations liées au contexte de la REDD+ et des marchés REDD+, FCMC propose plusieurs ressources^{8, 9}.

Les sections suivantes abordent la méthodologie, les résultats et une discussion, et fournissent des conclusions et des recommandations. Des appendices donnant plus de détails sur chaque politique et l'application dans plusieurs pays sont joints à ce document.

⁸ FCMC. (2013). Emerging Compliance Markets For REDD+: An Assessment of Supply and Demand (Marchés de conformité émergents pour la REDD+ : Une évaluation de l'offre et de la demande). Programme Carbone forestier, marchés et communautés de l'Agence des États-Unis pour le développement international : Washington, D.C., USA. Extrait de : http://www.fcmglobal.org/documents/Emerging_Compliance_Summary.pdf. Consulté le 9 janvier 2015.

⁹ Pour d'autres informations sur les marchés du carbone : Linacre, N., et al. (2011). State and Trends of the Carbon Market 2011 (Situation et tendances du marché du carbone 2011). Banque mondiale : Washington, D.C. Extrait de : http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend_LowRes.pdf

2.0 METHODOLOGIE

L'approche méthodologique adoptée pour l'étude inclut : (a) l'élaboration d'un cadre conceptuel ; (b) l'analyse des informations existantes, y compris des rapports et des documents tels que des lois et réglementations (à l'état de projet et définitives) ; et (c) des entretiens avec des parties prenantes et des informateurs clés. Un groupe de pays a été choisi en fonction de plusieurs facteurs : les indicateurs économiques, sociaux, politiques, environnementaux et fiscaux ; la géographie et les capacités ; et certains pays REDD+ participant au Partenariat pour le développement des marchés du carbone (PMR) – la Banque mondiale a géré des fonds qui soutiennent le développement de Systèmes d'échange de quotas d'émission (ETS) dans les pays non visés à l'Annexe I. Les données pour la sélection proviennent essentiellement des Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale¹⁰, cependant l'Indice¹¹ d'instabilité politique élaboré par l'Unité d'intelligence économique (EIU) et l'étude des risques de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)/EIU ont également été consultés.

Les pays identifiés sont : le Brésil, le Gabon, le Ghana, le Mexique et le Vietnam. Dans une certaine mesure, ces pays ont été sélectionnés en fonction de la disponibilité de données et de recherche sur les politiques et programmes divers soumis à l'examen. Néanmoins, compte tenu de cette limitation, nous avons tenté d'identifier un groupe représentatif de pays en utilisant les indicateurs disponibles susmentionnés. La caractéristique pour tous les pays sélectionnés est la dépendance à l'extraction de ressources et/ou à l'agriculture.

La méthodologie porte également sur la détermination de politiques susceptibles d'appuyer la REDD+, de créer une demande pour les « crédits REDD+ »/« Unités REDD+ », ou de créer d'autres mécanismes de paiement en échange de résultats. Les politiques peuvent inclure les réglementations directes, les marchés d'échange d'émissions de gaz à effet de serre (GES), jusqu'à une EIE.

Un groupe, constitué des auteurs et d'autres développeurs de projets REDD+ et experts, avait été consulté pour établir une liste initiale des options en matière de politiques. Lors du Forum sur les paysages pendant la Conférence des Parties à Lima (COP, décembre 2014), des participants du marché avaient été choisis et interrogés sur quelques initiatives de politiques et les pays sélectionnés, dans le cadre d'entretiens semi-structurés. À la suite, une courte liste d'options politiques a été établie (voir le Tableau I). Les politiques sont organisées autour de politiques de haut niveau, avec des mises en œuvre propres à chaque pays.

L'analyse a été menée comme suit : un modèle adéquat fut identifié et appliqué à un pays en développement afin d'évaluer son fonctionnement et son utilisation possibles pour appuyer la REDD+. L'analyse couvre chaque politique choisie, en utilisant des exemples et/ou des études de cas de pays (identifiés dans le Tableau I) pour expliquer les conclusions et fournir le contexte du pays. Une analyse Adaptation, Risque, Abattement et Coût (FRAC) avait été développée afin de déterminer les facteurs

¹⁰ Banque mondiale. (2014). Indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale. Extrait de : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Consulté le 20 février 2015.

¹¹ The Economist. (2009/2010). "Political Instability Index" (Indice de l'instabilité politique). Extrait de : http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads&rf=0. Consulté le 20 février 2015.

clés susceptibles d'affecter la réussite d'une politique et pour évaluer la pertinence contextuelle du modèle de politique dans les pays sélectionnés. Le Tableau 2 indique les grandes lignes pour l'analyse FRAC.

TABLEAU I. SÉLECTION DES PAYS ET DES POLITIQUES

Catégorie de politique	Politique	Exemples existants	Pays inclus dans cette analyse						
			Australie	Brésil	Indonésie	Mexique	Gabon	Ghana	Vietnam
Sauvegardes environnementales / approbations de projets majeurs	EIE	Compensations de la biodiversité Union Européenne (UE), Colombie Britannique, gouvernements australiens, Zone humide, atténuation service bancaire É.U	Analyse détaillée	Analyse détaillée	Aucune analyse	Aucune analyse	Analyse détaillée	Analyse détaillée	Analyse détaillée
Abattement des GES	Plafonnement et échange	ETS UE, Californie	Aucune analyse	Analyse détaillée	Aucune analyse	Aucune analyse	Aucune analyse	Analyse détaillée	Analyse détaillée
	Taxes sur le carbone	Chili, Afrique du Sud, Mexique	Aucune analyse	Analyse détaillée	Aucune analyse	Analyse limitée	Aucune analyse	Analyse détaillée	Analyse détaillée
	Compensation	Costa Rica	Politique non envisagée.						
Paiement en échange de résultats	Carbone forestier	Fonds Amazonie	Analyse limitée – Politique d'action directe	Analyse détaillée	Analyse détaillée	Analyse détaillée	Aucune analyse	Aucune analyse	Aucune analyse
	Programmes de réserves agricoles	Conservation Reserve Program et Conservation Stewardship Program des É.U. ; Landcare (Australie)	Politique non envisagée en détail, mais quelques discussions concernant Conservation Reserve Program des É.U.						
	Autres paiements pour les services écosystémiques (PES)	PES liés à la protection des bassins versants/ restauration en Colombie, Équateur, États-Unis Vietnam	Politique non envisagée en détail, mais quelques discussions concernant les PES au Mexique et au Vietnam						

Réglementation directe	Politiques relatives au défrichement des terres	Australie (Queensland), Code forestier du Brésil	Analyse détaillée	Analyse détaillée	Non envisagé en détail, mais des informations limitées sur l'Indonésie sont abordées dans le cadre de paiement en échange de résultats
Autre MBI	Notification obligatoire du carbone avec compensations	Aviation	Politique non examinée, mais la compensation est abordée en relation avec d'autres instruments de politique		
Autre politique nationale	Services de développement agricole, politique ministérielle, subventions du gouvernement, politiques de prêts d'institutions de financement, droit fiscal		Options de politique identifiées, non analysées en détail ; une analyse propre au pays et plus approfondie est nécessaire		

TABLEAU 2. STRUCTURE FRAC GÉNÉRIQUE ACCOMPAGNÉE D'UNE EXPLICATION POUR CHAQUE CATÉGORIE

FRAC		
Adaptation	Contexte juridique	Cette section porte sur les lois et réglementations importantes auxquelles toute politique visant à élargir la REDD+ doit s'intégrer. Dans une certaine mesure, le cadre juridique dépend de la tradition et de l'histoire et sera différent pour chaque pays.
	Acceptabilité sociale et politique	Cette section cherche à fournir des informations sur la probabilité d'acceptabilité de l'initiative de politique proposée et tente de déterminer si l'initiative pourrait être fortement contestée.
	Capacité institutionnelle	La capacité est une composante critique affectant le succès probable d'une initiative politique et est évaluée sur la base de la capacité actuelle, accompagnée de commentaires sur la manière de corriger les lacunes, dans la mesure du possible.
	Transparence	La transparence et la participation du public sont essentielles concernant les questions de gestion des ressources naturelles. Des évaluations de <i>Transparence International</i> des pays sont complétées par une documentation universitaire et parallèle

		afin d'avoir une idée du stade de développement du pays dans ce domaine. ¹²
	Gouvernance	La gouvernance est complexe et comprend plusieurs agences, organes de réglementation et organisations du secteur public et privé. Les réformes de la gouvernance et les réformes démocratiques, même si elles sont importantes, pourraient ne pas résulter immédiatement en une diminution des taux de défrichement des terres. Même avec une meilleure gouvernance, il faut parfois plusieurs décennies avant que les taux de défrichement des terres ne baissent.
	Mise en œuvre	Les questions de mise en œuvre sont importantes et il existe souvent des écarts entre la capacité d'un gouvernement à élaborer des politiques et sa capacité à les mettre en application. En règle générale, une bonne politique est une politique applicable. Cette section aborde les questions de mise en œuvre propres à des pays affectant la politique soumise à l'évaluation.
Risques	Économie Environnement	Cette section détermine les risques pouvant concerner la mise en application de la politique. Cette liste n'est pas exhaustive et souligne certains risques susceptibles de limiter le succès d'une initiative de politique soumise à l'évaluation.
	Autre	
Potentiel d'abattement		Cette section fournit un commentaire qualitatif sur la capacité de la politique à générer des ER. Des estimations quantitatives sont présentées, lorsqu'elles sont disponibles.
Coût		Cette section fournit un commentaire qualitatif sur la mise en œuvre de la politique et les autres coûts, y compris à qui les coûts sont imputés. Des estimations quantitatives sont présentées, lorsqu'elles sont disponibles.

¹² Il y a beaucoup de publications sur la transparence et la gestion des ressources naturelles ; l'essentiel porte sur les industries extractives. Par exemple, consulter <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14473.htm>, ou voir Acosta A.M. (2013). The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources (L'impact et l'efficacité des initiatives sur la responsabilisation et la transparence : la gouvernance des ressources naturelles). *Development Policy Review*, 31 (S1): s89-s105.

3.0 RESULTATS

Cette section fournit des résultats généralisés éclairés par des études de cas élaborées dans le but d'examiner les questions portant sur la mise en œuvre de la REDD+ dans le cadre suivant : la réglementation directe (Appendice I) ; les modèles de paiement en échange de résultats (Appendice II) ; les MBI (Appendice III) ; et la législation actuelle portant sur l'EIE (Appendice IV). Les résultats portent sur ces politiques à la lumière du soutien ou des incitations qu'elles pourraient donner pour l'adoption de la REDD+. Les implications de ces résultats sont envisagées dans la section sur la discussion.

3.1 REGLEMENTATION DIRECTE

La réglementation directe concernant le défrichement des terres interdit ou limite la quantité de terres forestières et autres qui peuvent être défrichées et doit faire partie des mesures nationales et infranationales (État/province ou juridiction) de tout pays cherchant à favoriser la REDD+. Le Brésil et l'Australie servent d'études de cas. Dans ces deux situations, le contexte réglementaire peut être caractérisé comme suit : i) des lobbies politiques influents avec des conflits d'intérêt au niveau national ; ii) des institutions environnementales sans une supervision réglementaire précise du défrichement des terres ; iii) une institution agricole nationale solide et bien établie chargée de développer la production agricole qui pourrait même disposer de politiques encourageant le défrichement des terres ; et iv) des difficultés pour détecter le défrichement illégal et faire respecter la loi. Des détails spécifiques sur ces sujets concernant l'Australie et le Brésil figurent dans l'Appendice I, qui contient également une description plus détaillée des politiques de réglementation directe dans ces deux pays. Les aspects généraux qu'un pays REDD+ devrait envisager, s'il prévoit d'appliquer la réglementation directe en appui de la REDD+, sont définis et résumés à l'aide du cadre FRAC dans le Tableau 3.

TABLEAU 3. TABLEAU FRAC SOULIGNANT CERTAINS ASPECTS A ENVISAGER LORS DE L'ETABLISSEMENT D'UNE LEGISLATION D'ACTION DIRECTE SUSCEPTIBLE D'APPUYER LA REDD+.

		Action directe
Adaptation	Contexte juridique	Normalement, une loi spécifique portant sur le défrichement est établie, mais elle peut faire partie de lois plus vastes relatives à la conservation de la biodiversité. Ces lois dépendent des capacités en matière de détection et de respect de leurs dispositions.
	Acceptabilité sociale et politique	Habituellement fortement contestée ; conflit entre les intérêts agricoles et les intérêts de la conservation. Les instances agricoles s'y opposent en général, ou imposent des restrictions sur les efforts de restauration des terres défrichées et arguent en faveur de l'augmentation de la production agricole.
	Capacité institutionnelle	Une capacité de surveillance en temps opportun et à haute résolution accompagnée d'une capacité de faire respecter la loi, solide, dans les temps et vigoureuse.

	Transparence	La sensibilisation croissante et les préoccupations du public au sujet des forêts et de la perte de la biodiversité sont importantes pour créer un climat politique favorable aux réformes et à la constitution de groupes pour équilibrer les intérêts en matière de défrichement des terres. Lorsque la transparence est inadéquate et que la sensibilisation à l'environnement est faible, les réglementations directes ne sont pas efficaces en raison du faible contrôle des autorités.
	Gouvernance	La gouvernance peut être complexe et comprendre plusieurs agences, organes de réglementation et organisations du secteur public et privé. Les réformes de la gouvernance et les réformes démocratiques, même si elles sont importantes, pourraient ne pas entraîner immédiatement une diminution des taux de défrichement des terres. Même avec une meilleure gouvernance, il faut parfois plusieurs décennies avant que les taux de défrichement des terres ne baissent.
	Mise en œuvre	La coordination au sein du gouvernement peut être problématique car plusieurs agences sont concernées, normalement. Une forte opposition pourrait provenir d'autres ministères qui pourraient même disposer de politiques et de pratiques favorisant le défrichement des terres. Une très forte opposition locale pourrait être difficile à surmonter.
Risques	Environnement	Les progrès peuvent être lents, laissant un habitat largement fragmenté, risquant d'être difficile à récupérer, même si des lois solides en matière de défrichement des terres sont promulguées. Les travaux de restauration peuvent poser problème en raison de l'opposition de propriétaires fonciers, attribuables en partie aux coûts élevés et au manque de ressources financières. La promulgation possible de lois relatives au défrichement des terres stimule le défrichement préventif.
	Économie	
	Autre	Des fuites peuvent survenir. Les lois sur le défrichement souvent ne sont pas équilibrées entre les biomes. Pour cette raison, les biomes ne retenant pas l'enthousiasme du public recevront probablement moins de protection que les biomes bénéficiant d'attention.
		Les lois relatives au défrichement peuvent être abolies.
Potentiel d'abattement		Un abattement potentiel significatif pour la REDD+ en fonction de la force et du respect des lois relatives au défrichement. La force des lois stimule le potentiel.
Coût		Le coût est habituellement à la charge des propriétaires fonciers.

3.2 PAIEMENT EN ECHANGE DE RESULTATS

Dans ce document, nous considérons que le paiement en échange de résultats englobe les programmes hors marché en vertu desquels les paiements sont versés après la réalisation de résultats convenus à l'avance, plutôt que les paiements d'avance pour des activités à venir¹³. Les paiements pour les politiques de services écosystémiques (PES) sont une forme de paiement en échange de résultats mais ils ne font pas l'objet d'une attention particulière dans ce rapport, puisqu'ils sont traités ailleurs de manière très approfondie. Au titre d'un paiement en échange de résultats, le pays ou l'organisation chargée de la mise en œuvre peut devoir assumer les risques initiaux de financement et de mise en œuvre. Un grand pays ou une organisation dotée de capacités suffisantes et de solides processus pourraient plus facilement mettre ce type de politique en œuvre sans un appui supplémentaire, comparé à un pays ou une organisation plus petits et moins développés.

Le Fonds Amazonie en est l'un des principaux exemples. En 2006, le Brésil avait présenté une proposition à la COP 12 visant à réduire les émissions résultant de la déforestation, en se basant sur un modèle de paiement en échange de résultats à la place de crédits échangeables¹⁴. Le fonds Amazonie est entré en vigueur en août 2008. À titre de premier contributeur au fonds, la Norvège s'était engagée à verser 1 milliard US\$. Le fonds canalise les financements aux projets REDD+ par l'intermédiaire de la Banque de développement du Brésil (BNDES). Pour autant, ce modèle n'a pas eu de succès en Indonésie en raison des défis présentés par la gouvernance forestière. Le fonctionnement des paiements en échange de résultats au Brésil et en Indonésie est analysé en détail à l'Appendice II. Cette analyse a permis d'identifier les aspects généraux qu'un pays REDD+ doit envisager s'il prévoit de mettre en place des paiements en échange de résultats pour appuyer la REDD+. Ces différents points sont analysés dans le cadre FRAC dans le Tableau 4 ci-après.

TABLEAU 4. QUELQUES ASPECTS A ENVISAGER POUR ETABLIR DES PAIEMENTS EN ECHANGE DE RESULTATS EN APPUI DE LA REDD+.

		Paiements en échange de résultats
Adaptation	Contexte juridique	Un mécanisme de paiement tel un fonds est nécessaire. Des lois spécifiques ou des amendements pour l'établissement du fonds permettant d'allouer les paiements pourraient être nécessaires. Le donateur et le bénéficiaire doivent convenir de jalons de performance, avec la capacité de contrôler la déforestation à titre de condition préalable. Cet effort requiert des lois et des institutions sur le défrichement et propres à la REDD+, avec des mandats juridiques pour la surveillance et le respect de l'application. Des normes MNV sont obligatoires.

¹³ Gouvernement du Royaume Uni. (2014). Sharpening Incentives to perform: DFID's Strategy for Payment by Results. Department for International Development (DFID) (Affiner les incitations à la performance : Stratégie du DFID pour les paiements en échange de résultats. Département du développement international (DFID)).

¹⁴ CCNUCC. (2006). Soumission du Brésil à la CCNUCC. Extrait de : https://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp_21_braz.pdf. Consulté le 20 février 2015.

	Acceptabilité sociale et politique	La déforestation légale fait souvent l'objet de controverse face aux conflits entre les intérêts économiques (les cultivateurs et les éleveurs de troupeaux, par exemple) et les défenseurs de la nature. Les modèles de paiement en échange de résultats peuvent être un moyen efficace de combler l'écart entre les différents intervenants. Par conséquent, les gouvernements ne rencontrent généralement pas de fortes oppositions sociales et politiques lors de l'établissement de fonds de ce type, en particulier si les fonds proviennent de donateurs internationaux.
	Capacité institutionnelle	La capacité doit exister pour pouvoir satisfaire aux jalons convenus dans le programme, sinon il n'y aura aucun paiement. Cette capacité inclut la possibilité de faire une surveillance dans les temps et à haute résolution accompagnée d'un contrôle solide, en temps voulu et vigoureux. Des capacités supplémentaires sont nécessaires pour gérer les fonds et établir des projets ou des programmes REDD+. Selon l'organisation du système MNV, les capacités du secteur public comme du secteur privé peuvent être requises.
	Transparence	Les donateurs doivent pouvoir faire confiance aux données rapportées qui déclenchent un paiement au bénéficiaire. Les données doivent être compilées en tenant compte de critères de qualité définis : la transparence, la comparabilité, la cohérence, l'exhaustivité et l'exactitude. La corruption et le manque de transparence pourraient être extrêmement problématiques, en particulier si des fonds des contribuables sont utilisés de cette façon.
	Gouvernance	La gouvernance peut être complexe et comprendre plusieurs agences, organes de réglementation et organisations du secteur public et privé. Des structures de gouvernance supportant le fonds doivent être établies en même temps que des structures contrôlant le défrichement des terres, y compris les capacités MNV de la réduction des émissions du programme ou du projet, les lois relatives au défrichement des terres et leur respect.
	Mise en œuvre	En supposant que l'architecture de base pour la réduction du défrichement des terres est en place, le fonds doit établir des processus et des systèmes internes pour l'évaluation, l'approbation et le décaissement de fonds destinés à des applications spécifiques. Les capacités doivent être renforcées entre les partenaires chargés de la mise en œuvre et les autres intervenants tels que des vérificateurs pouvant auditer les ER. Un registre pourrait aussi devoir être établi pour suivre les ER et éviter le double paiement.
Risques	Environnement	Des fuites peuvent être problématiques. Les lois sur le défrichement souvent ne sont pas équilibrées entre les biomes. Pour cette raison, les biomes ne retenant pas l'enthousiasme du public recevront probablement moins de financement que les
	Économie	
	Autre	

		biomes bénéficiant d'attention. D'autres risques incluent les risques opérationnels du fonds associés à la garantie que l'abattement est réel, vérifiable et permanent.
Potentiel d'abattement		Il existe un abattement potentiel significatif pour la REDD+ en fonction de la force et du respect des lois relatives au défrichement. La force des lois stimule le volume potentiel de la REDD+.
Coût		Les sources de financement des paiements doivent être garanties. Les sources internationales sont les plus probables, mais la possibilité d'une application à l'échelle dans plusieurs pays est improbable, notamment en raison de la concurrence potentielle des donateurs adressant de préférence leur soutien au Fonds vert pour le climat (GCF). Le coût de mise en œuvre dépend des coûts associés aux approches de réduction en matière de défrichement des terres, comme l'élaboration de la législation nationale, les systèmes MNV et la capacité de faire respecter les lois.

3.3 INSTRUMENTS FONDES SUR DES MECANISMES DE MARCHÉ (MBI)

Les approches basées sur le marché sont des approches au titre desquelles les industries choisissent les possibilités d'abattement qu'elles pourraient exploiter. Les MBI les plus courants sont : les systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions¹⁵, les systèmes de points de référence et de crédits¹⁶ et les taxes carbone¹⁷. Les systèmes de points de référence et de crédits ne sont pas envisagés dans cette analyse. Au niveau du contrôle de la pollution, les méthodes de réglementation directe (hors marché) – qui agissent en préconisant (soit exiger) ou en proscrivant (soit interdire) des technologies particulières ou des processus de production – risquent d'être inefficaces pour la réalisation de résultats environnementaux et d'imposer des coûts importants sur l'économie¹⁸. Les taxes carbone et les systèmes d'échange d'émissions peuvent fournir des résultats économiques et environnementaux comparables et à moindre coût que les réglementations directes¹⁸.

Une taxe carbone fixe le prix pour chaque unité d'émission et permet à la quantité d'abattement d'émerger du marché. Cette démarche diffère d'un système d'échange d'émissions qui établit le niveau d'abattement et laisse le prix émerger du marché. Le prix et la quantité de réduction des émissions ne peuvent pas être contrôlés en même temps — le contrôle de l'un de ces éléments affecte

¹⁵ Système d'échange des quotas d'émissions de l'Union européenne. (sans date). Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm. Consulté le 20 février 2015.

¹⁶ Programme de réduction des gaz à effet de serre de l'Alberta. (sans date). Extrait de : <http://esrd.alberta.ca/focus/alberta-and-climate-change/regulating-greenhouse-gas-emissions/default.aspx>. Consulté le 20 février 2015.

¹⁷ Taxe carbone au Mexique. (2014). Partenariat pour le développement des marchés du carbone, Banque mondiale. Extrait de : <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Carbon%20Tax%20in%20Mexico.pdf>. Consulté le 20 février 2015.

¹⁸ Gouvernement d'Australie. (2006). Groupe de travail du Premier ministre sur l'échange d'émissions. Extrait de : <http://pandora.nla.gov.au/tep/72614>. Consulté le 20 février 2015.

obligatoirement l'autre élément. Par conséquent, le choix de l'instrument de politique sera guidé par l'importance relative accordée à un plus grand contrôle sur le résultat des émissions ou sur le prix (coût) imposé¹⁸. Dans la pratique, la majorité des systèmes d'échange d'émissions mélangent les deux approches en ayant des plafonds et/ou des seuils de prix. Les gouvernements tentent souvent d'intervenir dans les marchés des émissions en ajustant les prix ; voir par exemple les propositions de mise en réserve dans le système ETS de l'Union européenne^{19, 20}. Les règles de compensation peuvent également changer, affectant de ce fait l'offre de crédits et la REDD+ , s'ils sont autorisés.

Divers mécanismes permettent d'inclure la REDD+ dans les MBI, par exemple : i) l'inclusion des émissions et absorptions résultant de la foresterie et de l'utilisation des terres à titre de secteur couvert ; ii) l'utilisation en tant que secteur des compensations pour maîtriser les coûts et ; iii) la fourniture de subventions, de prêts et d'investissements visant les réductions d'émissions résultant de la REDD+. L'expérience de l'Australie et des États-Unis suggère que l'inclusion de l'utilisation des terres à titre de secteur couvert pose problème en raison des considérations politiques et techniques. Par conséquent, une méthode combinant des incitations financières et le recours à l'utilisation des terres à titre de secteur de compensation est préférable habituellement. Pour les pays en développement, appuyer l'expansion de la REDD+ à titre de compensation pourrait être valable, étant donné la possibilité d'utiliser des crédits REDD+ dans les MBI des pays développés dans l'avenir²¹. Les MBI peuvent également canaliser le financement pour les projets et programmes REDD+ par le biais des prix de marché établis par une taxe carbone ou un système d'échange d'émissions. Dans une certaine mesure, cette approche est assimilable à un financement par le biais de paiements en échange de résultats et diffère sensiblement des politiques de contrôle du défrichement discutées dans le cadre de l'action directe.

3.3.1 Taxe carbone

Une taxe carbone est une forme de tarification explicite du carbone ; elle fait référence à une taxe ayant un lien direct avec le niveau d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂), souvent exprimée en tant que valeur par tonne équivalent de CO₂ (par teq CO₂)^{22, 23}. Quatorze pays dans le monde ont mis en œuvre ou promulgué des lois sur la taxe carbone pour traiter les émissions GES. Une taxe carbone impose un coût direct pour la pollution sur les émetteurs concernés et incite à investir dans des processus plus efficaces et des technologies à plus faible émission de carbone. Les taxes carbone peuvent être

¹⁹ Commission européenne. (2015). Réforme structurelle du marché européen du carbone. Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm. Consulté le 20 février 2015.

²⁰ Ceci est en partie une question de conception, et certaines décisions politiques peuvent accroître la transparence et l'indépendance du système, réduisant les interventions politiques potentielles.

Linacre, N. ; O'Sullivan R.; Ross, D. ; et Durschinger, L. (2015). REDD+ Supply and Demand 2015-2025 (Offre et demande pour la REDD+ 2015-2025). Programme Carbone forestier, marchés et communautés de l'Agence des États-Unis pour le développement international : Washington, D.C., USA.

²² Une taxe carbone peut couvrir d'autres gaz à effet de serre, en dehors du dioxyde de carbone.

²³ OCDE. (2013). Climat et carbone – Harmonisation des prix et des politiques, Document de l'OCDE sur les politiques. Extrait de : http://www.oecd-ilibrary.org/environment-and-sustainable-development/climate-and-carbon_5k3z11hjg6r7-en. Consulté le 20 février 2015.

présentées à titre d'instrument indépendant ou coexister avec d'autres instruments de tarification du carbone, tels qu'une taxe sur l'énergie.

La méthode d'application d'une taxe carbone au Brésil, au Ghana et au Vietnam en appui de la REDD+ est analysée dans l'Appendice III, qui contient également une description plus détaillée de la politique d'échange d'émissions et de la taxe carbone. Les aspects généraux qu'un pays REDD+ devrait envisager s'il prévoit de mettre en place une taxe carbone pouvant appuyer la REDD+ sont résumés à l'aide du cadre FRAC dans le Tableau 5.

TABLEAU 5. TABLEAU FRAC DECRIVANT CERTAINS ASPECTS A ENVISAGER POUR ETABLIR UNE TAXE CARBONE SUSCEPTIBLE D'APPUYER LA REDD+.

		Taxes carbone
Adaptation	Contexte juridique	En général, plusieurs instruments juridiques sont nécessaires, couvrant : les modifications à la législation fiscale, la compensation pour les secteurs à forte intensité d'émissions exposés aux échanges commerciaux et les ménages, le point d'obligation et l'établissement d'un registre pour la gestion du passif et l'acquittement, l'énergie et les exigences de notification des GES, et toute modification au droit des sociétés. De plus, des amendements de la surveillance peuvent être requis pour octroyer des pouvoirs pertinents aux agences de recouvrement fiscal.
	Acceptabilité sociale et politique	Les taxes carbone sont de nature régressive et affectent les plus pauvres de manière disproportionnée. Par conséquent, la compensation des ménages peut être importante pour l'acceptabilité d'un package donné. Les taxes carbone ont une incidence inflationniste sur l'ensemble de l'économie, ce qui peut affecter l'acceptabilité. Les secteurs à forte intensité d'émissions exposés aux échanges commerciaux peuvent devoir être compensés afin d'atténuer l'impact concurrentiel du système et réduire la possibilité de fuite. Recourir aux crédits REDD+ afin d'atténuer les émissions industrielles peut également être un sujet de controverse pour certains membres de la société civile.
	Capacité institutionnelle	Un système de perception de la taxe efficient et efficace est nécessaire : cependant, en fonction du point d'obligation, il arrive souvent que seul un petit nombre d'entreprises participent au versement de la taxe. Cette approche simplifie beaucoup la situation. Les besoins techniques peuvent inclure un registre, un système financier, un système de notification des émissions et un système de service à la clientèle, tous soutenus par des processus opérationnels adéquats.
	Transparence	La transparence et la participation du public sont habituellement un aspect important pour obtenir le soutien de la communauté en faveur d'un système fiscal. L'un des avantages de la taxe carbone est que le système est assez

		connu, en particulier dans les pays prélevant déjà une taxe sur l'essence ou les produits pétroliers.
	Gouvernance	La gouvernance peut être complexe et comprendre plusieurs agences, organes de réglementation et organisations du secteur public et privé.
	Mise en œuvre	Des modalités réglementaires et des processus opérationnels pour le registre – et les systèmes de notification des GES – doivent être mis au point. Un service à la clientèle et des systèmes financiers sont nécessaires. Un système unique d'enregistrement des clients devrait être développé pour un point de contact unique afin d'éviter l'arbitrage réglementaire. Ce concept s'applique à toutes les interactions réglementaires dans l'ensemble du système. Des règles de participation au système doivent être établies. L'achat de systèmes informatiques peut constituer un problème majeur, tout comme le coût associé à l'infrastructure du marché.
Risques	Environnement	Le système comporte des risques. Les risques politiques sont importants et peuvent affecter les détails de la mise en œuvre, la durabilité du système et la compensation pour les secteurs et les ménages ²⁴ . La fuite est un risque à la fois économique et environnemental pour le système. L'adéquation de la compensation des ménages peut être importante. L'achat de systèmes informatiques et de logiciel peut présenter un risque. La permanence des crédits REDD+ utilisés à titre de compensation devra être abordée.
	Économie	
	Autre	
Potentiel d'abattement		Un abattement potentiel général significatif dépend du signal prix du système. La possibilité de stimuler l'abattement REDD+ repose sur la totalité de la demande de compensation au sein du système et sur toute limitation quantitative sur les compensations REDD+. Les pays avec des économies moins importantes (notamment par rapport à la taille de leurs forêts) ne devraient pas générer de demande significative pour la REDD+.
Coût		Le coût est pris en charge par l'économie nationale. Cette approche est rentable par rapport aux approches de réglementation directe (hors marché) qui agissent en préconisant ou proscrivant/interdisant des technologies ou des processus de production particuliers.

²⁴ Linacre, N. (2011). "The risks of investing in Australia's clean energy future" (Les risques d'investir dans l'avenir de l'énergie propre en Australie). *Trading Carbon* 5(8), 30-31.

3.3.2 Échange des émissions

L'échange des émissions consiste à délivrer des quotas d'émission pour réaliser un objectif de réduction d'émissions mesurables. Le nombre de quotas émis à la suite d'enchères ou d'une attribution administrative doit être inférieur au montant requis dans des conditions normales de pratique habituelle. La rareté des quotas leur donne une certaine valeur¹⁷⁸. Les systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions sont les plus connus en raison du Système d'échange des droits d'émission de l'Union Européenne. Ces systèmes établissent un « plafond » ou une limite sur la quantité totale de certains gaz à effet de serre que les entités couvertes dans le système – usines, centrales électriques et autres installations – peuvent émettre. Le plafond est choisi afin d'atteindre le résultat environnemental souhaité et est réduit dans le temps de sorte que la totalité des émissions baisse. Les entités couvertes peuvent recevoir des quotas à titre gratuit par le biais d'attributions administratives et/ou acheter des quotas lors d'enchères publiques. Ces quotas peuvent être négociés entre les participants du système, en fonction des besoins. Des compensations sont également souvent intégrées dans les systèmes de plafonnement et d'échange²⁵.

La plupart des systèmes d'abattement des GES nationaux et régionaux autorisant des mécanismes de compensation limitent le recours à des crédits pour avoir la certitude que les participants au système prennent des mesures opérationnelles concrètes en matière de réduction des émissions afin de satisfaire aux objectifs de réduction d'émissions. La REDD+ peut être favorisée si des crédits REDD+ peuvent être utilisés pour satisfaire aux quotas d'émission d'une entité couverte (soit compenser les émissions d'une entité).

Près de 40 juridictions nationales et plus de 20 juridictions infranationales participent ou sont prêtes à participer à des systèmes d'échange d'émissions aujourd'hui, et d'autres pays envisagent d'autres options de marché²⁶. Une méthode possible pour appliquer un système d'échange d'émissions au Brésil, au Ghana et au Vietnam est analysée à l'Appendice III, qui contient également une description plus détaillée de la politique d'échange d'émissions. Les aspects généraux qu'un pays REDD+ devrait envisager s'il prévoit de mettre en place un système de plafonnement et d'échange pouvant également appuyer la REDD+ sont résumés à l'aide du cadre FRAC dans le Tableau 6.

TABLEAU 6. TABLEAU FRAC DECRIVANT CERTAINS ASPECTS A ENVISAGER POUR ETABLIR UN SYSTEME D'ECHANGE D'EMISSIONS SUSCEPTIBLE D'APPUYER LA REDD+.

		Échange des émissions – Plafonnement et échange
Adaptation	Contexte juridique	Plusieurs instruments juridiques sont habituellement requis pour l'échange des émissions. Ces instruments couvriront : les

²⁵ Le marché des compensations est fondé sur le principe que l'avantage de la réduction des émissions GES pour le climat est le même, quel que soit l'endroit où les émissions GES sont réduites. Pour cette raison, les pays avec des coûts d'abattement marginaux élevés peuvent choisir d'importer une partie de leurs réductions d'émissions (abattement) de pays avec des coûts d'abattement marginaux faibles sous forme de crédits carbone ou de compensations.

²⁶ Banque mondiale. (sans date). Réseau mondial des marchés du carbone. Extrait de : <http://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/brief/globally-networked-carbon-markets>. Consulté le 20 février 2015.

		conditions spécifiques du plafonnement et de l'échange (par exemple, attributions de quotas, enchères, point d'obligation, registre, services bancaires, liens, règles de responsabilité, compensation pour les secteurs exposés aux échanges, compensation des ménages, établissement de budget de carbone et plafond, etc.) ; les exigences en matière d'énergie et de notification GES ; les modifications du droit des sociétés ; les amendements à la surveillance financière (par exemple, lois sur les valeurs mobilières et produits de base) ; et la surveillance réglementaire du système.
	Acceptabilité sociale et politique	L'échange des émissions est de nature régressive et affecte les plus pauvres de manière disproportionnée. Par conséquent, la compensation des ménages peut être importante pour l'acceptabilité d'un package donné. L'échange des émissions a une incidence inflationniste sur l'ensemble de l'économie, ce qui peut affecter l'acceptabilité. Une mesure individuelle comme l'achat d'énergie verte doit avoir lieu en plus du plafond pour éviter les impressions négatives du système. Les secteurs à forte intensité d'émissions exposés aux échanges commerciaux peuvent devoir être compensés afin d'atténuer l'impact concurrentiel du système et réduire la possibilité de fuite de carbone. Certains membres de la société civile estiment que le recours aux crédits REDD+ pour atténuer les émissions industrielles peut également être un sujet de controverse.
	Capacité institutionnelle	Une capacité de marché sophistiquée doit exister sous forme d'un marché des produits dérivés (à l'avenir), de marchés spot, de chambres de compensation et de gestion des enchères de la dette gouvernementale. Le gouvernement doit avoir une expérience réglementaire des finances complexes et/ou des produits dérivés et la capacité nécessaire pour réglementer les notifications des émissions. Une capacité est aussi requise pour évaluer les projets et programmes REDD+ et confirmer la crédibilité des crédits REDD+ utilisés à titre de compensation.
	Transparence	La transparence et la participation du public sont habituellement un aspect important pour obtenir le soutien de la communauté en faveur d'un système d'échange d'émissions. Un des problèmes avec ce système est qu'il est perçu comme complexe et qu'il est difficile à faire comprendre.
	Gouvernance	La gouvernance peut être complexe et comprendre plusieurs agences, organes de réglementation et organisations du secteur public et privé. Elle comprend généralement la trésorerie, les finances, l'environnement, les affaires étrangères, les régulateurs des marchés financiers et des matières premières, le marché boursier et les échanges futurs ; les chambres de compensation ; et les fournisseurs privés.

	Mise en œuvre	Des modalités réglementaires et des processus opérationnels pour les enchères, le registre et les systèmes de notification GES doivent être mis au point. Un service à la clientèle et des systèmes financiers sont nécessaires. Un système unique d'enregistrement des clients devrait être développé pour un point de contact unique afin d'éviter l'arbitrage réglementaire. Cette approche s'applique à toutes les interactions réglementaires dans l'ensemble du système. Des règles de participation au système doivent être établies. Des sauvegardes adéquates doivent être établies pour éviter le blanchiment d'argent, la manipulation fiscale et d'autres abus. L'achat de technologie peut constituer un problème majeur, tout comme le financement du coût associé à l'infrastructure du marché.
Risques	Environnement	Le système comporte des risques en raison de sa complexité. Les risques politiques sont importants et peuvent affecter les détails de la mise en œuvre, la durabilité du système et la compensation ²⁷ . La fuite est un risque à la fois économique et environnemental pour le système. L'adéquation de la compensation des ménages est importante pour obtenir l'engagement et l'adhésion au système, comme la reconnaissance des actions individuelles (par exemple, l'énergie verte) en dehors du plafond. L'achat de technologie peut présenter un risque. L'établissement d'un plafond et de budgets du carbone peut poser problème. Les attributions administratives doivent être bien gérées pour avoir la certitude que les secteurs polluants ne recueillent pas de bénéfices exceptionnels. La permanence des crédits REDD+ utilisés à titre de compensation doit être abordée.
	Économie	
	Autre	
Potentiel d'abattement		Un abattement général significatif dépend du signal prix du système, qui dépend du plafond (offre de quotas) ; la demande de quotas ; les volumes de compensation (augmentation de l'offre) ; et des règles relatives aux liens. La possibilité de stimuler l'abattement REDD+ repose sur la totalité de la demande de compensation au sein du système et sur toute limitation quantitative sur les compensations REDD+. Les pays avec des économies moins importantes (notamment par rapport à la taille de leurs forêts) ne devraient pas générer de demande significative pour les crédits REDD+.

²⁷ Linacre, N. (2011). "The risks of investing in Australia's clean energy future" (Les risques d'investir dans l'avenir de l'énergie propre en Australie). *Trading Carbon* 5(8), 30-31.

Coût		Le coût est pris en charge par l'économie nationale. Cette approche est rentable par rapport aux approches de réglementation directe (hors marché) qui agissent en préconisant ou proscrivant/interdisant des technologies ou des processus de production particuliers.
-------------	--	---

3.4 ÉVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIE)

L'EIE concerne une nouvelle façon d'exploiter un mécanisme établi en appui de la demande pour la REDD+. Le modèle EIE abordé ici est légèrement différent des autres modèles, mais semblable aux paiements en échange de résultats et aux MBI dans la mesure où il peut créer un financement pour la REDD+. Ces politiques diffèrent de la réglementation directe qui porte essentiellement sur les types de politiques nécessaires pour contrôler le défrichement.

L'EIE n'a pas été beaucoup utilisée jusqu'à présent en tant que politique pour réduire les émissions GES, mais si elle est renforcée et appliquée efficacement²⁸, elle pourrait servir de base volontaire ou de conformité en soutien de la REDD+. Dans plusieurs pays, les EIE ont recours à des compensations environnementales, qui sont des mesures visant à réaliser des résultats environnementaux équivalents afin de compenser les impacts résiduels néfastes d'une action sur l'environnement. Un intérêt de plus en plus marqué se fait sentir dans le monde pour le recours à des compensations environnementales pour protéger l'environnement et encourager la croissance et le développement. L'intégration des émissions GES dans l'évaluation de l'impact environnemental permettra d'élargir la portée d'une EIE afin de mieux inclure l'impact total du projet. Cette approche nécessite la comptabilisation des émissions, l'identification des options pour mitiger ou compenser pour les émissions, et l'inclusion des émissions comptabilisées dans la prise de décision, comme l'indique plus avant l'Appendice IV.

Les compensations environnementales, les compensations des atteintes à la biodiversité et les compensations REDD+ ont un lien commun. Sur le plan conceptuel, les compensations environnementales ont la définition la plus large, suivies par les compensations des atteintes à la biodiversité et la REDD+, qui limite la définition aux stocks de carbone forestier et à la réduction des émissions GES. La relation avec l'abattement des GES dans la REDD+ crée la possibilité d'un financement par le biais des marchés de carbone et autres mécanismes, dans ce cas, l'EIE.

Une méthode possible pour appliquer un système EIE au Brésil, au Ghana et au Vietnam est analysée à l'Appendice IV, qui contient également une description plus détaillée de l'EIE. Les aspects généraux qu'un pays REDD+ devrait envisager s'il prévoit de mettre en place un système EIE pouvant également appuyer la REDD+ sont résumés à l'aide du cadre FRAC dans le Tableau 7.

TABLEAU 7. TABLEAU FRAC DECRIVANT CERTAINS ASPECTS A ENVISAGER POUR ETABLIR UN SYSTEME D'ECHANGE D'EMISSIONS SUSCEPTIBLE D'APPUYER LA REDD+.

		Évaluation de l'Impact Environnemental
Adaptation	Contexte juridique	Il existe souvent une législation de l'EIE, mais elle pourrait devoir être amendée afin d'inclure les compensations environnementales englobant l'abattement des émissions GES utilisé dans la REDD+. Ce nouvel instrument dépend des capacités REDD+ existantes, mais il utilise le cadre réglementaire actuel de l'EIE.

²⁸ Les EIE posent quelques problèmes d'ordre général. Dans nombre de situations, les EIE sont effectuées ou revues médiocrement – copier/coller – et parfois politisées si le sujet porte sur un projet favorisé.

	Acceptabilité sociale et politique	Elle pourrait être controversée par l'industrie car elle crée une nouvelle forme d'obligation environnementale au sein du cadre de l'EIE. Elle est probablement moins controversée pour la communauté puisqu'elle élargit l'application de lois existantes, même si certains membres de la société civile considèrent que le recours à des crédits REDD+ pour compenser les émissions industrielles est un sujet de controverse.
	Capacité institutionnelle	Les institutions doivent posséder des capacités d'évaluation EIE, ainsi que des capacités de notification des émissions. Une capacité est aussi requise pour évaluer les projets et programmes REDD+ et confirmer la crédibilité des crédits REDD+ utilisés à titre de compensation.
	Transparence	La transparence est habituellement une composante de la plupart des lois actuelles relatives à l'EIE et la REDD+, et la recherche sur l'efficacité de la sensibilisation et des processus de consultation est souvent disponible. À ce niveau, les lacunes de tout système EIE donné sont souvent connues et peuvent faire l'objet de réforme, le cas échéant.
	Gouvernance	La gouvernance peut être complexe et comprendre plusieurs agences, organes de réglementation et organisations du secteur public et privé. Des conflits peuvent exister entre les divers ministères au sein du gouvernement chargés de l'EIE, et entre le gouvernement et les industries soumises à l'EIE (par exemple, l'exploitation minière, l'agriculture). Un seul organe responsable peut être important pour régler les conflits entre les agences.
	Mise en œuvre	La coordination au sein du gouvernement peut être problématique puisque plusieurs agences sont concernées, en général. Une forte opposition pourrait provenir des autres ministères. Une réforme législative peut être nécessaire et les capacités nécessaires à l'administration du système doivent être établies.
Risques	Environnement	Les volumes de l'abattement peuvent ne pas être très élevés.
	Économie	Pourrait avoir un effet dissuasif sur les investissements en raison des coûts des crédits REDD+ et peut présenter un avantage pour les opérations établies, ce qui pourrait être perçu comme une concurrence déloyale.
	Autre	La compétitivité en termes d'investissement peut poser problème.
Potentiel d'abattement		L'abattement potentiel se limite aux nouveaux projets et aux émissions associées à ces projets.
Coût		Le coût est pris en charge par les promoteurs de projet. Le coût de la mise en œuvre d'un système EIE incluant des

		compensations REDD+ pourrait être plus faible que les options plus complexes abordées plus haut.
--	--	--

4.0 DISCUSSION

La section précédente donne les résultats généralisés pour l'analyse FRAC. Nous allons discuter ici dans quelle mesure certains de ces résultats généralisés sont observés dans les systèmes nationaux. Une distinction importante entre les options en matière de politiques repose sur le fait que la réglementation directe concerne moins le financement des réductions d'émission provenant du défrichement des terres et davantage les politiques, réglementations et règles mises en place pour contrôler le défrichement des terres. Cette approche devrait faire partie des efforts de tout gouvernement national ou infranational en matière de REDD+.

Un moyen de créer un lien pour le financement est l'établissement de compensations. Par exemple, des amendements à la politique de réglementation directe du Brésil, le Code forestier, rendent possibles l'échange des compensations, créant ainsi un canal de financement potentiel pour la REDD+. D'une certaine façon, si les taux de défrichement des terres baisse, il devient de plus en plus complexe, coûteux et difficile de réduire les défrichements « résiduels » des terres qui subsistent encore, en raison des incitations offertes par les prix des matières premières²⁹. Des efforts supplémentaires sont souvent nécessaires pour inciter davantage de réductions en canalisant le financement.

Les politiques de paiements en échange de résultats, les MBI et l'EIE visent à canaliser le financement destiné à la REDD+. Ces politiques peuvent agir de concert et jouer un rôle important en plus de la réglementation directe pour aider à réduire le défrichement résiduel des terres en traitant les coûts d'opportunité associés à la soustraction de terres pour la production agricole. Parmi ces diverses politiques, l'EIE est la seule qui n'ait pas obligatoirement un lien direct avec le financement. Le paiement en échange de résultats procure une incitation financière explicite pour réduire le défrichement, mais il est limité par le niveau de soutien financier en cours et constant provenant de sources internationales et nationales et ne catalyse pas le potentiel des MBI.

Les MBI n'ont pas réussi jusqu'à présent à assurer la demande tant attendue susceptible de canaliser les fonds vers la REDD+. Les taxes carbone ont peu de chance de stimuler des volumes substantiels en raison des restrictions quantitatives sur le recours aux compensations, limitant le soutien pour la REDD+. Dans le cas des marchés du carbone, le soutien pour la REDD+ a été limité jusqu'à présent, essentiellement parce que la REDD+ n'est incluse dans aucun système d'échange d'émissions. Si elle l'était, des limites quantitatives seraient probablement imposées sur son utilisation, ce qui restreindrait la capacité des marchés du carbone à stimuler les flux financiers dans cette situation. Même dans ce cas, un

²⁹ Nepstad D., et al. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains (Ralentir la déforestation en Amazonie à l'aide de politiques publiques et d'interventions dans les chaînes d'approvisionnement du soja et de la viande bovine). *Science*, 344(6188), 1118-1123.

financement important pourrait être stimulé par le biais de marchés du carbone intégrant la REDD+³⁰. Pour cette raison, l'EIE est la seule option de politique envisagée dans cet exposé³¹.

En raison du contexte historique du développement agricole et des droits fonciers, l'EIE n'a pas eu un rôle important dans le développement agricole. L'EIE est utilisée par des entreprises de l'agro-industrie plus importantes, mais elle est moins couramment utilisée dans les systèmes agricoles nationaux de nombreux pays en développement, du fait notamment que la majorité des cultivateurs et des collectivités agricoles sont de petits exploitants. L'EIE est fondée sur un projet et s'applique habituellement à de nouvelles propositions d'investissements industriels, mais elle pourrait aussi s'appliquer à des investissements agricoles. Il y a peu de chance que l'EIE à elle seule puisse jouer un rôle clé pour réduire le défrichement des terres, mais elle peut être utile à titre de mécanisme de financement supplémentaire pour la REDD+.

Les sections restantes abordent les points essentiels résultant de l'analyse de la réglementation directe (Appendice I) ; les paiements en échange de résultats (Appendice II) ; les MBI (Appendice III) ; et l'EIE (Appendice IV). Chacune de ces politiques est examinée à la lumière du soutien ou des incitations qu'elle peut fournir pour la REDD+.

4.1 RÉGLEMENTATION DIRECTE

Les frontières agricoles qui ne cessent de s'étendre dans les pays en développement sont l'un des principaux moteurs du défrichement des terres. La croissance démographique mondiale continue et l'évolution des préférences des consommateurs en matière de régime alimentaire en faveur de la viande et des produits laitiers dans les pays en développement exigent l'accroissement constant de la production agricole³². Ce changement ne signifie pas obligatoirement une expansion des surfaces cultivées. Les progrès technologiques, l'intensification, l'irrigation, l'utilisation d'engrais et la mécanisation peuvent tous accroître le rendement des terres existantes³³. La modélisation économique de la croissance démographique et de la productivité agricole dans le monde laisse supposer que les augmentations de la production agricole excèderaient le taux de croissance de la population humaine,

Linacre, N., O'Sullivan, R., Ross, D., et Durschinger L. (2014). REDD+ Supply and Demand 2015 – 2025 (Offre et demande pour la REDD+ 2015 – 2025). Programme Carbone forestier, marchés et communautés de l'Agence des États-Unis pour le développement international : Washington, D.C., USA.

³¹ Parmi les deux politiques relatives aux MBI envisagées, une taxe carbone est l'instrument le moins susceptible de livrer des réductions d'émissions importantes résultant de la REDD+. La motivation justifiant l'introduction d'une taxe carbone est l'élargissement de la base des revenus d'un gouvernement. Par conséquent, les ministères du Trésor et des Finances s'opposent vigoureusement à des compensations, car elles représentent une perte de revenus³¹. Cette affirmation est aussi vraie pour les systèmes d'échange d'émissions, au titre desquels les compensations réduisent les revenus du gouvernement. Dans les systèmes d'échange d'émissions qui ont recours aux attributions administratives, le gouvernement avait déjà abandonné tous les revenus potentiels ; dans ce cas, les compensations n'ont pas d'incidence sur le revenu.

³² Pinstrup-Anderson, P. (2001). The Future World Food Situation and the Role of Plant Disease. International (La situation alimentaire mondiale dans l'avenir et le rôle des maladies des plantes). International Food Policy Research Institute, Washington D.C. Extrait de : <http://www.ifpri.org/srstaff/pinstrup.htm>

³³ Linacre et al. (2005). Analysis for Biotechnology Innovations Using Strategic Environmental Assessment (SEA). (Analyse des innovations de la biotechnologie à l'aide d'une évaluation environnementale stratégique). EPT Discussion Paper 140. International Food Policy Research Institute: Washington, D.C. Extrait de : <http://ebrary.ifpri.org/cdm/compoundobject/collection/p15738coll2/id/64948/rec/1>. Consulté le 20 février 2015.

mais ces modèles ne tiennent pas compte nécessairement des effets du changement climatique, de la protection de la biodiversité et des moyens d'existence forestiers³⁴.

Dans les pays en développement, la majorité des habitants (60 à 70 pour cent) dépendent directement ou indirectement de l'augmentation de la productivité agricole pour sortir de la pauvreté³⁵ et dépendent généralement 50 pour cent du revenu des ménages en denrées alimentaires³⁶. Les impacts environnementaux liés au changement climatique risquent de réduire la productivité, affectant négativement la vie des populations. Le défrichement accru des terres continuera à augmenter les émissions GES et exacerbera le problème. Compte tenu de ce fait, il est dans l'intérêt commun des pays développés comme des pays en développement de réduire la déforestation liée à l'agriculture. Des études de cas au Brésil et au Queensland, Australie, servent à illustrer la réglementation directe – des politiques limitant directement le défrichement des terres.

Historiquement, le Brésil et l'Australie ont des taux élevés de déforestation et une forte dépendance à l'agriculture. Ils sont considérés comme étant des économies axées sur les ressources naturelles – dépendant chacun de l'exportation du minerai de fer et autres minerais. Traditionnellement, les deux pays ont tenté de contrôler le défrichement des terres à l'aide de la réglementation directe. Le défrichement dans le Queensland a surtout eu lieu au cours des 50 dernières années, stimulé par la demande de terres agricoles et de pâturages (Figure 1)³⁷. L'expansion des pâturages pour le bétail est un important facteur de ce changement. La production de viande bovine est désormais l'entreprise la plus courante dans les fermes australiennes, avec pratiquement la moitié des exploitations agricoles ayant des troupeaux plus ou moins importants³⁸.

³⁴ Mitchell, D. O., Ingco, M. D., and Duncan, R. (1997). *The World Food Outlook*. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume Uni.

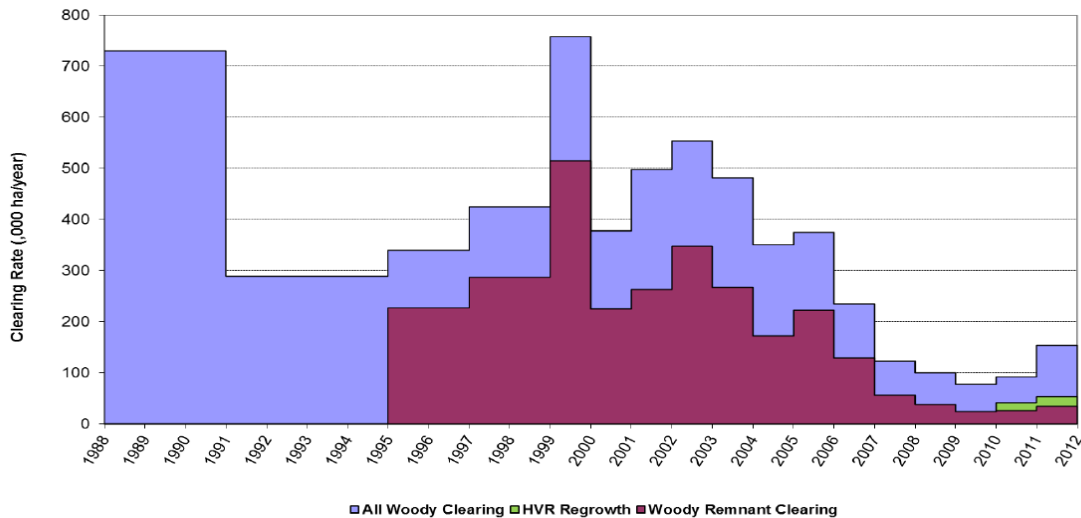
³⁵ Ou survivre grâce à la subsistance.

³⁶ Pinstrip-Andersen, P., R. Pandya-Lorch, et M. W. Rosegrant. (1999). *World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century (Projections de l'alimentation mondiale : Points critiques pour le début du XXIe siècle)*. International Food Policy Research Institute: Washington, D.C. Extrait de : <http://www.ifpri.org/srstaff/pinstrip.htm>

³⁷ Bradshaw, C.J.A. (2012). Little left to lose: deforestation and forest degradation in Australia since European colonization (Plus grand chose à perdre : la déforestation et la dégradation des forêts en Australie depuis la colonisation européenne). *Journal of Plant Ecology*, 5(1), 109-120.

³⁸ McAlpine, C.A., Etter, A., Fearnside, P.M., Seabrook, L., et Laurance, W.F. (2009). *Global Environmental Change*, 19, 21-33.

FIGURE I. TAUX ANNUEL DE DÉFRICHEMENT DE LA VÉGÉTATION LIGNEUSE DANS LE QUEENSLAND (1988–2012)³⁹



Traduction :

[Y axis]: Taux de défrichement (.000 halan)

[X axis]: Tous les défrichements de la végétation ligneuse

Repousse de la végétation à valeur élevée

Défrichement de la végétation ligneuse restante

La lutte contre le défrichement insatiable des terres en Australie a débuté dans les années 1980 et 1990. Le Queensland est l'un des pires délinquants en matière de défrichement des terres sur le plan national et international⁴⁰. Les années 1990 ont marqué une période de réformes environnementales visant à diminuer le défrichement des terres. En 1995, le gouvernement travailliste avait proposé une série de directives pour la gestion des baux fonciers. Le Parti national de l'État abrogea ces directives en 1996⁴¹. Au cours de la même année, le rapport sur la Situation de l'environnement (SOE) du gouvernement du Commonwealth soulignait l'impact du défrichement des terres sur la perte de la biodiversité et le

³⁹ Gouvernement du Queensland. (2014). Land cover change in Queensland 2011–12 (Changement dans le couvert des terres dans le Queensland 2011–12), Remote Sensing Centre, Science Delivery, Department of Science, Information Technology, Innovation and the Arts. Extrait de : <https://publications.qld.gov.au/storage/ff/2014-09-11/T02%3A11%3A13.856Z/slats-report-2011-12.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴⁰ Australian Broadcasting Commission. (2014). Extrait de : <http://www.abc.net.au/news/2014-04-04/queensland-government-under-fire-over-land-clearing-permits/5367458>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴¹ Whelan, J. et Lyons, K. (2005). Community Engagement or Community Action: Choosing Not to Play the Game. (Engagement communautaire ou action communautaire : choisir de ne pas jouer le jeu. *Environmental Politics*, 14(5), 596-610.

changement climatique⁴². Le SOE et la tentative avortée du traitement du défrichement des terres au niveau de l'État ont mené à une campagne étendue d'une organisation non gouvernementale (ONG).

En 1999, le gouvernement travailliste du Queensland s'engagea à réduire le défrichement des terres et présenta un projet de loi sur la gestion de la végétation. La présentation de cette législation déclencha la panique chez les exploitants agricoles aboutissant aux taux de défrichement des terres les plus élevés depuis le début de la surveillance (voir la Figure 1). Des mesures urgentes étaient nécessaires pour régler ce problème, mais il fallut plusieurs années au gouvernement pour décréter un moratoire sur le défrichement des terres⁴³. En 2004, une loi fut proposée au parlement pour éliminer progressivement le défrichement des terres sur une vaste échelle de toute la végétation persistante, au plus tard le 31 décembre 2006 (voir la Figure 1)⁴⁴. En 2009, le gouvernement travailliste du Queensland imposa une interdiction provisoire de trois à six mois sur le défrichement de la végétation qui avait repoussée⁴⁵. Cette interdiction visait à arrêter le défrichement de la végétation repoussée dans les écosystèmes régionaux menacés.

En 2013, le gouvernement de la coalition nationale/libérale promulguait une loi sur les amendements au Cadre de gestion de la végétation (*Vegetation Management Framework Amendment Act*)⁴⁶. Les ONG ont beaucoup critiqué cette loi en se fondant sur quatre motifs : l'autorisation d'une nouvelle catégorie de défrichement à vaste échelle de la végétation mature pour l'agriculture à forte valeur ajoutée ; la suppression des protections de la végétation repoussée ayant une valeur de conservation élevée ; l'élimination des conditions spécifiques concernant les permis de défrichement de la végétation indigène dans des zones riveraines ; et les modifications aux dispositions sur l'application de la loi concernant le défrichement illicite⁴⁷. La loi semble ouvrir la voie à la possibilité de compensation des atteintes à la biodiversité en autorisant à minimiser ou atténuer les effets néfastes du défrichement⁴⁸. La mesure selon laquelle ces compensations pourraient ou non être utilisées n'est pas très claire, tout comme les pleines conséquences environnementales des amendements au Cadre de gestion de la végétation. Les compensations sont également une caractéristique du Code forestier du Brésil.

⁴² Gouvernement d'Australie. (1996). Situation de l'environnement 1996. Extrait de : <http://www.environment.gov.au/topics/science-and-research/state-environment-reporting/soe-1996/soe-1996-report>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴³ Australian Broadcasting Corporation. (2003). Entretien avec Peter Beattie à la radio nationale. Extrait de : <http://www.abc.net.au/pm/content/2003/s857045.htm>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴⁴ Gouvernement du Queensland. (2004). La fin du défrichement à vaste échelle d'ici 2006 au titre de la Loi sur l'amendement du cadre de gestion de la végétation et autre législation 2004 (Qld). Extrait de : <http://www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/ResearchPublications/ResearchBriefs/2004/200406.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴⁵ Gouvernement du Queensland. (2009). Loi de 2009 sur la gestion de la végétation (Moratoire sur le défrichement des terres où la végétation a repoussé). Extrait de : <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2009/09AC006.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

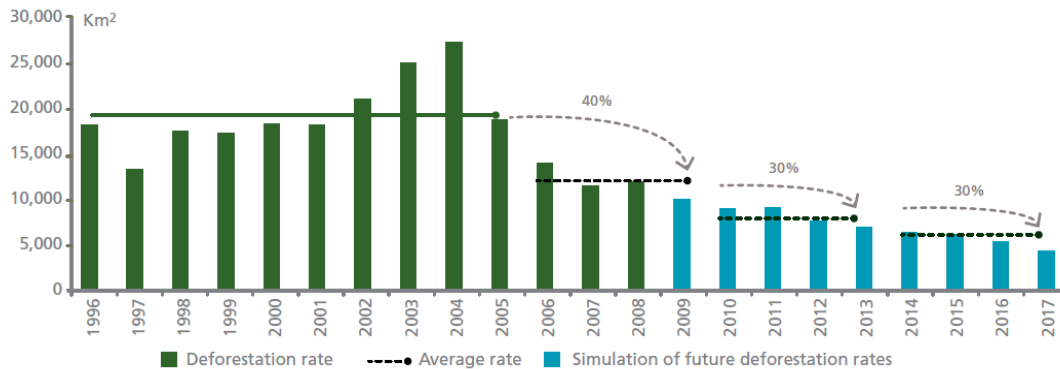
⁴⁶ Gouvernement du Queensland. (2013). Loi de 2013 amendant le Cadre de la gestion de la végétation. Extrait de : <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2013/13AC024.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴⁷ World Wildlife Fund. (2013). Bushland at risk of renewed clearing in Queensland (La brousse risque d'être défrichée à nouveau dans le Queensland). Extrait de : http://www.wwf.org.au/news_resources/?6800/Bushland-at-risk-of-renewed-clearing-in-Queensland. Consulté le 18 janvier 2015.

⁴⁸ Loi de 2013 sur l'Amendement du Cadre de gestion de la végétation, Section 22DAC(1)(e)

Au Brésil au début des années 2000, le taux relativement élevé et croissant du défrichement des terres est attribuable à la mondialisation rapide des marchés du soja liés à la fois aux changements technologiques et aux prix élevés du soja, stimulant une expansion rapide de la culture du soja. Plus de la moitié de la superficie défrichée jusqu'en 2004 se trouvait dans l'État de Mato Grosso, dans le sud-est de l'Amazonie, le plus grand producteur agricole du Brésil. La production de viande bovine s'était également étendue et intensifiée au cours de cette période, avec des rendements multipliés par cinq⁴⁹.

FIGURE 2. OBJECTIF DU BRÉSIL SUR QUATRE ANS POUR RÉDUIRE LA DÉFORESTATION EN AMAZONIE⁵⁰



Traduction :

Taux de déforestation

Taux moyen

Simulation des taux de déforestation future

La réduction du défrichement des terres depuis 2004 est largement attribuée à une période d'action politique intense, parrainée par le ministère de l'Environnement et ayant donné lieu à de meilleures capacités en matière d'application de la loi grâce à l'introduction en 2004 du « Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation légale en Amazonie » (PPCDAM) et du système de Détection de la déforestation en temps réel (DETER) pour détecter et intervenir lors d'événements de déforestation (Figure 2).

Le Code forestier révisé 2012 du Brésil affaiblit les exigences en matière de restauration des terres illégalement défrichées avant 2008, les propriétaires fonciers n'étant plus obligés de restaurer à leurs frais les terres déboisées illégalement. Il est estimé qu'en vertu des nouvelles règles, 90 pour cent des

⁴⁹ Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., et al. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains (Ralentir la déforestation en Amazonie à l'aide de politiques publiques et d'interventions dans les chaînes d'approvisionnement du soja et de la viande bovine). *Science*, 344(6188), 1118-1123.

⁵⁰ Gouvernement du Brésil. (2014). Rapport d'activité 2013 du Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en. Consulté le 25 août 2014.

propriétés rurales brésiliennes peuvent bénéficier d'une amnistie⁵¹. Pour autant, des détails de mise en œuvre importants sont toujours en cours de négociations. Une nouvelle disposition du Code est un mécanisme appelé le Quota de réserves environnementales (CRA, en portugais).

Le CRA est un titre juridique négociable sur une surface avec une végétation indigène intacte ou régénérée excédant les exigences du Code forestier. Un excédent CRA dans une propriété peut servir à compenser les exigences de réserves juridiques dans une autre propriété avec le même biome et de préférence dans le même État. Ces transferts ou transactions sont suivies à l'aide du Registre environnemental rural (appelé CAR, mais désigné sous le terme Registre dans ce document)⁵², un registre électronique obligatoire s'appliquant à toutes les propriétés rurales, qui doit être mettre en place au niveau de l'État et/ou de la municipalité, avec pour but d'intégrer les informations environnementales des propriétés rurales.

Les résultats de la réglementation directe sont mitigés, tant en Australie qu'au Brésil. Dans les deux pays, de puissants intérêts politiques en matière agricole ont influencé les lois sur le défrichement des terres, avec des groupes agraires s'opposant généralement à la législation et aux efforts de restauration, arguant en faveur de l'expansion de la production agricole à forte valeur ajoutée. Dans le Queensland, cet effort a mené à des modifications d'ordre juridique à la *Vegetation Management Framework Amendments Act* en introduisant une nouvelle catégorie de défrichement des terres à vaste échelle de la végétation mature pour l'agriculture à forte valeur ajoutée. Au Brésil, le Code forestier révisé affaiblit les exigences en matière de restauration des terres par le biais d'une amnistie pour les terres illégalement déboisées. Dans ces deux pays, des réductions significatives dans les taux de défrichement ont été réalisées pour des catégories de végétation spécifique.

Malgré des améliorations de la gouvernance et les réformes démocratiques, il a fallu des décennies pour que les taux de défrichement diminuent dans ces deux exemples. Dans les deux cas, la sensibilisation croissante du public et les inquiétudes au sujet des pertes de la biodiversité ont eu un rôle significatif pour fournir un climat politique encourageant les réformes, et l'émergence de groupes pour contrebalancer les intérêts en faveur du défrichement des terres a été importante pour les progrès concernant le défrichement des terres. Le processus politique dans ces deux pays a tenté d'établir un équilibre entre les intérêts de l'agro-industrie et ceux des partisans de la conservation en ayant recours à des politiques innovantes, optant pour l'utilisation de compensation aux atteintes à la biodiversité en tant que mécanisme pour équilibrer les intérêts. Les deux pays développent des marchés émergents de compensation de la biodiversité.

Des politiques de réglementation directe sont indispensables pour réduire les taux de défrichement des terres. La réglementation directe ne porte pas sur le financement des réductions d'émission liées au défrichement des terres, mais plutôt sur les politiques, les réglementations et les règles mises en place pour contrôler le défrichement des terres, qui devrait faire partie de tout effort du gouvernement en matière REDD+ au niveau national ou infranational. Les mécanismes de marché susceptibles de réduire les coûts sont développés par le biais de marchés de compensation de la biodiversité, mais les résultats environnementaux sont peu clairs, notamment lorsque la fragmentation de l'habitat est envisagée.

⁵¹ Soares-Filho B., et. al. (2014). Cracking Brazil's Forest Code (Décoder le Code forestier du Brésil). *Science*, 344, 363-364.

⁵² Pour plus d'information (en portugais), consulter : <http://www.car.gov.br>.

4.2 PAIEMENT EN ECHANGE DE RESULTATS

L'Initiative internationale climat et forêt de la Norvège (NICFI) est l'un des principaux exemples internationaux de paiements en échange de résultats dans la REDD+. La NICFI finance plusieurs efforts bilatéraux et multilatéraux visant à réduire la déforestation et à mettre à l'essai les paiements en échange de résultats, y compris le Fonds Amazonie⁵³. Le fonds est le fruit d'une initiative entre le gouvernement et la société civile dans le but de coordonner l'action entre les gouvernements fédéraux, étatiques et municipaux pour lutter contre la déforestation dans l'Amazonie brésilienne. Un des avantages du Fonds Amazonie est sa capacité à combler l'écart entre les protecteurs de l'environnement, les cultivateurs et les éleveurs. Le fonds a bénéficié d'un large soutien de la communauté, mais il a rencontré des problèmes de mise en œuvre (voir le Tableau 9 à l'Appendice II pour plus de détails). Les avantages du Fonds Amazonie n'ont pas encore été pleinement explorés. Il pourrait compléter le CRA puisqu'il pourrait servir à financer les surfaces mises de côté avec une végétation indigène intacte ou régénérée excédant les exigences du Code forestier – qui n'auraient peut-être pas pu être mises en réserve en raison des coûts d'opportunité.

Étant donné le succès du Fonds Amazonie, il peut être utile de le comparer à l'expérience de la Norvège en matière de paiement en échange de résultats en Indonésie. L'Initiative norvégienne pour les forêts et le climat promettait des paiements à hauteur de 1 milliard \$ pour ralentir la déforestation des forêts indonésiennes riches en carbone. Avec 100 millions \$ versés à l'avance pour les phases préparatoires, les 900 millions restants devaient être répartis pendant la phase de paiement en contrepartie de résultats qui devait commencer en 2014, bien qu'elle n'ait pas encore démarré⁵⁴. L'Indonésie a remporté un certain succès lors de la planification de la préparation, mais l'organe de financement de la Norvège reconnaît que « les changements au niveau du gouvernement et les points faibles du fondement juridique pour la REDD+ constituent une sérieuse menace pour les résultats atteints »⁵⁵.

Les questions de gouvernance sont au cœur même des différences entre le Brésil et l'Indonésie pour ce qui est de l'efficacité à combattre la déforestation. D'autres facteurs incluent la force relative de la société civile au Brésil, par rapport à l'Indonésie. Le Brésil a prouvé qu'il était capable de réduire le taux de déforestation, et l'efficacité des moratoires imposés au soja et à la viande bovine. Des groupes puissants défendant les intérêts agricoles font pression dans les deux pays pour poursuivre le développement ; cependant, l'engagement solide de la société civile, le puissant lobby environnemental et le processus démocratique au Brésil contribuent à contrebalancer de manière significative les intérêts économiques. Au Brésil, le développement de la REDD+ a bénéficié d'une réforme antérieure des droits fonciers et de réglementations respectant l'environnement issues d'un cadre de politiques nationales en

⁵³ Gouvernement norvégien. (2014). L'Initiative internationale climat et forêt du gouvernement norvégien. Extrait de : <http://www.norad.no/en/thematic-areas/climate-change-and-the-environment/norways-international-climate-and-forest-initiative>. Consulté le 20 février 2015.

⁵⁴ WRI. (2010). What's Next for Indonesia-Norway Cooperation on Forests? (Quel avenir pour la coopération entre l'Indonésie et la Norvège au sujet des forêts ?) [En ligne]. Consulté le février 2015.

⁵⁵ NORAD. (2014). Progrès considérable pour l'Initiative internationale climat et forêt du gouvernement norvégien (NICFI). Extrait de : <http://www.norad.no/en/evaluation/news/considerable-progress-for-norways-international-climate-and-forest-initiative-nicfi>. Consulté en février 2015.

place dans les grandes lignes, avec le financement de la REDD+ servant à stimuler ces efforts plutôt que de devoir de partir de rien⁵⁶.

Le système du Brésil est assez analogue au système de compensation environnementale utilisé en Australie (par exemple, le système BushBroker dans l'État de Victoria⁵⁷) et au système émergent des compensations dans le Queensland, la loi de 2013 sur les amendements au Cadre de gestion de la végétation (*Vegetation Management Framework Amendment Act*⁵⁸), qui autorise une nouvelle catégorie de défrichement à vaste échelle de la végétation mature pour l'agriculture à forte valeur ajoutée et supprime les protections de la végétation repoussée ayant une valeur de conservation élevée⁵⁹. Si les compensations des atteintes à la biodiversité sont autorisées, le système pourrait bénéficier du projet de loi australien sur le carbone résultant de l'agriculture (*Carbon Farming Amendment Bill*), qui crée un Fonds pour la réduction des émissions de 2,55 milliards \$ australiens pour acheter des réductions d'émission⁶⁰. Il pourrait être envisagé d'utiliser une partie de ces fonds pour inciter la mise en réserve de surfaces avec une végétation indigène intacte ou régénérée susceptibles d'être défrichées sans cette protection. Des modèles de ce type existent également aux États-Unis.

Le Programme de conservation des réserves (Conservation Reserve Program - CRP) et le Programme de gestion de la conservation (Conservation Stewardship Program - CSP) sont deux exemples de modèles de paiement en échange de résultats aux États-Unis (voir l'encadré à la page suivante). Ces deux programmes portent sur les terres agricoles ; le CRP paie pour retirer des terres agricoles de la production et le CSP paie les producteurs agricoles et forestiers pour qu'ils conservent et améliorent le sol, l'eau, l'air, l'énergie, les plantes et les ressources naturelles associées. Ces deux programmes reçoivent des fonds du département américain de l'Agriculture (USDA).

⁵⁶ Larson, et al. (2013). Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly. (Les droits fonciers et la REDD+ : les bons et les mauvais côtés). *Global Environmental Change*, 23, 678–689.

⁵⁷ Gouvernement de Victoria. (2015). Programme BushBroker. Extrait de : <http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/biodiversity/native-vegetation/native-vegetation-permitted-clearing-regulations/native-vegetation-offsets/bushbroker>. Consulté le 20 février 2015.

⁵⁸ Gouvernement du Queensland. (2013). Loi de 2013 sur l'Amendement du Cadre de gestion de la végétation. Extrait de : <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2013/13AC024.pdf>. Consulté le 20 février 2015.

⁵⁹ World Wildlife Fund. (2013). Bushland at risk of renewed clearing in Queensland (La brousse risque d'être défrichée à nouveau dans le Queensland). Extrait de : http://www.wwf.org.au/news_resources/?6800/Bushland-at-risk-of-renewed-clearing-in-Queensland. Consulté le 20 février 2015.

⁶⁰ Parlement d'Australie. (2014). Loi d'amendement au carbone agricole. Extrait de : http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bld=r5280. Consulté le 20 février 2015.

ENCADRE I. LE CONSERVATION RESERVE PROGRAM ET LE CONSERVATION STEWARDSHIP PROGRAM DES ÉTATS-UNIS⁶¹

Mis en vigueur en 1985, le CRP est le plus vaste programme de conservations des terres privées aux États-Unis qui retire des terres agricoles de la productivité. Il y a actuellement environ 27 millions d'ares (10,9 millions d'hectares) inscrits dans ce programme, avec des versements de loyers annuels aux agriculteurs s'élevant à 1,6 milliard \$ à la date de juillet 2013⁶² et des dépenses de 1995 à 2012 d'un montant de 31,5 milliards \$⁶³. Les agriculteurs inscrits perçoivent un loyer annuel par are pour remplacer les cultures, sur des terres fortement menacées par l'érosion et écosensibles⁶⁴, par des couverts de conservation des ressources à long terme. Le CRP séquestre plus de dioxyde de carbone que tout autre programme de conservation dans le pays et réduit l'utilisation de carburant et d'engrais⁶⁵. Le CRP est financé par le biais de l'USDA, et le congrès américain autorise un niveau d'inscription de superficie spécifique chaque année.

Créé par la Loi agricole de 2008, le CSP apporte une aide financière et technique aux producteurs agricoles et forestiers pour la conservation et l'amélioration du sol, de l'eau, de l'air, de l'énergie, des plantes et des ressources associées sur les terres tribales et privées exploitées. Le CSP paie en fonction du rendement de la conservation – plus le rendement est élevé, plus le paiement est important. Cette approche diffère de celle du CRP, pour lequel les paiements sont basés sur un taux de loyer par are. Au cours des quatre premières années de l'inscription au CSP (2009-2012), 50 millions d'ares (20,2 millions d'hectares) de terres agricoles et d'élevage ont été inscrits en vertu de contrats de conservation CSP de moins de cinq ans et renouvelables. Pour ces classes d'inscription, les paiements annuels CSP s'élèvent actuellement à 680 millions \$ par an⁶⁶. Le programme est financé par le biais de l'USDA, et le congrès américain autorise le CSP à un niveau d'inscription de superficie spécifique chaque année. Chaque État se voit ensuite attribuer une part de la totalité des ares annuels CSP.

Le modèle de paiement en échange de résultats est sans doute une approche utile pour modifier les coûts d'opportunité liés à la mise en réserve de terres alors que le taux de défrichement baisse. Il est difficile de diminuer la déforestation restante en raison des incitations continues axées sur les produits. Des structures de programmes et/ou de projets REDD+ adéquates, appuyées par la réglementation directe, devraient être mises en place afin de stimuler les réductions ou les absorptions

-
- ⁶¹ Texte extrait de : O'Sullivan, R., Lee, D., Zamgochian, A. et Durschinger, L. (2013). U.S. Experience on Results-based Finance (Expérience des États-Unis relative au financement basé sur les résultats). Programme Carbone forestier, marchés et communautés, appuyé par l'USAID. Washington, D.C.: USA.
- ⁶² Voir le résumé mensuel du Conservation Reserve Program pour juillet 2013, Extrait de : http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/julysummary13.pdf. Les coûts totaux du programme sont estimés à quelque 2 milliards \$ par an. Voir Stubbs, M. (2013). *Conservation Reserve Program (CRP): Status and Issues*, Congressional Research Service 7-5700, R42783, Extrait de : <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R42783.pdf>.
- ⁶³ Groupe de travail sur l'environnement. (sans date). Base de données des subventions agricoles. Extrait de : http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=total_cr
- ⁶⁴ Les terres écosensibles peuvent inclure les terres agricoles sujettes à l'érosion, les pâturages ou les terres agricoles bordant les rivières, les rives de ruisseaux ou les lisières des champs.
- ⁶⁵ Pour plus d'informations, consulter : <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2013/07/0149.xml>.
- ⁶⁶ Agriculture durable. (2013). 2013 Conservation Stewardship Program Sign Up Information Alert, Avril 2013. Extrait de : <http://sustainableagriculture.net/wp-content/uploads/2013/04/CSP-info-alert-4-15-13-final.pdf>.

des émissions pour qu'un modèle de paiement en échange de résultats soit efficace. Pour autant, la volonté de donateurs, comme la Norvège, à engager des fonds limite le système.

4.3 INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHÉ

Les taxes carbone et l'échange d'émissions sont des exemples d'approches basées sur le marché pour le problème du changement climatique. Au titre de ces politiques, les industries choisissent les possibilités d'abattement à exploiter, compte tenu du prix. En raison de la rentabilité des approches de marché, un certain nombre de pays et de provinces ont décidé de mettre en place des systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions⁶⁷, des systèmes de points de référence et de crédits⁶⁸ ou des taxes carbone⁶⁹. Beaucoup de pays préfèrent les échanges d'émission aux taxes carbone, car il est plus facile de les relier à d'autres systèmes nationaux, ce qui permet d'échanger des quotas d'émission à travers les frontières. Cette méthode est jugée importante pour aider à formuler une solution mondiale pour l'atténuation du changement climatique. Les marchés de compensation peuvent être utilisés initialement afin de créer des liens indirects entre les systèmes d'échange d'émissions et faciliter l'émergence d'un prix mondial pour le carbone.

Les taxes carbone ne peuvent pas être liées, contrairement aux systèmes d'échange d'émissions qui peuvent l'être par l'importation et l'exportation de quotas d'émission. Les taxes carbone peuvent être harmonisées grâce à des négociations politiques et, à ce titre, sont souvent considérées comme un instrument de politique moins utile pour formuler une solution mondiale face au changement climatique. Coupler les systèmes d'échange d'émissions n'exclut pas des négociations complexes pour les plafonds et leur établissement, qui peuvent affecter le prix dans les pays directement liés par l'importation et l'exportation de quotas, ou couplés indirectement par le biais de marchés de compensation.

Certaines publications sur l'économie soutiennent l'idée que les taxes carbone ont des coûts de transaction plus faibles que les systèmes d'échange d'émissions. Cette idée repose sur l'argument selon lequel réglementer les émissions en amont au moyen d'une taxe carbone donne lieu à des coûts de transaction plus faibles que le fait de réglementer les pollueurs en aval en ayant recours à des permis d'émission négociables, puisque le nombre d'émetteurs est plus important que le nombre d'entreprises

⁶⁷ Système d'échange des quotas d'émissions de l'Union européenne. (sans date). Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm. Consulté le 20 février 2015.

⁶⁸ Programme de réduction des gaz à effet de serre de l'Alberta. (sans date). Extrait de : <http://esrd.alberta.ca/focus/alberta-and-climate-change/regulating-greenhouse-gas-emissions/default.aspx>. Consulté le 20 février 2015.

⁶⁹ Partenariat pour le développement des marchés du carbone de la Banque mondiale. (2014). La taxe carbone au Mexique 2014. Extrait de : <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Carbon%20Tax%20in%20Mexico.pdf>. Consulté le 20 février 2015.

produisant ou important du carburant^{70, 71, 72}. Cette discussion est surtout un argument portant sur le point d'obligation et dépend de la conception d'un système. Par exemple, le Mécanisme australien pour déterminer le prix du carbone, qui n'est plus employé aujourd'hui, avait été mis en place en tant que prix forfaitaire (taxe carbone) devenant un système d'échange d'émissions. Les points d'obligation étaient semblables pour le système d'échange d'émissions et la taxe carbone.

Les taxes carbone et les systèmes d'échange d'émissions ont beaucoup de coûts semblables, mais les échanges d'émissions ont des frais supplémentaires. Concernant le secteur public, des systèmes de registre plus complexes sont nécessaires pour les échanges d'émissions que ceux requis pour la taxe carbone. Le plafonnement et l'échange exigent des systèmes de vente aux enchères et/ou des systèmes en appui des attributions administratives. L'intégration est nécessaire avec les marchés spot et à terme, qui doivent également être développés, leur coût étant toutefois à la charge du secteur privé. Les coûts de conformité pour les entreprises couvertes par un système peuvent être différents en fonction de la mise en œuvre d'une taxe carbone ou d'un système d'échange d'émissions. Quelques preuves limitées semblent indiquer que les taxes carbone ont des coûts de transaction moins élevés associés à la conformité du secteur privé⁷⁰. Les systèmes d'échange d'émissions doivent aussi être reliés aux chambres de compensation, il y aura donc des frais de courtage et autres, par exemple des droits de timbre.

Les taxes carbone n'excluent pas la possibilité de recourir à des compensations telles que des crédits REDD+, mais il y a également des conséquences financières pour les trésoreries du fait d'autoriser des entités assujetties à la taxe à acheter de préférence des compensations au lieu de s'acquitter de la taxe. Si le revenu est une priorité, des restrictions quantitatives sur les compensations pourraient être nécessaires. Le Mexique est l'un des pays qui a mis en place une taxe carbone sur les carburants fossiles. La taxe est basée sur des estimations de la teneur en carbone des carburants fossiles, et les Réductions certifiées d'émissions mexicaines (crédits générés au titre du Mécanisme pour le développement propre [MDP] du Protocole de Kyoto) peuvent être utilisées pour la conformité⁷³. À la rédaction de ce document, aucun détail n'était disponible sur les types et les limites des compensations MDP, y compris le recours potentiel à des CER résultant de projets de boisement et reboisement. Les études des pays concernant les MBI – du Brésil, Ghana et Vietnam – indiquent qu'il pourrait y avoir un certain nombre de problèmes lors de la mise en place de MBI dans les pays en développement.

Le Brésil s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de 36,1 à 38,9 pour cent de moins que la Pratique habituelle (BAU) à dater de 2020 au titre d'un engagement volontaire. Les plans d'atténuation

⁷⁰ Coria, J., et Jüratè Jaraitè. (2015). Carbon Pricing: Transaction Costs of Emissions Trading vs. Carbon Taxes (Tarification du carbone : Coûts de transaction des échanges d'émissions par rapport aux taxes carbone). University of Gothenburg. Extrait de : https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38073/1/gupea_2077_38073_1.pdf. Consulté le 25 février 2015.

⁷¹ Ramseur, J. L. et Parker, L. (2009). Carbon tax and greenhouse gas control: options and considerations for Congress (La taxe carbone et le contrôle des gaz à effet de serre : options et considérations pour le congrès américain). Congressional Research Service of the United States of America. Extrait de : <http://fpc.state.gov/documents/organization/120592.pdf>. Consulté le 25 février 2015.

⁷² Metcalf, G.E. et Weisbach, D. (2009). Taxes carbone. *U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 447*. Extrait de : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1324854. Consulté le 25 février 2015.

⁷³ Gouvernement du Mexique. (2014). Présentation de la taxe carbone au Partenariat pour le développement des marchés du carbone, Banque mondiale.

couvrent la foresterie, l'agriculture, l'énergie, le fer et l'acier, en plus d'autres industries, les transports l'exploitation minière et le secteur de la construction. Le gouvernement fédéral brésilien (par l'intermédiaire des ministères de l'environnement et des finances) effectue actuellement des études de faisabilité sur les échanges d'émission et les taxes carbone. Aucune décision définitive sur les politiques n'est prévue avant 2017. Si la REDD+ est incluse dans le cadre d'un système d'échange d'émissions ou de taxe carbone, cela créera une demande pour des projets ou des programmes REDD+ nationaux⁷⁴.

Pour l'heure, le Ghana n'évalue aucune taxe carbone ou système d'échange d'émissions ; pour autant, étant donné les contraintes fiscales de ce pays, une taxe carbone ou un ETS avec une vente aux enchères pourraient apporter un revenu bien utile. Instaurer un ETS au Ghana sera sans doute complexe, en raison notamment d'un secteur de services financiers peu développé, mais aussi à cause de la situation régionale. Les organisations économiques dominantes de la région – la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) – ont probablement un intérêt dans toute élaboration d'une politique ETS. L'unique précédent sur le continent africain est la proposition de taxe carbone de l'Afrique du Sud. La REDD+ devrait être incluse dans tout développement si l'on veut créer une demande nationale pour la REDD+.

Le Vietnam évalue actuellement des MBI pour les secteurs de l'acier et des déchets solides et a indiqué que le système pourrait devenir un système de plafonnement et d'échange d'émissions⁷⁵. Le contexte régional du Vietnam est complexe, la Chine, le Japon et la République de Corée ayant chacun entrepris des mesures de réductions des émissions différentes — les développements de système les plus influents provenant de la Chine. Le douzième Plan quinquennal chinois vise le développement d'un marché national du carbone à partir de 2015, mais ce plan ne sera sans doute pas mis en œuvre avant 2020. Le Vietnam devrait avancer en parallèle avec la Chine afin d'éviter les inconvénients de la concurrence pour son industrie sidérurgique.

Le Vietnam établit actuellement une base de référence des émissions GES pour l'industrie sidérurgique et pourrait peut-être recourir à un financement du Mécanisme de crédit conjoint du Japon (ICM) pour réaliser des réductions d'émission en améliorant l'efficacité de l'énergie et, de ce fait, la compétitivité. Des projets et des études de faisabilité appuient le déploiement du ICM dans cette situation⁷⁶. L'inclusion de compensation dans tout système vietnamien est une condition préalable pour appuyer la REDD+. Puisque les développements en Chine et en Corée soutiennent les compensations et ne renoncent pas à la possibilité de la REDD+, il semble faisable que la REDD+ puisse faire partie de mécanismes de limitation des coûts proposés aux industries couvertes par un système vietnamien donné. Par conséquent, l'établissement d'un calendrier pour l'élaboration de règles et de procédures afin d'inclure des crédits REDD+ dans le système est un autre développement important.

⁷⁴ Gouvernement du Brésil. (2014). Proposition pour le développement des marchés du carbone. Extrait de : <https://www.thepmr.org/country/brazil-0>. Consulté le 21 février 2015.

⁷⁵ Gouvernement du Vietnam. (2014). Proposition finale pour le développement des marchés du carbone. Extrait de : https://www.thepmr.org/system/files/documents/20141013_MRP%20Vietnam_FINAL.pdf. Consulté le 21 février 2015.

⁷⁶ Gouvernement du Japon. 2015. Mécanisme de crédit conjoint Extrait de : <http://www.mmechanisms.org/e/initiatives/vietnam.html>. Consulté le 21 février 2015.

4.4 EVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Le recours à l'EIE en tant qu'outil de politique potentiel pour générer la demande pour la REDD+ en compensant les émissions associées à de nouveaux projets est différent des autres outils de politique envisagés dans ce document. Ce mécanisme pourrait créer une demande dans le cadre de la REDD+ s'il n'y a pas d'échange d'émissions dans l'ensemble de l'économie ou de taxe carbone. L'EIE n'a pas beaucoup été utilisée jusqu'à présent en tant qu'outil de politique pour réduire les émissions. Un nombre croissant de pays incorporent des compensations étroitement définies dans l'EIE. Les compensations environnementales sont des mesures visant à réaliser des résultats environnementaux équivalents pour compenser les impacts néfastes résiduels d'une action sur l'environnement. Certains points doivent être envisagés pour intégrer des compensations REDD+ dans l'EIE, en particulier : i) définir la portée – la gamme d'activités susceptibles d'être soumises à une EIE liée à la REDD+ ; ii) la couverture – le type d'émissions incluses dans une EIE et qui pourraient devoir être compensées ; iii) les éléments déclencheurs spécifiques utilisés pour commencer une EIE – les mesures ou les seuils spécifiques ; et iv) la capacité à évaluer et gérer les compensations REDD+, certaines pouvant être gérées par des normes et des registres d'une tierce partie. Cette tâche devra être complétée par une réforme EIE plus étendue⁷⁷.

Les questions de compétitivité pèseront probablement sur les EIE exigeant des compensations obligatoires, car les pays ne voudront pas décourager les nouveaux investissements qui créent des emplois et sont susceptibles d'apporter des bénéfices environnementaux positifs par le biais de la modernisation d'usine et d'équipement. Étant donné ces bénéfices environnementaux potentiels, décourager ces investissements serait contreproductif. La compensation volontaire semble être la voie la plus probable, mais les volumes de l'abattement dépendront des coûts associés à la REDD+. Si ces coûts sont importants, il est probable que les volumes seront faibles. La compensation volontaire a plus de chance de stimuler la REDD+ en présence d'un soutien financier – par exemple, en tirant parti du support financier du JCM ou du fonds australien pour la réduction des émissions. Ces fonds peuvent subventionner les coûts des compensations.

⁷⁷ Les EIE sont souvent très faibles ou totalement ignorées dans la plupart des pays en développement. Ni la capacité, ni la volonté politique ou le soutien nécessaire n'existent pour les rendre viables, même sous leur forme traditionnelle.

5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 REGLEMENTATION DIRECTE

La réglementation directe pour contrôler le défrichement des terres est un fondement indispensable pour que les pays préservent et restaurent les forêts. La réglementation directe peut être combinée à d'autres options de politique pour attirer le financement et inciter à des efforts REDD+ additionnels. Les facteurs de la déforestation sont surtout économiques, par conséquent les défis essentiels sont politiques en termes d'élaboration de la politique et de l'obtention du soutien de la communauté. Les politiques de réglementation directe dans un certain nombre de pays s'orientent vers des mécanismes de compensation environnementale, qui proposent un moyen de préserver l'environnement et établissent indirectement un lien avec les mécanismes de financement.

5.2 PAIEMENTS EN ECHANGE DE RESULTATS

Le modèle de paiement en échange de résultats agit au mieux lorsque les gouvernements bénéficiaires ont démontré qu'ils voulaient réduire la déforestation (par exemple, par le biais de la réglementation directe) et lorsqu'ils possèdent des capacités de surveillance et de mise en application. Le modèle de paiement en échange de résultats est une approche utile pour appuyer la réglementation directe et inciter à des réductions des pertes résiduelles de forêts. Pour qu'un modèle de paiement en échange de résultats puisse fonctionner, des structures de programmes et/ou de projets REDD+ adéquates, soutenues par la réglementation directe, doivent être mises en place afin de stimuler les réductions ou les absorptions des émissions. La promulgation de ces réglementations repose souvent sur l'appui proactif de groupes de la société civile et d'autres organisations nationales. La flexibilité et la fiabilité du financement pour soutenir les paiements en échange de résultats sont l'un des plus grands défis de cette option.

5.3 INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHÉ

Les MBI ont la possibilité d'apporter à la REDD+ des montants de financement élevés, mais ils pourraient être limités en raison de la difficulté à les mettre en œuvre dans un grand nombre de pays en développement et de la perte de revenu pour les gouvernements, du fait de l'autorisation des compensations dans certains scénarios. Les compensations dans un système de plafonnement et d'échange allouées administrativement n'affectent pas les revenus du gouvernement, puisque le revenu est abandonné. Néanmoins, inclure des compensations dans un système de plafonnement et d'échange basé essentiellement sur la vente aux enchères, ou la taxe carbone, diminue les recettes du gouvernement. Les questions de revenu, auxquelles s'ajoute le désir de réaliser des réductions d'émissions opérationnelles valables pour l'économie interne, pourraient aboutir à l'établissement de

limites de compensation⁷⁸ pour que les entités couvertes investissent dans les technologies et processus à faible émission et ne comptent pas uniquement sur les compensations. Ces facteurs limitent le volume potentiel de crédits REDD+ et le financement provenant des MBI. Comparées aux systèmes d'échange d'émissions, les taxes carbone pourraient être plus simples, s'appliquer à un cercle plus large de pays et inclure quand même la REDD+ ; pour autant, ces taxes aboutissent à des pertes de revenu et à des pressions pour investir dans des projets à faibles émissions semblables à celles des systèmes de plafonnement et d'échange.

5.4 EVALUATIONS DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Le recours à l'EIE en tant qu'outil pour stimuler les réductions GES offre une approche de politique différente à envisager parallèlement avec les MBI et les paiements en échange de résultats. Les modèles EIE basés sur la conformité seront sans doute exposés aux mêmes problèmes de compétitivité associés aux MBI. À ce titre, les gouvernements hésiteront probablement à mettre en place des systèmes obligatoires pouvant être perçus comme des obstacles à l'investissement. Lorsqu'un nouvel investissement modernise les usines et les équipements, décourager cet investissement serait contreproductif. Pour cette raison, les compensations volontaires peuvent être plus attrayantes ; pour autant, l'abattement risque d'être plus faible qu'avec des systèmes de compensation de conformité comparables. Les relations publiques ou les valeurs de responsabilité sociale des entreprises perçues, associées à la compensation volontaire et aux coûts liés à la REDD+ influencent l'abattement résultant de systèmes volontaires. La compensation volontaire a plus de chance d'exister s'il y a un appui financier, puisque cet appui peut réduire les coûts de la compensation en tirant profit des fonds de réduction des émissions.

5.5 RECHERCHE PLUS APPROFONDIE

Compte tenu des limitations des mécanismes examinés, il faudrait envisager une recherche plus approfondie pour évaluer les réformes dans d'autres domaines. Les pratiques des services de vulgarisation agricole, les politiques des ministères de l'agriculture et de l'environnement, et les normes de crédits des banques de développement agricole ont été identifiés à titre de contributeurs significatifs potentiels à la déforestation, lors de la recherche effectuée pour ce document, et méritent donc d'être évalués dans les contextes spécifiques des pays. Par ailleurs, en fonction des pays, les subventions et autres formes de compensation, comme l'allègement des impôts fonciers, pourraient encourager le défrichement des terres et devraient être réévaluées. Passer en revue une gamme plus large d'incitations financière susceptibles de contribuer aux facteurs de la déforestation mérite l'attention. Les options en matière de politiques qui facilitent le changement des pratiques agricoles sont particulièrement importantes, puisque les intérêts agricoles ont été identifiés comme l'un des principaux obstacles à la promulgation de la réglementation directe par les gouvernements.

⁷⁸ La seule exception connue des auteurs était l'importation illimitée de compensations internationales autorisées au titre du Système de réduction de la pollution au carbone de l'Australie, qui avait précédé les lois australiennes sur l'énergie propre, abrogées par la suite.

APPENDICE I – LA RÉGLEMENTATION DIRECTE POUR CONTROLER LE DEFRICHEMENT DES TERRES

L'objectif de cet Appendice est d'examiner le recours à la réglementation directe à titre d'outil pour diminuer les taux de défrichement des terres. Les législations de l'Australie et du Brésil sont examinées puisque que ces deux pays ont des taux de déforestation traditionnellement élevés et une forte dépendance vis-à-vis de l'agriculture. Ils sont également tous deux considérés comme des économies axées sur les ressources naturelles, dépendant des exportations du minerai de fer et autres minerais. Par ailleurs, ces deux pays ont déjà essayé de contrôler le défrichement des terres par le biais de la réglementation directe.

I.1 QUEENSLAND, AUSTRALIE

I.1.1 Présentation et contexte

Cette section analyse l'utilisation de la réglementation directe en Australie pour lutter le défrichement des terres, laquelle est régie par les lois du Commonwealth et des États. Une autorisation de permis est requise habituellement pour enlever, détruire ou tailler la végétation indigène ; néanmoins, la responsabilité de la gestion des terres incombe généralement aux États et non au gouvernement fédéral, même si la loi de 1999 sur la conservation de la biodiversité et la protection de l'environnement du Commonwealth (*Commonwealth's Environment Protection and Biodiversity Conservation Act*) fournit des protections d'ordre général pour les questions présentant un intérêt écologique national⁷⁹. Même si le Commonwealth dispose en principe des pleins pouvoirs, ces derniers sont rarement exercés⁸⁰. C'est pourquoi notre exemple porte sur la législation en matière de défrichement des terres dans l'État du Queensland.

⁷⁹ Brazil, P. (1999). "Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (Cth)" (Loi de 1999 sur la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité (Cth). AUMPLawJl 48. *Australian Mining and Petroleum Law Journal*, 18(2), 183.

⁸⁰ Bonyhady, T. (2010). Postscript [to Mills, Mines and Other Controversies: Environmental Impact Assessment in Australia]. In Tim Bonyhady and Andrew Macintosh (ed.). *Mills, Mines and Other Controversies: The Environmental Assessment of Major Projects*, The Federation Press: Sydney.

Le Queensland a été choisi pour plusieurs raisons, mais surtout parce qu'il a enregistré l'un des plus hauts taux de défrichement des terres dans le monde et a été au cœur des efforts politiques et législatifs en Australie pour contrôler le défrichement des terres et protéger la biodiversité. Il a fallu environ trente ans d'activisme environnemental dans le Queensland pour faire baisser les taux de défrichement des terres, ce qui a donné lieu à un historique long et bien documenté. Comparé à la Nouvelle Galle du Sud et à Victoria, le Queensland a des superficies importantes de végétation indigène non défrichées. L'État englobe des biomes importants dont la seule forêt tropicale de plaine en Australie, le Daintree, et les zones forestières côtières dans le Queensland forment un tampon important entre les terres agricoles et la Grande barrière de corail.

Les années 1970 ont signalé le début d'une époque d'intervention fédérale en matière d'environnement. Le gouvernement travailliste de Whitlam lança la première législation fédérale sur l'environnement et le patrimoine et établit le département de l'Environnement et de la conservation, les Parcs nationaux australiens et le Service de la faune⁸¹. Le gouvernement de la coalition nationale/libérale de Fraser mit fin à l'extraction du sable dans l'île de Fraser, proclama le Parc national de Kakadu, interdit l'exploration et le forage du pétrole dans la Grande barrière de corail contrairement aux vœux du gouvernement de l'État de Queensland, dominé par le Parti national dirigé par Bjelke-Petersen ; et mit un terme à la chasse à la baleine⁸².

Les années 1980 ont été marquées par deux événements galvanisants qui ont conduit à une désobéissance civique étendue et à l'entrée de l'activisme environnemental dans la culture populaire. Il s'agissait du barrage proposé sur la rivière Franklin en Tasmanie et du blocage dans la forêt de Daintree dans le Queensland. Ces questions sont devenues célèbres pendant les campagnes pour la rivière Franklin et le Daintree, soutenues par des groupes de musiciens populaires comme Night Oil, dont le principal chanteur, Peter Garret, devint plus tard le président de la Fondation australienne pour la conservation (*Australian Conservation Foundation*) et ministre fédéral de l'Environnement^{83, 84, 85}.

La campagne Daintree était au cœur d'une phase troublante dans la politique du Queensland en proie à la corruption politique et policière, à un grave abus de pouvoir et à la violence policière.

⁸¹ Gouvernement d'Australie. (2015). Archives nationales de l'Australie Extrait de : <http://primeministers.naa.gov.au/primeministers/whitlam/in-office.aspx>. Consulté le 20 janvier 2015.

⁸² Gouvernement d'Australie. (2015). Archives nationales de l'Australie. Extrait de : <http://primeministers.naa.gov.au/primeministers/fraser/in-office.aspx>. Consulté le 19 janvier 2015.

⁸³ Teaching Heritage. (sans date). Extrait de : <http://www.teachingheritage.nsw.edu.au/section03/timeenviron.php>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁸⁴ Garrett, P. (2015). Peter Garret. Extrait de : <http://www.petergarrett.com.au/first-speech/>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁸⁵ Fondation australienne pour la conservation. (2015). À propos de nous. Extrait de : <http://www.acfonline.org.au/about-us/our-success-stories>. Consulté le 20 janvier 2015.

L'interdiction des manifestations publiques (marches dans les rues) par Joh Bjelke-Petersen par le biais de lois fut en partie responsable de la chute de la coalition nationale/libérale^{86, 87}. Les tentatives du gouvernement du Queensland et de promoteurs immobiliers de construire des routes et de défricher les terres dans le Daintree donnèrent lieu à une période de désobéissance civique, de nombreuses arrestations et le recours à des chiens policiers contre les manifestants⁸⁸. Le blocage du Daintree finit par échouer, mais il mena à une longue période de conflit entre les gouvernements étatique et fédéral⁸⁹. Ce conflit aboutit au soutien du gouvernement fédéral en faveur de l'inscription du Daintree sur la liste du patrimoine mondial en 1988 et au programme de rachat du Daintree^{90, 91}.

Le Daintree symbolise la lutte contre le défrichement insatiable des terres in Australie. Pendant les années 1980 et 1990, le Queensland figurait parmi les pires délinquants nationaux et internationaux en matière de défrichement des terres⁹². Cette période avait coïncidé avec la suppression des manifestations publiques, la corruption généralisée et le recours à des manipulations (plus connues en Australie sous le terme « bjelkemanders » pour maintenir au pouvoir le Parti national⁹³ du Queensland jusqu'en 1989, quand Wayne Goss et le Parti travailliste prirent le pouvoir en dépit des *bjelkemanders*.

La défaite du Parti national marqua une période de réformes environnementales visant à réduire le défrichement des terres. En 1995, le gouvernement travailliste de Goss élaborait une série de directives pour la gestion des baux fonciers. En 1996, le Parti national de l'État abrogea ces directives⁹⁴. Au cours de la même année, le rapport sur la Situation de l'environnement (SOE) de 1996 du gouvernement du

⁸⁶ Brennan F. Commission australienne sur les droits de l'homme. (sans date). *Avoiding Too Much Order With Too Little Law; Reflections on the Queensland Experience* (Éviter trop d'ordre avec trop peu de loi ; Réflexions sur l'expérience du Queensland). Extrait de : https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/HRC_assembly_Brennan.pdf. Consulté le 18 janvier 2015.

⁸⁷ L'interdiction des marches dans les rues avait été faite dans le cadre de la loi sur la circulation, qui avait été modifiée pour pouvoir faire appel contre l'octroi d'un permis de manifestation dans les rues afin de traiter avec le commissariat de police plutôt qu'avec un juge.

⁸⁸ Australian Broadcasting Commission. (2013). 30^e anniversaire du blocage du Daintree. Extrait de : <http://www.abc.net.au/local/photos/2013/11/29/3901815.htm>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁸⁹ Wilderness Society Daintree Campaign. (sans date). Daintree. Extrait de : <https://www.wilderness.org.au/daintree>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹⁰ Gouvernement d'Australie. (1995). Entretien avec son excellence Paul Keating, Premier ministre d'Australie. Avril 1995. Extrait de : <http://pmtranscripts.dpmc.gov.au/transcripts/00009549.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹¹ Gouvernement d'Australie. (2015). Lieux inscrits au patrimoine mondial – Terres tropicales humides du Queensland. Extrait de : <http://www.environment.gov.au/heritage/places/world/wet-tropics>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹² Australian Broadcasting Commission. (2014). Queensland Government Under Fire Over land Clearing Permits. Retrieved (Critiques du gouvernement du Queensland au sujet de l'octroi de permis de défrichement). Extrait de : <http://www.abc.net.au/news/2014-04-04/queensland-government-under-fire-over-land-clearing-permits/5367458>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹³ Green, A. (2011). A Beginners Guide to Gerrymanders (Guide du débutant pour les Gerrymanders). Australian Broadcasting Commission. Extrait de : <http://blogs.abc.net.au/antonygreen/2011/11/a-beginners-guide-to-gerrymandering.html>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹⁴ Whelan, J. et Lyons, K. (2005). Community Engagement or Community Action: Choosing Not to Play the Game (Engagement communautaire ou action communautaire : décider de ne pas jouer le jeu). *Environmental Politics*, 14(5), 596-610.

Commonwealth soulignait l'impact du défrichement des terres sur la perte de la biodiversité, l'augmentation de la salinité et le changement climatique⁹⁵.

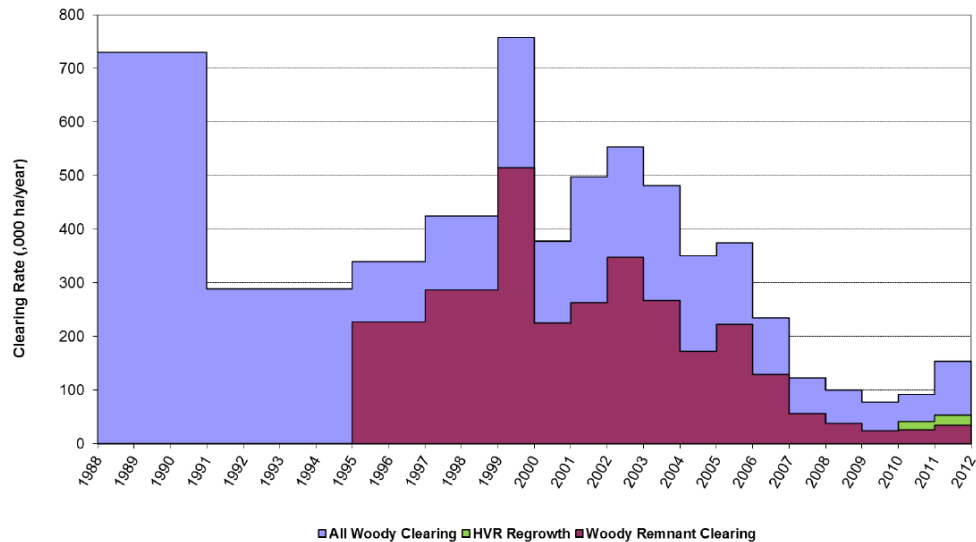
Le SOE et la tentative avortée du traitement du défrichement des terres au niveau de l'État menèrent à une campagne étendue d'une organisation non gouvernementale (ONG). Le Parti travailliste, dans l'opposition à l'époque et dirigé par Beattie, s'engagea à réduire le défrichement des terres. Après avoir remporté les élections dans le Queensland, le gouvernement travailliste de Beattie présenta un projet de loi sur la gestion de la végétation en 1999 afin de réglementer la gestion des terres⁹⁴. La présentation de cette législation déclencha la panique chez les exploitants agricoles aboutissant aux taux de défrichement des terres les plus élevés depuis le début de la surveillance (voir la Figure 3)⁹⁴. Des mesures urgentes étaient nécessaires pour régler ce problème, mais il fallut plusieurs années au gouvernement travailliste Beattie pour décréter un moratoire sur le défrichement des terres⁹⁶. En 2004, une loi fut proposée au parlement pour éliminer progressivement le défrichement des terres sur une vaste échelle de toute la végétation persistante au plus tard le 31 décembre 2006 (voir la Figure 3)⁹⁷.

⁹⁵ Gouvernement d'Australie. (1996). Situation de l'environnement 1996. Extrait de : <http://www.environment.gov.au/topics/science-and-research/state-environment-reporting/soe-1996/soe-1996-report>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹⁶ Australian Broadcasting Corporation. (2003). Entretien avec Peter Beattie à la radio nationale. Extrait de : <http://www.abc.net.au/pm/content/2003/s857045.htm>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹⁷ Gouvernement du Queensland. (2004). An End to Broadscale Clearing by 2006 under the Vegetation Management and Other Legislation Amendment Bill 2004 (Qld (La fin du défrichement à vaste échelle d'ici 2006 au titre de la Loi sur l'amendement du cadre de gestion de la végétation et autre législation 2004). Extrait de : <http://www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/ResearchPublications/ResearchBriefs/2004/200406.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

FIGURE 3. TAUX ANNUEL DE DÉFRICHEMENT DE LA VÉGÉTATION LIGNEUSE DANS LE QUEENSLAND (1988–2012)⁹⁸



Traduction :

[Y axis]: Taux de défrichage (.000 ha/an)

[X axis]: Tous les défrichements de la végétation ligneuse

Repousse de la végétation à valeur élevée

Défrichage de la végétation ligneuse restante

Par la suite, en 2009, le gouvernement travailliste de Bligh dans le Queensland imposa une interdiction provisoire de trois à six mois sur le défrichage de la végétation qui avait repoussée⁹⁹. Cette interdiction visait à arrêter le défrichage de la végétation repoussée dans les écosystèmes régionaux menacés, notamment dans le Burdekin, Mackay Whitsunday, et les versants des Tropiques humides. Cette législation avait pour objectif d'accorder du temps à l'État pour consulter les parties prenantes au sujet de la meilleure façon de réglementer le défrichage de la végétation repoussée dans le cadre de la loi sur la gestion de la végétation (*Vegetation Management Act*).

Au cours de 2013, le gouvernement de la coalition nationale/libérale de Newman promulguait une loi sur les Amendements au cadre de gestion de la végétation (*Vegetation Management Framework*

⁹⁸ Gouvernement du Queensland. (2014). Land cover change in Queensland 2011–12 (Changement dans le couvert des terres dans le Queensland 2011–12), Remote Sensing Centre, Science Delivery, Department of Science, Information Technology, Innovation and the Arts. Extrait de : <https://publications.qld.gov.au/storage/f/2014-09-11T02%3A11%3A13.856Z/slats-report-2011-12.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

⁹⁹ Gouvernement du Queensland. (2009). Loi de 2009 sur la gestion de la végétation (Moratoire sur le défrichage des terres où la végétation a repoussé). Extrait de : <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2009/09AC006.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

*Amendment Act*¹⁰⁰). Des ONG ont beaucoup critiqué cette loi en se fondant sur quatre motifs : l'autorisation d'une nouvelle catégorie de défrichement à vaste échelle de la végétation mature pour l'agriculture à forte valeur ajoutée ; la suppression des protections de la végétation repoussée ayant une valeur de conservation élevée ; l'élimination des conditions spécifiques concernant les permis de défrichement de la végétation indigène dans des zones riveraines ; et les modifications aux dispositions sur l'application de la loi concernant le défrichement illicite¹⁰¹.

1.1.2 Discussion et analyse

La dépendance du Queensland à l'agriculture et les niveaux relativement importants du couvert forestier ont engendré une logique du développement agricole qui continue aujourd'hui. Le défrichement des terres dans le Queensland a surtout eu lieu au cours des 50 dernières années, stimulé par la demande de terres agricoles et de pâturages¹⁰². L'expansion des pâturages pour le bétail est un important facteur de ce changement. La production de viande bovine est désormais l'entreprise la plus courante dans les fermes australiennes, avec pratiquement la moitié des exploitations agricoles ayant des troupeaux plus ou moins importants¹⁰³. Depuis 1988, alors que la surveillance satellitaire de la végétation ligneuse commençait, le défrichement s'est déroulé à un rythme de 300.000 à 700.000 ha/an jusqu'en 2006 (voir la Figure 3). La majorité de ce défrichement visait à améliorer les pâturages pour les troupeaux¹⁰³.

L'expansion du défrichement des terres dans le Queensland tropical galvanisa les manifestations du public et mena à un conflit entre les gouvernements étatique et fédéral. D'après les estimations, il semble que 50 pour cent de la forêt primaire tropicale du Queensland (6.700 km² sur près de 13.000 km² avant l'établissement des Européens) ont été défrichés pour faire place à la production de canne à sucre, de banane et de bovins¹⁰². Le Daintree Blockade symbolise le conflit croissant entre les intérêts des promoteurs du développement et ceux des partisans de la conservation⁸⁵.

Le *bjelkemand* avait efficacement ancré la suprématie des intérêts agricoles dans le Queensland. Son effondrement – attribuable en grande partie à l'interdiction des manifestations publiques et à la corruption politique et policière généralisée – a amorcé une période de réaligement des intérêts agricoles et de la conservation. Le déséquilibre électoral attribuable au *bjelkemand* fut redressé, mais les gouvernements travaillistes successifs ne réussirent pas à aborder le problème du défrichement des terres avant le milieu des années 2000.

L'échec du blocage du Daintree conduisit le mouvement environnemental à concentrer ses activités de lobbying sur le gouvernement fédéral. Grâce en partie à ces efforts, des changements significatifs eurent lieu pendant les années 1980 au niveau de la participation du Commonwealth dans les décisions

¹⁰⁰ Gouvernement du Queensland. (2013). Loi de 2013 amendant le Cadre de la gestion de la végétation. Extrait de : <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2013/13AC024.pdf>. Consulté le 18 janvier 2015.

World Wildlife Fund. (2013). Bushland at risk of renewed clearing in Queensland (La brousse risque d'être défrichée à nouveau dans le Queensland). Extrait de : http://www.wwf.org.au/news_resources/?6800/Bushland-at-risk-of-renewed-clearing-in-Queensland. Consulté le 18 janvier 2015.

¹⁰² Bradshaw, C.J.A. (2012). Little left to lose: deforestation and forest degradation in Australia since European colonization (Plus grand chose à perdre : la déforestation et la dégradation des forêts en Australie depuis la colonisation européenne). *Journal of Plant Ecology* 5(1):109-120.

¹⁰³ McAlpine, C.A., Etter, A., Fearnside, P.M., Seabrook, L., et Laurance, W.F. (2009). *Global Environmental Change*, 19, 21-33.

concernant la gestion des terres. Le gouvernement travailliste fédéral de Hawke, utilisa l'instrument de la Section 52 de la constitution australienne, le « pouvoir des affaires extérieures », pour outrepasser les gouvernements étatiques de la Tasmanie et du Queensland afin de faire inscrire sur la liste du patrimoine mondiale les forêts de Tasmanie et les forêts tropicales dans le nord du Queensland. Ce changement fut possible grâce à la décision de la cour supérieure dans l'affaire du barrage sur la rivière Franklin en 1983 qui stipulait que même si les États exercent le contrôle sur leurs propres questions foncières, lorsque l'Australie devient partie à des accords internationaux relatifs à la protection de l'environnement, les lois du Commonwealth l'emportent sur les lois de l'État¹⁰⁴.

En novembre 1997, le Conseil des gouvernements australiens (COAG) donna son accord de principe à une entente clarifiant les rôles et les responsabilités du Commonwealth et des États en matière d'environnement. Par la suite, tous les chefs de gouvernements et l'Association des gouvernements locaux australiens signèrent cette entente¹⁰⁵. En 1999, la coalition nationale/libérale du gouvernement d'Howard promulgua la loi du Commonwealth sur la conservation de la biodiversité et la protection de l'environnement (*Commonwealth Environment Protection and Biodiversity Conservation Act - EPBC*), qui est la principale mesure législative ayant trait à l'environnement des gouvernements du Commonwealth. Cette loi vise à protéger les ressources environnementales nationales, reconnues comme étant des questions d'importance environnementale nationale, et autres questions faisant l'objet de protection.

Les autres questions faisant l'objet de protection en vertu de la loi EPBC (« questions protégées ») sont : les biens du patrimoine mondial ; les lieux du patrimoine mondial, les zones humides d'importance internationale (énumérées dans la Convention Ramsar) ; les espèces et les communautés écologiques menacées inscrites ; les espèces migratoires protégées en vertu d'accords internationaux, les milieux marins du Commonwealth ; la réserve marine de la Grande barrière de corail ; l'environnement lorsqu'il s'agit d'actions nucléaires ; l'environnement lorsque des mesures proposées affectent ou affecteront les terres du Commonwealth et l'environnement ; et l'environnement, lorsque des agences du Commonwealth proposent de prendre une mesure.

Même si elle codifie le rôle du Commonwealth, la loi EPBC ne définit pas comment les États doivent agir face aux questions de gestion des terres sous leur juridiction. Cette flexibilité a des conséquences tant positives que négatives du point de vue des partisans de la conservation, comme l'a montré le cas du Queensland, lorsque la loi portant sur l'amendement du cadre de gestion de la végétation du gouvernement travailliste de la coalition nationale/libérale de Newman s'était heurtée aux environnementalistes. Malgré les critiques d'ONG écologiques, quelques importantes sauvegardes environnementales sont maintenues dans la loi. Cette dernière continue en particulier les contrôles sur le défrichement de la végétation indigène dans les écosystèmes régionaux menacés ou dans un écosystème régional « préoccupant »¹⁰⁶. La loi EPBC sera également déclenchée lorsque que ces questions affectent les espèces et les communautés écologiques menacées figurant sur la liste à cet effet.

¹⁰⁴ Gouvernement d'Australie. (2015). Archives nationales d'Australie. Extrait de : <http://primeministers.naa.gov.au/primeministers/hawke/in-office.aspx#section5>. Consulté le 19 janvier 2015.

¹⁰⁵ Conseil des gouvernements australiens. (1997). Heads of agreement on Commonwealth and State roles and responsibilities for the Environment (Protocole d'accord sur les rôles et responsabilités du Commonwealth et des États pour l'environnement). Extrait de : <http://www.environment.gov.au/resource/heads-agreement-commonwealth-and-state-roles-and-responsibilities-environment>. Consulté le 20 janvier 2015.

¹⁰⁶ Gouvernement du Queensland. (2013). Loi de 2013 sur l'Amendement du Cadre de gestion de la végétation. Extrait de : <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2013/13AC024.pdf>. Consulté le 20 janvier 2015.

La gestion des terres dans le Queensland continuera à être un domaine contesté par des gouvernements d'orientation politique différente tentant d'équilibrer les intérêts économiques et de la conservation. Dans l'ensemble de l'Australie, la tendance est à la mise en place de politiques, de législation et de réglementation utilisant des compensations des atteintes à la biodiversité en tant que mécanisme pour établir un équilibre entre les intérêts économiques et la conservation. La loi de 2013 portant sur l'amendement du cadre de gestion de la végétation (*Vegetation Management Framework Amendment Act*) dans le Queensland semble laisser ouverte la possibilité de compensations de la biodiversité ; la section 22DAC(1)(e) permet de minimiser ou d'atténuer les impacts néfastes du défrichement. La mesure dans laquelle ces compensations pourraient ou non être utilisées n'est pas très claire, comme d'ailleurs les pleines conséquences environnementales des amendements au Cadre de gestion de la végétation.

1.2 BRESIL

1.2.1 Présentation et contexte

Au Brésil, la réglementation directe est utilisée pour lutter contre la déforestation et pour réglementer l'utilisation des terres rurales aux niveaux fédéral, étatique et municipal. Sur le plan fédéral, la principale législation pour contrôler le défrichement des terres dans les domaines privés est le Code forestier, adopté initialement en 1965, puis amendé par une série de décrets présidentiels au cours des années 1990, et révisé en 2012. Au Congrès national, la révision du code avait été soumise à des années de débats entre les groupes environnementaux et le « caucus agraire » (*bancada ruralista*)¹⁰⁷. Les points de désaccord portaient sur le nombre et les types de terres à mettre en réserve à des fins de conservation, et sur les instruments et mécanismes pour encourager le rétablissement de zones déboisées ou défrichées illicitement avant 2008. L'agro-industrie oppose l'argument persistant selon lequel la restauration des forêts est en conflit avec la production agricole¹⁰⁸. Des points de vue similaires persistent dans l'agro-industrie du Queensland, Australie.

Le Code forestier exige qu'un pourcentage minimum des terres rurales privées soit réservé à la conservation de la végétation indigène¹⁰⁸. Le Code répartit les terres rurales privées en quatre principales catégories dans le cadre du défrichement des terres et établit des exigences minimums en matière de réserve pour la conservation de la végétation indigène. Dans l'Amazonie forestière, 80 pour cent d'une propriété doivent être mis de côté à des fins de conservation. Dans le « *cerrado* » (la savane d'Amazonie, ce montant baisse à 65 pour cent. Dans les autres biomes, y compris le « *campo gerais* » (prairie naturelle) dans l'Amazonie, cette exigence est encore atténuée à 20 pour cent^{108, 109, 110}. Une

¹⁰⁷ Groupe de députés de plusieurs partis politiques ayant des relations directes avec les propriétaires fonciers et les agriculteurs.

¹⁰⁸ Soares-Filho, B. et al. (2014). "Cracking Brazil's Forest Code" (Décoder le Code forestier du Brésil). *Science*, 344, 363-364.

¹⁰⁹ Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C. et al. (2014). "Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains" (Ralentir la déforestation en Amazonie à l'aide de politiques publiques et d'interventions dans les chaînes d'approvisionnement du soja et de la viande bovine). *Science*, 344(6188), 1118-1123.

¹¹⁰ Boucher, D., Roquemore, S., et Fitzhugh, E. (2013). "Brazil's Success in Reducing Deforestation (Le succès du Brésil en matière de réduction de la déforestation)". *Tropical Conservation Science*, 6(3), 426-445. Extrait de : http://tropicalconservationscience.mongabay.com/content/v6/TCS-2013_Vol_6%283%29_426-445-Boucher_et_al.pdf. Consulté le 29 janvier 2015.

partie des terres mises de côté peut être établie à titre de domaines de préservation permanents, ce qui couvre les zones riveraines qui protègent les tampons forestiers le long des berges et des fleuves, les sommets, les terres en haute altitude et les fortes pentes¹⁰⁸.

Sur le plan historique, les taux de défrichement des terres au Brésil ont été élevés et ont fait l'objet de préoccupations nationales et internationales significatives. En 1995, les taux de déforestation au Brésil grimperent à leurs niveaux les plus hauts, principalement à cause de la reprise économique favorisée par le « *Plano Real* ». Pour tenter de réduire ces taux, les changements eurent lieu en 1996 concernant les exigences de réserves dans la région amazonienne, augmentant les réserves de 50 à 80 pour cent. Même si les taux de déforestation diminuèrent réellement, l'application de ces mesures fut gênée en 1996 pour plusieurs raisons, y compris l'absence d'une base de données cadastrales sur les biens ruraux¹¹¹. Au cours de cette période, les zones protégées et les réserves indigènes furent établies à un rythme lent, bien loin de l'active frontière agricole¹⁰⁹. Les taux du défrichement des terres baissèrent à nouveau en 1997, puis remontèrent et plafonnèrent pendant le reste des années 1990, reprenant leur essor dans les années 2000, atteignant le maximum en 2004, puis retombèrent par la suite (Figure 4). Les révisions du code à elles seules n'expliquent pas les réductions importantes du défrichement des terres qui ont eu lieu depuis 2004.

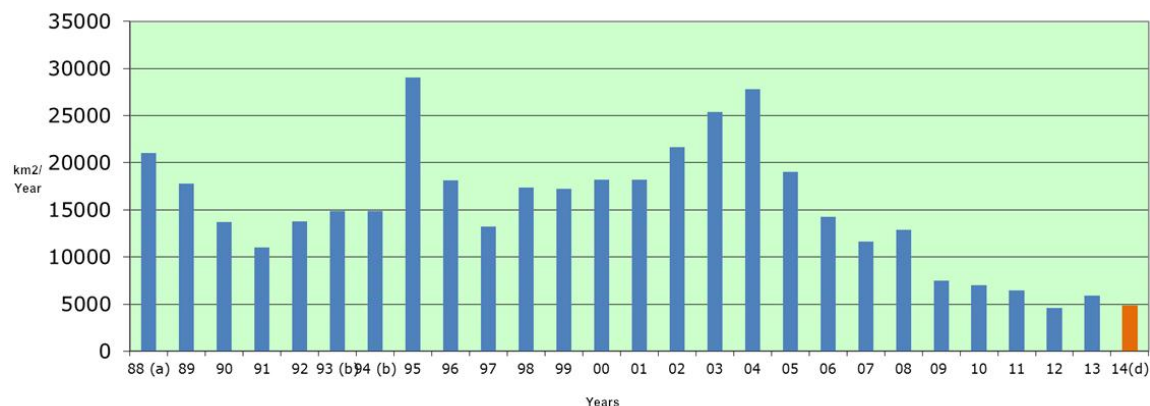
Au début des années 2000, les taux de défrichement des terres relativement élevés et croissants sont attribuables à la mondialisation rapide des marchés du soja liée à la fois aux changements technologiques et aux prix élevés du soja, stimulant une expansion rapide de cette culture. Plus de la moitié de la superficie défrichée jusqu'en 2004 se trouvait dans l'État de Mato Grosso, dans le sud-est de l'Amazonie, le plus grand producteur agricole du Brésil. La production de viande bovine s'était également étendue et intensifiée au cours de cette période, avec des rendements multipliés par cinq¹⁰⁹.

La réduction du défrichement des terres depuis 2004 est largement attribuée à une période d'action politique intense, parrainée par le ministère de l'Environnement et ayant donné lieu à de meilleures capacités en matière d'application de la loi grâce à l'introduction en 2004 du « Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation légale en Amazonie » et du système de Détection de la déforestation en temps réel pour détecter et intervenir lors d'événements de déforestation. Pendant cette période, la société civile brésilienne exerça des pressions sur le gouvernement et les secteurs du soja et de la viande bovine. Ces pressions aboutirent à des moratoires sur le soja en 2006 et sur la viande bovine en 2009, rendus possibles en partie à cause du déclin du prix des produits et du renforcement de la devise qui avait réduit la demande de terres nouvelles¹¹⁰. Ces changements étaient tous intervenus avant l'établissement du Fonds Amazonie à la fin de 2008.

FIGURE 4. TAUX DE DEFORESTATION DU BRESIL DANS L'AMAZONIE ¹¹²

¹¹¹ Un registre complet de la propriété foncière.

¹¹² INPE. (2015). Taux annuels de déforestation dans l'Amazonie légale. Extrait de : http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2014.htm. Consulté le 31 janvier 2015.



Traduction :

[Y axis]: Km²/an

[X axis]: Années

Le Code forestier révisé 2012 affaiblit les exigences en matière de restauration des terres illégalement défrichées avant 2008. Les propriétaires fonciers ne sont plus obligés de restaurer à leurs frais les terres déboisées illégalement. Il est estimé qu'en vertu des nouvelles règles, 90 pour cent des propriétés rurales brésiliennes peuvent bénéficier d'une amnistie. Pour autant, des détails de mise en œuvre importants sont toujours en cours de négociations¹⁰⁸.

Une nouvelle disposition du Code est un mécanisme appelé le Quota de réserves environnementales (CRA, en portugais). Ce système est assez analogue au système de compensation environnementale utilisé en Australie (par exemple, le système BushBroker dans l'État de Victoria)¹¹³. Le CRA est un titre juridique négociable sur une surface avec une végétation indigène intacte ou régénérée excédant les exigences du Code forestier.

Un excédent CRA dans une propriété peut servir à compenser les exigences de réserves juridiques dans une autre propriété avec le même biome et de préférence dans le même État⁹⁹. Ces transferts ou transactions sont suivis à l'aide du Registre environnemental rural (appelé CAR, mais désigné sous le terme Registre dans ce document)¹¹⁴, un registre électronique obligatoire qui s'applique à toutes les propriétés rurales, et doit être mettre en place au niveau de l'État et/ou de la municipalité, avec pour but d'intégrer les informations environnementales des propriétés rurales.

1.2.2 Discussion et analyse

Sur le plan historique, le Brésil a eu des difficultés à faire appliquer les lois environnementales, même si la volonté politique existe. Les gouvernements locaux au Brésil disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable, ce qui a suscité des inquiétudes relatives à la corruption, en plus des questions portant sur

¹¹³ Gouvernement de Victoria. (2015). Programme BushBroker. Extrait de : <http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/biodiversity/native-vegetation/native-vegetation-permitted-clearing-regulations/native-vegetation-offsets/bushbroker>. Consulté le 7 février 2015.

¹¹⁴ Pour plus d'informations (en portugais), consulter : <http://www.car.gov.br>.

la qualité des lois, des procédures et des capacités d'application. Les questions les plus préoccupantes concernent la corruption. Si le système CRA est sujet à des insuffisances de gouvernance et est miné par la corruption, cet échec a des chances de discréditer le système et de compromettre tout bénéfice environnemental potentiel. La gouvernance du système pourrait s'avérer complexe. La mise en place du CRA et du Registre à plusieurs échelons de gouvernement — fédéral, étatique et municipal — dans un milieu en proie à des capacités hétérogènes et éprouvé par des droits fonciers peu clairs. Il est donc nécessaire de renforcer la coordination et les capacités locales et d'établir des droits fonciers précis. Pour garantir la véracité du système, le Brésil devra continuer à investir dans les moyens d'application de la loi et les améliorer¹⁰⁸.

Le système CRA ne s'occupe pas de la fragmentation de l'habitat, ni ne garantit que des types d'habitat spécifiques seront protégés pour la biodiversité ou d'autres avantages comme les stocks de carbone et les captages des eaux¹⁰⁸. L'expérience avec des systèmes semblables en Australie (par exemple, BushBroker) suggère que la fragmentation de l'habitat et le rythme de l'utilisation effective peuvent poser problème.

Certains prétendent que l'amnistie elle-même pourrait donner l'impression que la déforestation illégale ne sera pas poursuivie et pourrait même être exemptée dans des réformes à venir⁹⁹. Les propriétaires fonciers pourraient être tentés d'adopter une « attitude de laisser faire ». Des éléments de preuve dans le registre semblent soutenir cette idée. Le Registre commença à fonctionner en mai 2014, mais les propriétaires fonciers semblent prendre leur temps pour s'inscrire. En octobre 2014, seules 10 pour cent des propriétés rurales brésiliennes (soit 500,113) s'étaient inscrites, la plupart possédant moins de 50 hectares. Encore moins de propriétés ayant besoin de compensation ont rejoint le système.

La fuite pourrait être un autre problème avec le système. Les gains pour réduire le défrichement des terres n'ont pas encore été sécurisés dans tous les biomes. Les taux de déforestation ont cessé récemment de baisser dans l'Amazonie et la Forêt atlantique, alors qu'ils ont grimpé rapidement dans le Cerrado. Ce genre de fuite pourrait annuler la plupart des progrès réalisés avec le système. Bien qu'il s'agisse d'une simple supposition, il se pourrait également que des réductions significatives dans les taux de défrichement des terres pourraient résulter en taux de défrichement plus élevés ailleurs dans la région.

Enfin, le Code forestier porte principalement sur le défrichement des terres et n'indique aucune séquestration du carbone. Cependant, préserver et restaurer les habitats offrent un potentiel de séquestration. Le Code forestier pourrait indirectement créer une demande pour des projets ou des programmes de la REDD+, à condition qu'ils respectent les exigences du code. Il serait possible de superposer des droits de carbone et des droits de compensations de la biodiversité, mais la séparabilité, le transfert et la propriété ne sont pas clairs. Des détails supplémentaires sont fournis dans l'analyse FRAC (Tableau 8).

TABLEAU 8. ANALYSE FRAC APPLIQUEE AU BRESIL.

Brésil		
Adaptation	Contexte juridique	Le Code forestier révisé (Loi 12.651/2012). L'Article 29 crée le Registre environnemental rural (CAR), un registre électronique obligatoire (« Registre ») applicable à toutes les propriétés rurales, à mettre en place au niveau étatique et/ou municipal, dans le but d'intégrer les informations environnementales des propriétés rurales. L'Article 44 crée le Quota des réserves environnementales (CRA), un « titre juridique négociable sur une surface avec une végétation intacte ou régénérée excédant les exigences légales ». Le CRA (excédent) dans une propriété peut servir à compenser une dette de « réserve juridique » dans une autre propriété avec le même biome et de préférence dans le même État.
	Acceptabilité sociale et politique	Le Code forestier révisé est fortement contesté. Les environnementalistes sont préoccupés à l'idée que l'amnistie stipulée dans le Code forestier mènera à des taux accrus de défrichement des terres. L'agro-industrie n'est pas persuadée que le système soutiendra l'expansion de la production agricole en raison des coûts et de la complexité du système. L'intervention du gouvernement fédéral, notamment du ministère de l'Environnement et du ministère de l'Agriculture, soutenait les révisions.
	Capacité institutionnelle	Le Registre et le CRA sont mis en œuvre au niveau de l'état et/ou de la municipalité, et la capacité institutionnelle est hétérogène entre les États et les municipalités. Un système national basé sur Internet existe pour faciliter la mise en œuvre du Registre, mais les propriétés rurales doivent utiliser les systèmes des États et des municipalités, s'ils existent. Il sera sans doute nécessaire d'étendre la surveillance et le renforcement des capacités ¹⁰⁸ .
	Transparence	Même si le Brésil a fait preuve d'un engagement solide envers l'ouverture et la transparence du gouvernement, illustré notamment par sa participation au Partenariat pour un gouvernement ouvert, les gouvernements locaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable, ce qui a suscité des inquiétudes relatives à la corruption, la qualité des lois, des procédures et des capacités

		d'application ¹¹⁵ . La solidité du Registre et du système CRA dépend de la véracité des informations du système documentant plus de 5 millions de propriétés rurales. Si le système n'est pas mis en œuvre de manière transparente, les pratiques de corruption peuvent transparaître et le discréditer.
	Gouvernance	La mise en œuvre du Registre/CRA concerne plusieurs échelons de gouvernement – fédéral, étatique et municipal – dans un milieu en proie à des capacités hétérogènes et des droits fonciers peu clairs. Il est donc nécessaire de renforcer la coordination et les capacités locales et d'établir des droits fonciers précis. Certains prétendent que l'amnistie elle-même pourrait donner l'impression que la déforestation illégale ne sera pas poursuivie et pourrait même être exemptée dans des réformes à venir.
	Mise en œuvre	Le Registre commença à fonctionner en mai 2014 (Décret 8235/2014) ¹¹⁶ , mais les propriétaires fonciers sont lents à s'inscrire. En octobre 2014, seules 10 pour cent des propriétés rurales brésiliennes (soit 500.113) s'étaient inscrites, la plupart possédant moins de 50 hectares ; encore moins de propriétés ayant besoin de compensation ont rejoint le système. Le gouvernement fédéral avait fixé la date limite de l'inscription de tous les propriétaires fonciers à mai 2015, avec une prolongation possible d'un an. Cette année supplémentaire sera sans doute nécessaire pour permettre à tous les propriétaires ruraux brésiliens de s'inscrire. Jusqu'à présent, le public ne dispose d'aucune information sur le volume ou le prix concernant les échanges CRA, mais selon BVRio, les volumes sont insuffisants pour supporter un marché spot ¹¹⁷ .
Risques	Environnement	Si le système se heurte à des défaillances de gouvernance et est miné par la corruption, ces problèmes pourraient encore discréditer le système et les bénéfices environnementaux potentiels. La fragmentation de l'habitat et la « fuite de biome » peuvent arriver, puisque le système ne garantit pas que des types spécifiques d'habitats seront protégés pour la biodiversité et d'autres attributs,

¹¹⁵ Transparency International. (2014). Corruption Challenges (Les défis de la corruption). Extrait de : <http://www.transparency.org/country#BRA>. Consulté le 31 janvier 2015.

¹¹⁶ Gouvernement du Brésil. (2014). Décret 8235 sur l'établissement du Registre environnemental rural (CAR). Extrait de (en portugais) : <http://www.car.gov.br/leis/DECRETO8235.pdf>. Consulté le 2 février 2015.

¹¹⁷ BVRio. (2015). Quota des réserves environnementales. Extrait de (en portugais) : <http://www.bvrio.org/site/index.php/mercados/florestal/cotas-de-reserva-ambiental>. Consulté le 2 février 2015.

		tels que les stocks de carbone et les captages des eaux. Le Code forestier révisé 2012 a également affaibli les exigences en matière de restauration des terres illégalement déboisées avant 2008. Les propriétaires fonciers ne sont plus obligés de restaurer à leurs frais les terres déboisées illégalement. Il est estimé qu'en vertu des nouvelles règles, 90 pour cent des propriétés rurales brésiliennes peuvent bénéficier d'une amnistie ; pour autant, des détails de mise en œuvre importants sont toujours en cours de négociations.
	Durabilité	Des travaux de restauration importants sont nécessaires pour environ 21 millions ha, dont près d'un quart concerne des zones de préservation permanente. Il faudra de nombreuses années pour mettre cet effort en œuvre par le biais du marché CRA, et les règles risquent de changer, retardant encore la participation et les activités. Les modifications des règles pourraient augmenter les exigences en matière de pourcentage légal et/ou réduire la portée de l'amnistie.
	Économie	Le système pourrait s'avérer onéreux, étant donné les coûts élevés de la restauration des forêts (environ 8.500 R\$/ha ou 3.000 US\$/ha) et des coûts d'opportunité (à hauteur de 1.500 R\$/ha ou 540 US\$/ha), limitant la participation et les bénéfices environnementaux ¹¹⁸ .
Potentiel d'abattement		D'après les estimations, le Code forestier pourrait séquestrer jusqu'à 9 ± 2 Gteq CO ₂ ⁹⁹ .
Coût		L'inscription des terres dans le Registre coûte 0,30 à 1R\$ par hectare, en fonction des dimensions de la propriété rurale ¹¹⁹ . Les coûts CRA dépendront de la restauration de la forêt (environ 8.500 R\$/ha ou 3.000 US\$/ha) et des coûts d'opportunité des terres (à hauteur de 1.500 R\$/ha ou 540 US\$/ha).

¹¹⁸ CEPEA - ESALQ/USP (Center for Advanced Studies on Applied Economics at "Luiz de Queiroz College of Agriculture" of University of São Paulo). (2015). Communication personnelle. 2 février 2015.

¹¹⁹ TNC. (2010). Quota des réserves environnementales. Extrait de (en portugais) : <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-08-30/cinco-municipios-comecam-fazer-cadastro-ambiental-no-para-e-em-mato-grosso>. Consulté le 2 février 2015.

I.3 CONCLUSIONS

D'importants parallèles peuvent être établis entre l'Australie et le Brésil. Des intérêts agricoles puissants influencent la politique dans les deux pays. Au Brésil, il s'agit du caucus agraire et en Australie, de la fédération nationale des agriculteurs. Les groupes agricoles dans les deux pays s'opposent généralement aux efforts de restauration sur les terres défrichées et plaident en faveur du développement de la production agricole. Dans le Queensland, des amendements juridiques sous forme de la loi des Amendements au cadre de gestion de la végétation (*Vegetation Management Framework Amendments Act*) ont autorisé une nouvelle catégorie de défrichement à vaste échelle de la végétation mature pour l'agriculture à forte valeur ajoutée. Au Brésil, le Code forestier révisé 2012 affaiblit les exigences de restauration sur les terres illégalement déboisées avant 2008.

Dans les deux pays, les réformes de gouvernance et les réformes démocratiques, même si elles sont importantes, pourraient ne pas entraîner immédiatement la réduction des taux de défrichement. Malgré des améliorations de la gouvernance, il a fallu des décennies pour que les taux de défrichement diminuent dans ces deux exemples. Les intérêts économiques puissants ont continué les pratiques préjudiciables, sans tenir compte des conséquences à long terme. Dans les deux cas, la sensibilisation croissante du public et les inquiétudes au sujet des pertes de la biodiversité sont importantes pour favoriser un climat politique encourageant les réformes et l'émergence de groupes pour contrebalancer les intérêts en faveur du défrichement des terres. Comme en Australie, le processus politique du Brésil n'a pas toujours progressé selon une trajectoire linéaire, et peut parfois être soumis à des revirements de politique significatifs.

Le processus politique dans les deux pays a tenté d'équilibrer les intérêts des deux groupes (l'agro-industrie et la conservation), en faisant appel à des politiques innovantes, telles que les paiements en échange de résultats et les compensations environnementales, dans l'espoir que ces politiques apporteront les changements structureaux nécessaires dans les pratiques de la gestion des terres pour protéger les forêts et la biodiversité. Dans les deux pays, les processus politiques ont opté pour l'utilisation de compensations aux atteintes à la biodiversité en tant que mécanisme permettant d'équilibrer les intérêts favorables à la conservation et les intérêts économiques. Les deux pays développent de nouveaux marchés de compensation environnementale — au Brésil, ce marché est le CRA et en Australie, c'est un programme comme BushBroker. Pour autant, le recours à des marchés de compensation environnementale dans les deux pays pourrait ne pas être la solution au défrichement des terres souhaitée par les politiciens.

APPENDICE II – PAIEMENT EN ECHANGE DE RESULTATS

Dans cet Appendice, nous abordons le modèle de paiement en échange de résultats, tel que mis en œuvre par l'Initiative internationale climat et forêt de la Norvège (NICFI), en collaboration avec le Fonds Amazonie du Brésil. Nous présentons quelques enseignements tirés de l'expérience du Brésil illustrés à l'aide du cadre FRAC. La Norvège s'est également engagée à verser 1 million US\$ à l'Indonésie par le biais de l'initiative NICFI, mais aucun paiement de performance n'a été fait jusqu'à présent. Nous allons discuter le cas de l'Indonésie et examiner quelques raisons pouvant aider à expliquer pourquoi l'Indonésie n'a pas réussi à respecter les critères de performance qu'elle s'était fixés.

2.1 BRESIL

2.1.1 Contexte et introduction

Dans le contexte de la REDD+, la NICFI est l'exemple le plus notable en matière de paiement en échange de résultats. La NICFI finance plusieurs efforts bilatéraux et multilatéraux visant à réduire la déforestation et à mettre à l'essai les paiements basés sur les résultats¹²⁰. L'initiative n'est pas conçue actuellement pour traiter les crédits échangeables, et rien n'indique que cette situation changera dans un proche avenir.

Le Fonds Amazonie, établi en 2008, est l'un des premiers efforts sur une vaste échelle visant à livrer des paiements basés sur la performance pour les réductions des émissions de carbone forestier¹²¹. Le Fonds Amazonie cherche à mobiliser des dons destinés à des investissements non remboursables dans le but de prévenir, surveiller et lutter contre la déforestation, et d'encourager la préservation et l'utilisation durable des forêts dans le Biome de l'Amazonie¹²².

Le Fonds Amazonie est né d'une initiative entre le gouvernement et la société civile dans le but de coordonner l'action entre les gouvernements fédéral, étatique et municipal pour lutter contre la déforestation dans l'Amazonie brésilienne. En 2006, le Brésil avait présenté une proposition à la COP 12 visant à réduire les émissions résultant de la déforestation, en se basant sur un modèle de paiement en

Gouvernement norvégien. (2014). L'Initiative internationale climat et forêt du gouvernement norvégien Extrait de : <http://www.norad.no/en/thematic-areas/climate-change-and-the-environment/norways-international-climate-and-forest-initiative>. Consulté le 20 février 2015.

¹²¹ Gouvernement du Brésil. (2013). Rapport annuel du Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en. Consulté le 30 janvier 2015.

¹²² Gouvernement du Brésil. (2008). Décret n° 6.527 stipulant l'établissement du Fonds Amazonie par la Banque nationale pour le développement économique et social – BNDES (en portugais). Extrait de : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm. Consulté le 30 janvier 2015.

échange de résultats à la place de crédits négociables¹²³. En 2007, un groupe constitué de neuf ONG environnementales proposa le « Pacte zéro déforestation » au congrès brésilien. Le pacte incluait l'établissement d'un Fonds de dons pour la conservation de la forêt de l'Amazonie (« Fonds Amazonie pour la gouvernance ») afin de satisfaire aux coûts estimés s'élevant à 555 millions US\$, associés au combat contre la déforestation. La Banque nationale pour le développement économique et social (BNDES) avait été proposée en tant que gestionnaire du fonds¹²⁴.

À la suite de cette proposition, et grâce à la volonté du gouvernement fédéral de réunir un financement international, le Fonds Amazonie devenait opérationnel en août 2008. Le Fonds canalise le financement vers les projets qui contribuent au « Plan national sur le changement climatique » et au « Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation légale en Amazonie » (PPCDAM). Le Fonds fournit des prêts non remboursables, qui sont en réalité des subventions. La Norvège devint le premier investisseur du fonds, avec la promesse de verser 1 milliard US\$ provenant de sa NICFI¹²⁵. Le Fonds a également reçu des contributions de sources nationales ; Petrobrás a fait un don d'environ 5,6 millions US\$.

En tant que premier contributeur du Fonds, le gouvernement norvégien commença à verser des paiements en 2009 et s'est engagé à fournir un appui jusqu'en 2015, à condition que le Brésil ait réalisé le niveau de référence des émissions convenu. Si les émissions dans une année donnée dépassent le niveau de référence des émissions, aucun paiement ne sera versé au Fonds l'année suivante. À la fin de 2014, des paiements totalisant 901 millions US\$ avaient été versés¹²⁶. En janvier 2015, le Fonds Amazonie soutenait des projets d'une valeur de 406 millions US\$¹²⁷. Les principales questions relatives à la mise en œuvre du fonds concernaient les structures de gouvernance, la fixation du taux de référence d'émissions (RER : voir 5 ci-dessous) et l'établissement de directives pour le décaissement des versements.

Le Comité d'orientation du Fonds Amazonie (COFA) détermine les lignes directrices et les critères pour le fonctionnement du Fonds. Ce comité est constitué de représentants du gouvernement fédéral, des États dans la zone de l'Amazonie légale et de la société civile. Le ministère de l'Environnement estime les réductions d'émission, lesquelles sont certifiées par le Comité technique du Fonds Amazonie (CTFA) (comité constitué de six experts désignés par le ministère). La Banque de développement du Brésil (BNDES) est chargée des activités du Fonds, y compris la levée de fonds et la gestion des

¹²³ CCNUCC. (2006). Soumission du Brésil à la CCNUCC. Extrait de : https://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp_21_braz.pdf. Consulté le 6 février 2015.

¹²⁴ La BNDES est une institution financière intégralement détenue et contrôlée par le gouvernement fédéral.

¹²⁵ Forstater, M., Nakhoda, S., et Watson, C. (2013). The effectiveness of climate finance: a review of the Amazon Fund. (L'efficacité du financement lié au climat : examen du Fonds Amazonie. Overseas Development Institute: London, UK. Extrait de : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8340.pdf>. Consulté le 30 janvier 2015.

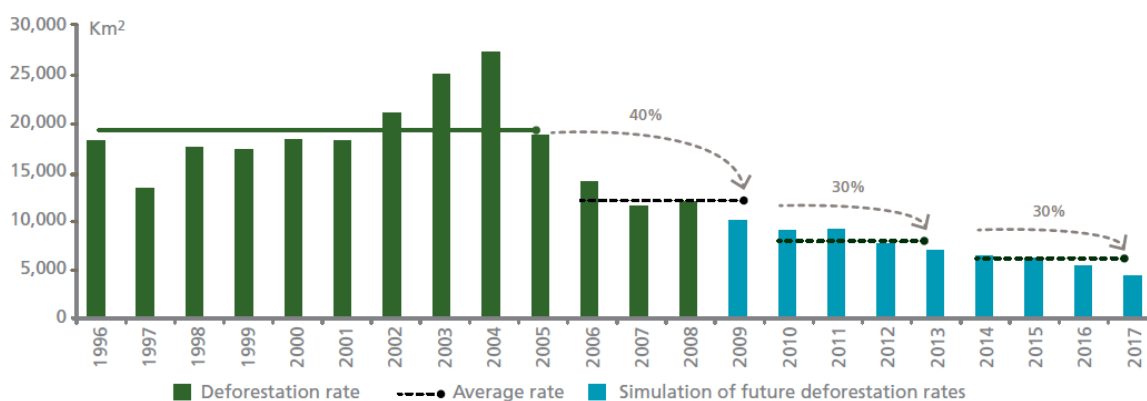
¹²⁶ Gouvernement du Brésil. (2015). Le Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en. Consulté le 17 février 2015.

¹²⁷ Gouvernement du Brésil. (2015). Rapport sur le portefeuille du Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Informes/2015_01_info_rme_31jan15_engl.pdf. Consulté le 15 mars 2015.

décaissements conformément aux directives établies par le COFA. Ces tâches incluent la sélection des projets¹²⁸, l'établissement des contrats, la surveillance et une évaluation ex-post¹²⁹.

Le Fonds Amazonie utilise un tarif standard de 5 US\$ par tCO₂ et une estimation prudente du stock de carbone à 132,2 tC/ha. Ces valeurs servent de guide pour la levée de fonds du Fonds Amazonie plutôt que les paiements par projet financé¹³⁰.

FIGURE 5. OBJECTIF DU BRÉSIL SUR QUATRE ANS POUR RÉDUIRE LA DÉFORESTATION EN AMAZONIE¹³¹



Traduction :

Taux de déforestation

Taux moyen

Simulation des taux de déforestation future

2.1.2 Discussion et analyse

La protection de la forêt au Brésil reste un point controversé dans la vie nationale, les intérêts économiques et ceux des défenseurs de l'environnement continuant à s'opposer. Dans bien des domaines, les questions relatives à la déforestation dans l'Amazonie sont analogues à celles du

¹²⁸ Les types de projet incluent : la gestion des forêts publiques et des aires protégées ; le contrôle, la surveillance et l'inspection de l'environnement ; la gestion durable des forêts ; les activités économiques créées avec une utilisation durable des forêts ; la réglementation du zonage écologique et économique, des dispositifs territoriaux et de l'agriculture ; la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité ; et la restauration des zones déboisées.

¹²⁹ Gouvernement du Brésil. (2015). Le Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/Fundo/ctfa.html. Consulté le 6 février 2015.

¹³⁰ En novembre 2013, la sixième réunion du CTFA établissait une estimation du montant des émissions réduites relativement à l'année forestière 2013, correspondant à 580,2 millions de tonnes de CO₂, et la valeur maximum des efforts de levée de fonds du Fonds Amazonie liés à cette période, 2.900.898.000,00. US\$

¹³¹ Gouvernement du Brésil. (2014). Rapport d'activité 2013 du Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en. Consulté le 25 août 2014.

défrichement des terres en Australie, qui est également contesté. Dans l'Appendice I, nous avons abordé l'expérience du recours à la réglementation directe et des facteurs du défrichement des terres et de la déforestation dans le Queensland, Australie, et au Brésil, respectivement, mais quelques similarités entre l'Australie et le Brésil sont envisagées dans la discussion suivante.

L'un des avantages politiques du Fonds Amazonie est sa capacité à combler le fossé entre les défenseurs de l'environnement, les agriculteurs et les éleveurs. L'analyse met l'accent sur le large soutien de la communauté dont bénéficie le fonds, mais souligne également les questions de mise en œuvre. Durant la phase initiale d'apprentissage, tandis que la BNDES renforçait les capacités, les initiateurs de projets rencontrèrent des problèmes spécifiques de mise en œuvre tels que la lente évaluation des propositions, le processus de décaissement et les exigences excessives en matière de documentation (voir le Tableau 9). Les bénéficiaires du Fonds Amazonie pourraient bien être mis en échec par d'autres actions au niveau local et national.

Les moratoires sur le soja en 2006 et sur la viande bovine en 2009, de même qu'une meilleure application de la loi, sont sans aucun doute des facteurs parallèles responsables de la réduction de la déforestation après 2009. D'après des études faites, il semble qu'il soit difficile d'évaluer la contribution des moratoires sur le soja et la viande bovine, et les augmentations des aires protégées et les restrictions de crédit mises en place par le programme des Pays critiques seront probablement des facteurs significatifs pour réduire le taux de déforestation¹³². Tout effet confondant résultant des moratoires sur le soja 2006 et sur la viande bovine en 2009, ne diminue pas la valeur du Fonds Amazonie. L'un des avantages du Fonds Amazonie est l'établissement de niveaux de référence des émissions, convenus et réducteurs, qui représentent un critère de responsabilisation en matière de gouvernance. Le Fonds Amazonie procure également un financement pour aider le gouvernement du Brésil à respecter ces critères dans l'avenir.

D'une certaine façon, si les taux de déforestation baissent, il devient plus complexe, coûteux et difficile de réduire les défrichements des terres qui subsistent encore, en raison des incitations offertes par les prix des matières premières¹³². Le Fonds Amazonie a joué un rôle important pour réduire plus avant la déforestation au Brésil. Le modèle du paiement en échange de résultats ne s'applique pas obligatoirement partout, car les risques initiaux de financement et de mise en place doivent être assumés par le pays ou l'organisation chargée de la mise en œuvre. Un grand pays ou une organisation dotée de capacités suffisantes et de solides processus pourraient plus facilement mettre ce type de politique en œuvre sans un appui supplémentaire, comparé à un pays ou une organisation plus petits et moins développés.

Malgré les limitations du paiement en échange de résultats, les agences de développement continuent à soutenir l'utilisation étendue de cette stratégie avec des financements innovants comme les obligations à impact sur le développement (*Development Impact Bonds*)¹³³, qui répartissent les risques entre les responsables de la mise en œuvre et les investisseurs, qui financent une intervention de développement et sont remboursés par un donateur en fonction des résultats accomplis. Pour autant, le modèle reste dépendant du soutien financier constant de sources internationales et nationales ; dans le cas du Fonds

Nepstad, D. et al. (2014). "Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains". « Ralentir la déforestation en Amazonie à l'aide de politiques publiques et d'interventions dans les chaînes d'approvisionnement du soja et de la viande bovine ». *Science*, 344(6188), 1118-1123.

¹³³ Centre pour le développement mondial. (2015). Obligations à impact sur le développement. Extrait de : <http://www.cgdev.org/working-group/development-impact-bond-working-group>. Consulté le 6 février 2015.

Amazonie, aucun soutien financier ne semble être annoncé après 2015. Ce fait pourrait être dû en partie à la situation économique mondiale actuelle et aux donateurs qui choisissent d'accorder leur appui financier à d'autres, comme le Fonds vert pour le climat, qui adopte également un modèle de paiement en échange de résultats¹³⁴.

¹³⁴ Le GCF a établi un modèle logique initial et un cadre de mesure de la performance pour les paiements en échange de résultats de la REDD+ ex-post, qui permettait d'utiliser le Cadre de Varsovie pour la REDD+. Pour d'autres informations sur le GCF, consulter le Fonds vert pour le climat. (2014). Modèle logique initial et Cadre de mesure de la performance pour les paiements en échange de résultats pour la REDD+. Extrait de : http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/MOB201410-8th/GCF_B.08_08_Rev.01_Initial_Logic_Model_fin_20141022.pdf Consulté le 2 février 2015. Pour toutes les décisions du Cadre de Varsovie concernant la REDD+, consulter : http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php. Consulté le 7 février 2015.

TABLEAU 9. ANALYSE FRAC APPLIQUÉE AU BRÉSIL (FONDS AMAZONIE).

Fonds Amazonie (Brésil)		
Adaptation	Contexte juridique	Le Décret no. 6527, 1 ^{er} août 2008, fournit le cadre juridique pour l'établissement du Fonds Amazonie.
	Acceptabilité sociale et politique	La déforestation est un domaine contesté, les intérêts économiques (agriculteurs et éleveurs) s'opposant aux défenseurs de l'environnement. En 2007, neuf ONG environnementales proposèrent le « Pacte zéro déforestation » au congrès brésilien. Cette proposition reçut un grand soutien. Les moratoires sur le soja en 2006 et sur la viande bovine en 2009 témoignaient de l'importance des préoccupations concernant la déforestation dans l'Amazonie brésilienne. Le gouvernement brésilien pensa que le Fonds Amazonie serait un moyen de combler le fossé entre les différents groupes (les partisans de la conservation, les agriculteurs et les éleveurs). En conséquence, le gouvernement ne rencontra pas de fortes oppositions sociales et politiques lors de la création du Fonds Amazonie en 2008, en particulier du fait d'un important soutien financier très attendu (soit 21 milliards R\$ [8 milliards US\$] d'ici 2021). Le fonds est important pour le gouvernement brésilien, puisque ce pays est partisan d'un modèle de paiement en échange de résultats au sein des négociations de la CCNUCC, plutôt que d'une approche de marché international que certains États brésiliens soutiennent (par exemple, Acre et Amazonas). Les risques relatifs à la souveraineté ont soulevé quelques inquiétudes ¹³⁵ .
	Capacité institutionnelle	La BNDES a une bonne réputation en matière de gestion des fonds et des projets, mais sa bureaucratie excessive est très contestée. Des lacunes spécifiques sont comblées par le soutien du ministère de l'Environnement, ainsi que par l'établissement d'un Comité d'orientation (COFA) et un Comité technique (CTFA). Le COFA et le CTFA sont critiqués parce qu'ils ne se réunissent pas assez souvent, et le soutien limité qu'ils apportent à la BNDES soulève quelques inquiétudes.
	Transparence	Le Fonds Amazonie fonctionne avec une grande transparence quant aux décisions opérationnelles, mais il n'a pas suffisamment d'informations au niveau du projet. Tous les renseignements relatifs

¹³⁵ Marcovitch, J. et al. (2013). Fundo Amazônia: Evolução Recente e Perspectivas (en portugais). Extrait de : http://www.usp.br/mudarfuturo/cms/wp-content/uploads/Fundo_Amazonia_Evolucao_Recente_e_Perspectivas_Final.pdf. Consulté le 2 février 2015.

		aux « Conditions pour l'apport d'un soutien financier » et aux « Projets soutenus » sont à la disposition du public sur le site Internet du Fonds. Le gouvernement fédéral met au point un Système d'informations pour les sauvegardes (SIS) ¹³⁶ , qui pourrait jouer un rôle important pour accroître la transparence du Fonds Amazonie.
	Gouvernance	La BNDES et le ministère de l'Environnement supervisent la gouvernance du Fonds avec le soutien du COFA et du CTFA. L'une des préoccupations réside dans le fait que l'approche initiale du Fonds portait trop sur les projets et non les programmes et qu'elle n'était pas suffisamment stratégique. On craignait aussi au début que les ressources du Fonds pourraient être utilisées de manière inappropriée pour subventionner l'appui du gouvernement étatique, mais en réalité, rien de tel ne s'est passé.
	Mise en œuvre	Durant la phase initiale d'apprentissage, tandis que la BNDES renforçait les capacités, les initiateurs de projets rencontrèrent des problèmes de mise en œuvre spécifiques tels que la lente évaluation des propositions, le processus de décaissement et les exigences excessives en matière de documentation ¹²⁶ .

¹³⁶ Le rôle du SIS est de réunir des informations sur la mise en place des sauvegardes et de les fournir à la société, à l'aide des bases de données disponibles. L'objectif du système est de communiquer, de manière transparente et accessible, comment les sauvegardes sont encouragées et respectées, en fournissant des informations avec qualité, régularité, transparence, efficacité et simplicité, en commençant par la mise en œuvre de la stratégie nationale relative à la REDD+. Le SIS doit être un système participatif et interactif, coordonné avec d'autres systèmes adaptatifs pertinents (revus et continuellement actualisés) et accessible aux intervenants. Le SIS doit organiser les informations et faciliter l'accès aux informations des communautés nationales et internationales (Décision 12 / CP.17). Les utilisateurs potentiels sont les participants et les bénéficiaires des programmes REDD+, les initiatives aux niveaux de l'État et de la région, les intervenants (ONG, secteur privé), la société civile, les gouvernements (collaborations et agences), les investisseurs/donateurs et la communauté internationale.

Risques	Environnement	Initialement, les intervenants craignaient que le Fonds n'ait la capacité nécessaire pour atteindre ses objectifs environnementaux. En raison de lacunes en matière de capacité, des communautés locales et autochtones ne pouvaient pas accéder efficacement au Fonds, diminuant de ce fait les bénéfices environnementaux potentiels. Dans le but de réduire les risques environnementaux, le Fonds Amazonie tient compte des « Principes et critères socio-environnementaux pour la REDD+ », élaborés par la société civile en 2010 à titre de guide pour orienter ses investissements. Ces critères s'appliquent à l'allocation des ressources, y compris la conformité juridique, la promotion d'une économie durable et l'atténuation de la pauvreté, et la participation, le suivi, la transparence et la gouvernance. Des principes similaires peuvent être développés dans d'autres pays, selon leur situation nationale.
	Durabilité	Le modèle dépend du soutien financier continu de sources internationales et nationales ; aucun soutien ne semble être annoncé après 2015. Cette situation pourrait être attribuable en partie à la concurrence avec d'autres initiatives. Par exemple, le Fonds vert pour le climat a déjà établi un modèle logique initial et un Cadre de mesure de la performance (PMF) pour les paiements en échange de résultats (RBP) ex-post REDD+. Les donateurs pourraient préférer utiliser le Fonds vert pour le climat à la place d'initiatives nationales comme le Fonds Amazonie. Pour autant, en raison de l'expérience obtenue dans l'opérationnalisation du Fonds Amazonie, la BNDES pourrait agir à titre d'Autorité nationale désignée (NDA) ou point focal pour le Fonds vert pour le climat, et continuer à avoir recours au Fonds Amazonie pour le décaissement des ressources reçues par le biais du Fonds vert pour le climat pour les paiements basés sur la performance concernant la REDD+.
	Économie	La conjoncture économique mondiale affecte le désir des donateurs à appuyer des initiatives comme le Fonds Amazonie. Si les taux de déforestation augmentent, même pendant une brève période, cette augmentation peut compromettre les efforts de collecte de fonds.
Potentiel d'abattement		Les rapports de la BNDES indiquent que de 2006 à 2012 un total de 2,7 GtCO ₂ avaient été réduits grâce aux politiques gouvernementales (par exemple le « Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation dans l'Amazonie légale » [PPCDAM]). Depuis le commencement

		du Fonds (2009-2012) 1,98 GtCO ₂ ont été réduits ¹³⁷ . Certaines estimations considèrent que l'abattement potentiel à l'avenir pourrait être à hauteur de 3,2 GtCO ₂ , mais ce chiffre dépendra d'une baisse stable des taux de déforestation.
Coût		Un tarif standard de 5 US\$ /tCO ₂ sert à guider la levée de fonds du Fonds, mais il ne représente pas nécessairement le coût réel de la réduction des émissions dans la région amazonienne. Peu d'informations publiques permettent d'évaluer le rendement du Fonds.

¹³⁷ BNDES. (2014). Rapport d'activité du Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en. Consulté le 2 février 2015.

2.2 MEXIQUE

Le Mexique a environ 64 millions d'hectares de forêts, avec des taux officiels de déforestation nationale de quelque 0,25 pour cent annuellement et une dégradation des forêts estimée à 0,45 pour cent par an. Les facteurs directs de la déforestation varient d'une région à l'autre, mais ils incluent principalement la conversion des forêts en pâturages, et en terrains agricoles dans une moindre mesure. Entre 1993 et 2002, environ 512.500 ha/an de forêts ont été convertis dans des types d'utilisation des terres non forestière. Les causes de la dégradation incluent l'exploitation forestière non durable, les pâturages, la collecte de bois de chauffe, les feux, ainsi que les ravageurs et les maladies^{138, 139}. Jusqu'à présent, les tentatives du Mexique pour réduire le défrichement des terres ont porté sur une réforme des droits fonciers. Le régime foncier basé sur la communauté est désormais la forme dominante de la réforme foncière au Mexique, avec 65 à 80 pour cent des 64 millions d'hectares de forêts appartenant à quelque 9.000 communautés agraires, y compris des populations indigènes et des ejidos. Les ejidos sont un système de propriété collective des terres officiellement reconnu, inspiré à la fois des structures collectives de style soviétique et des structures sociales autochtones précoloniales, au titre duquel la terre appartient à la communauté et les parcelles sont gérées individuellement^{138, 140}.

Le Mexique possède une certaine expérience en matière de modèles de paiement en échange de résultats puisqu'il a mis en œuvre un programme de Paiement pour les services environnementaux (PES). Entre 2003 et 2009, quelque 2,3 millions d'hectares ont été inscrits dans le programme PES du Mexique, en faisant l'un des plus grands programmes PES dans le monde après le *Conservation Reserve Program* des États-Unis. Le programme du Mexique porte sur la conservation de la forêt existante¹⁴¹. En vertu de ce programme, des contrats de cinq ans renouvelables sont signés avec des propriétaires individuels et communautaires. Ces contrats couvrent une partie de la propriété dans laquelle le couvert forestier existant doit être maintenu, mais les propriétaires fonciers peuvent modifier l'utilisation des terres dans d'autres parties de la propriété. Les tarifs de paiement sont fixés en pesos par hectare^{141, 142}.

Les responsabilités de la gestion sont réparties entre plusieurs agences. La *Comisión Nacional Forestal* (CONAFOR) – Commission forestière nationale – met en œuvre la surveillance de la forêt et les inventaires forestiers sur le plan national. La *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (PROFEPA) –

¹³⁸ Gouvernement du Mexique. (2008). FCPF R-PIN. Extrait de : https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Mexico_FCPF_R-PIN.pdf. Consulté le 20 février 2015.

¹³⁹ Gouvernement du Mexique. (2014). Document d'information du projet (PID) FCPF. Extrait de : <http://forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Mexico%20PID.pdf>. Consulté le 20 février 2015.

¹⁴⁰ Banque mondiale. (2001). Mexique : La politique foncière dix ans après les Réformes de l'Ejido. Extrait de : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/02/02/000094946_02011904004560/Rendere d/PDF/multi0page.pdf. Consulté le 20 février 2015.

¹⁴¹ Alix-Garcia J. M., Shapiro E. N. et K. R. E. Sims. (2012). "Forest Conservation and Slippage: Evidence from Mexico's National Payments for Ecosystem Services Program" (La conservation des forêts et le dérapage : Éléments factuels tirés des paiements nationaux du Mexique pour le programmes des services écosystémiques). *Land Economics* 88 (4), 613-638.

¹⁴² Les fonds PSAH proviennent d'une partie des redevances pour l'utilisation de l'eau imputées aux municipalités et canalisées vers la Commission nationale de l'eau (Comision Nacional Del Agua - CAN). Extrait de : http://www.watershedmarkets.org/casestudies/Mexico_National_PSAH_eng.html. Consulté le 24 février 2015.

Agence fédérale pour la protection de l'environnement – est chargée de l'application de la législation forestière. La réglementation concernant l'environnement et les forêts incombe au ministère de l'Environnement et des ressources naturelles (SEMARNAT). La Commission nationale pour les aires naturelles protégées (CONANP) est responsable de la conservation des forêts et de leur biodiversité à l'intérieur des aires naturelles protégées. Le SEMARNAT est chargé de la coordination entre les agences.

Le Mexique participe au programme de préparation à la REDD+ (FCPF-R) et au fonds du carbone (FCPF-C) de la Banque mondiale. Il reçoit un appui financier du PIF et est un pays partenaire de l'ONU-REDD+. Le Mexique se concentre sur une grande variété d'activités REDD+, incluant la préparation de la Stratégie nationale en matière de REDD+ (appelée ENAREDD+) et les consultations des intervenants, ayant établi un comité consultatif avec plusieurs intervenants en 2010, appelé le Conseil consultatif technique national pour la REDD+ (CTC-REDD+). La stratégie nationale relative à la REDD+, la ENAREDD+, continue à être affinée par le biais de processus de consultation nationale avec des intervenants variés (CTC-REDD+) et de divers systèmes équivalents au niveau des États¹⁴³.

Compte tenu de l'expérience du Mexique avec les PES, les paiements en échange de résultats est un mécanisme possible pour la REDD+. L'analyse FRAC (Tableau 10) souligne certains aspects et conclusions clés résultant de la stratégie nationale du Brésil en matière de REDD+ dans le contexte de l'établissement d'un mécanisme potentiel de paiement en échange de résultats similaire au Fonds Amazonie.

¹⁴³ Banque mondiale. (2014). Mexique : Notification annuelle des progrès du pays relatifs à la REDD+. Extrait de : http://forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/october/FCPF%20REDD%20Country%20Progress%20_MEXICO.pdf. Consulté le 20 février 2015.

TABLEAU 10. ANALYSE FRAC DES PAIEMENTS EN ECHANGE DE RESULTATS APPLIQUES AU MEXIQUE.

Mexique		
Adaptation	Contexte juridique	<p>Il existe quelques précédents juridiques. La Loi générale sur le changement climatique (2102)¹⁴⁴ avait créé le Fonds mexicain pour le changement climatique (MCCF)¹⁴⁵ dans le but de collecter et de distribuer des ressources financières publiques et privées, nationales et internationales, pour appuyer la mise en place d'actions visant à combattre le changement climatique (Article 80). Les ressources du MCCF portent sur des projets contribuant simultanément à l'atténuation et à l'adaptation (Article 82, II). En théorie, le MCCF peut investir dans des activités de la REDD+, et peut également acheter des réductions certifiées d'émissions (« crédits »). Outre le MCCF, des entités fédérales peuvent gérer des fonds locaux afin de mettre en œuvre des mesures pour le changement climatique (Article 8 XVII).</p> <p>La CONAFOR¹⁴⁶ est chargée du Fonds pour la foresterie du Mexique (MFF), un instrument visant à favoriser la conservation, l'augmentation, la gestion durable et la restauration des ressources financières. Il facilite l'accès à des services financiers et le développement de mécanismes de paiements pour les services environnementaux (Article 142 de la Loi générale sur le développement durable des forêts, 2003)¹⁴⁷.</p>
	Acceptabilité sociale et politique	<p>Le MCCF et le MFF sont tous deux bien acceptés sur le plan politique et social au Mexique ; pour autant, leur opérationnalisation soulève quelques inquiétudes (voir plus de détails dans les sections subséquentes du FRAC).</p> <p>En 2009, le Mexique (avec la Norvège) avait apporté son appui à un « Fonds vert », ce qui contribua à la création en 2010 du Fonds vert pour le climat (GCF). Dans la proposition initiale, le financement de mesures d'atténuation incluant la REDD+ devrait être livré principalement par le biais de mécanismes basés sur les résultats.</p>

¹⁴⁴ La version complète de cet article est disponible (en espagnol) à : http://www.inecc.gob.mx/descargas/2012_lgcc.pdf

¹⁴⁵ Pour plus d'informations sur le SEMNARAT (en espagnol) : <http://www.semarnat.gob.mx/fondo-cambio-climatico>

¹⁴⁶ Pour plus d'informations sur la CONAFOR (en espagnol) : <http://www.conafor.gob.mx/web/>

¹⁴⁷ La version complète de cet article est disponible (en espagnol) à <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259.pdf>

		Le choix qu'adoptera le Mexique en terme d'utilisation des initiatives nationales (soit le MCCF et/ou le MFF) ou le GCF pour financer la REDD+ n'est pas encore très clair. Lors de la COP 20 (Lima), le gouvernement mexicain avait annoncé une contribution de 10 millions US\$ au GCF, en se fondant sur l'hypothèse que les pays développés y contribueraient davantage.
	Capacité institutionnelle	Que le Mexique dispose ou non de la capacité nécessaire pour gérer un vaste mécanisme de paiement en échange de résultats n'a pas été évalué en détail. Selon le Programme de la stratégie mexicaine pour les forêts 2025 ¹⁴⁸ , le renforcement des capacités est l'un des piliers pour obtenir un processus de diffusion efficace et une vaste participation, notamment des communautés, dans les activités forestières. Le Mexique pourrait devoir renforcer et améliorer ses capacités de surveillance et élaborer des mécanismes de vérification pour mesurer les résultats et les incidences du financement en relation avec les priorités nationales. L'expérience de la MNV des politiques d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique (y compris la REDD+) pourrait être améliorée et reliée à une MNV financière ¹⁴⁹ .
	Transparence	Pour développer un processus de communication avec les intervenants nationaux pertinents, un Comité consultatif technique national pour la REDD+ (CTC-REDD+) a été constitué au niveau national ; au niveau des États (Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Oaxaca et Yucatán) ; et aussi au niveau de la péninsule du Yucatán. Ces comités sont constitués d'organisations sociales, de propriétaires fonciers, d'universités et d'institutions gouvernementales, et pourraient jouer un rôle dans un mécanisme de paiement en échange de résultats.
	Gouvernance	Selon <i>Transparency Mexico</i> , en dehors de la structure institutionnelle actuelle et de la coordination liées au changement climatique, il est encore nécessaire d'améliorer les capacités afin de planifier et de mettre en œuvre plus efficacement les ressources nationales et internationales. La surveillance des financements internationaux en matière de climat est complexe et souvent inexistante. Nombre d'acteurs interviennent dans le processus, avec des priorités, des demandes et des critères différents (et parfois opposés).

¹⁴⁸ Pour plus d'informations (en espagnol) : <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/programa-estrategico-forestal-2025>

¹⁴⁹ Transparencia Mexicana. (2013). Financiamiento Internacional para Cambio Climático en México 2009-2012: Programa de Integridad en el Financiamiento Climático. Retrieved (in Spanish) from http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/10/PolicyPaper_TM_Financiamiento-Internacional-para-Cambio-Climático-en-México.pdf.

		En relation avec la stratégie nationale en matière de REDD+ (ENREDD+), le cadre territorial actuel du Mexique exigera la promotion et la mise en place de dispositifs institutionnels bien coordonnés entre la fédération, les municipalités et les utilisateurs des forêts.
	Mise en œuvre	<p>La ENAREDD+ est toujours en cours de finalisation, mais en terme de financement, elle propose de développer et de mettre en place un système financier multiple, diversifié, progressif et efficace afin de faciliter la mise en œuvre de politiques, d'actions et d'activités REDD+ en vue de garantir les bénéfices à long terme des biens environnementaux et socioéconomiques et des services de l'écosystème forestier.</p> <p>Des « actions précoces » (<i>acciones tempranas</i>)¹⁵⁰ ont lieu dans les États de Jalisco et de Chiapas, et dans la péninsule du Yucatán (les États du Yucatán, Campeche et Quintana Roo). Ces activités d'action précoce ne sont pas totalement des projets de démonstration de la REDD+ et visent plutôt à évaluer les diverses conditions environnementales, sociales et culturelles au sein desquelles les dispositifs gouvernementaux, les structures de gouvernance et les mécanismes de surveillance et de financement peuvent être mis à l'essai.</p> <p>Le Mexique reçoit un appui international significatif pour la REDD+ et le climat. Selon <i>Transparency Mexico</i>, entre 2009 et 2012, le Mexique s'est vu octroyé 770.985.692 US\$ pour les forêts, le changement climatique et les activités REDD+ (12,53 pour cent du financement total pour le changement climatique)¹⁵¹.</p>
Risques	Environnement	Le Mexique met sur pied un Système national des sauvegardes (SNS) et un Système d'information pour les sauvegardes (SIS) pour la mise en œuvre, la notification et la garantie de la conformité de toutes les sauvegardes établies par les Accords de Cancun (Décision I/CP.17) et les décisions subséquentes (12/CP.17)
	Durabilité	La durabilité dépend des montants de financement reçus, du nombre de projets approuvés et des ressources financières octroyées par projet. Des inquiétudes relatives à la durabilité financière au long

¹⁵⁰ Pour plus d'informations (en espagnol) : <http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/redd-en-mexico/acciones-tempranas-redd/>

¹⁵¹ Pour plus d'informations : <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Where-does-international-funding-to-address-climate-change-in-Mexico-go-to.jpg>

		terme semblables à celles soulevées pour le Brésil dans le Tableau 9 s'appliquent également dans ce contexte.
	Économie	Avec les crises économiques, le montant des donations tend à se réduire et/ou à cesser. Une augmentation des taux de déforestation affaiblira ou mettra un terme aux possibilités de financement. La concurrence avec d'autres initiatives pourrait encore compliquer les levées de fonds. Par exemple, le Fonds vert pour le climat a déjà établi un modèle logique initial et un Cadre de mesure de la performance (PMF) pour les paiements en échange des résultats ex-post REDD+. Les donateurs (y compris le Mexique) peuvent préférer utiliser le Fonds vert pour le climat à la place d'initiatives nationales. Au 16 janvier 2015, le Mexique n'avait pas encore nommé l'Autorité nationale désignée (NDA) ou point focal pour le GCF ¹⁵² .
Potentiel d'abattement		Le Mexique a présenté sa proposition pour un niveau d'émissions de référence nationale pour les forêts ¹⁵³ concernant les activités de déforestation brute, y compris les feux de forêt : 45.073 Ggeq CO ₂ /an pour la période 2011-2015 (basé sur la valeur moyenne de la période 2000-2010). Cette proposition sera soumise à une évaluation technique au cours de 2015. L'Institut national de l'écologie et du changement climatique a déterminé un potentiel d'atténuation du secteur forestier mexicain d'environ 48 millions teq CO ₂ pour 2020 et 96 millions teq CO ₂ pour 2030 ¹⁵⁴ .
Coût		Lorsque le financement pour les paiements provient de sources extérieures, l'essentiel des coûts passe à l'international. L'Institut national de l'écologie et du changement climatique a estimé qu'environ 2 milliards € sont nécessaires pour atteindre le potentiel d'atténuation du secteur forestier mexicain ¹⁵⁵ .

¹⁵² Pour plus d'informations : http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Readiness/2015-1-16_NDA_and_Focal_Point_nominations_for_the_Green_Climate_Fund.pdf

¹⁵³ Disponible (en espagnol) à : http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/nivel_de_referencia_de_las_emisiones_forestales_de_mexico.pdf

¹⁵⁴ Disponible (en espagnol) à : http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf

¹⁵⁵ Ibid.

2.3 INDONESIE

2.3.1 Contexte et introduction

Après les États-Unis et la Chine, l'Indonésie est le plus grand émetteur de gaz à effet de serre, avec une estimation de 37 pour cent des GES provenant de la déforestation et 27 pour cent du brûlis des tourbières riches en carbone¹⁵⁶. Avec la troisième plus grande superficie de forêts tropicales de la planète et des taux de déforestation de plus de 1 million d'hectares par an¹⁵⁷, la REDD en Indonésie est devenue un outil potentiel puissant pour la conservation et pour réduire les émissions nationales de carbone et de méthane.

Un facteur majeur du changement de l'utilisation des terres en Indonésie au cours des 20 dernières années est l'expansion de l'agriculture commerciale, notamment les plantations de palmiers à huile. L'huile de palme est devenue un ingrédient essentiel de produits de consommation comme les cosmétiques et les aliments transformés, et la demande mondiale pour ce produit devrait augmenter de 32 pour cent d'ici 2020¹⁵⁸. L'Indonésie est le premier producteur et exportateur d'huile de palme au monde, principal produit d'exportation de ce pays, ce qui engendre une opposition des puissants chefs de l'industrie à l'égard d'initiatives à tous les échelons du gouvernement susceptibles de menacer l'expansion future. D'autres facteurs parallèles de la déforestation englobent l'exploitation forestière légale et illégale, avec une valeur totale de produits forestiers à l'exportation ayant augmenté de 33 pour cent de 2005 à 2010, atteignant 9,7 milliards US\$¹⁵⁹.

L'Indonésie a été très active dans le contexte de la REDD depuis le déroulement de la COP 13 à Bali, participant au Fonds pour la préparation FCPF, au Programme de l'ONU-REDD, au Programme d'investissement pour la forêt, tout comme à l'Alliance de l'Indonésie pour le climat forestier. En 2010, l'Indonésie a signé un accord bilatéral décisif avec la Norvège, intitulé la « Coopération pour réduire les émissions GES liées à la déforestation et la dégradation des forêts », avec un engagement à hauteur de 1 milliard \$. Le « Pacte d'Oslo », comme on l'appelle, incluait un moratoire de 2 ans pour la conversion des tourbières et des forêts naturelles pour le bois d'œuvre, ou leur transformation pour la culture de palmiers à huile.

En 2011, un groupe de travail pour la REDD avait été constitué pour établir un nouveau mécanisme financier, la préparation des institutions de MNV et la mise en place du moratoire¹⁶⁰, et une Stratégie nationale en matière de REDD+ avait été définie en 2012 pour l'établissement d'une Agence REDD+,

¹⁵⁶ Conseil national sur le changement climatique. (2010). Setting a Course for Indonesia's Green Growth (Tracer la voie pour la croissance verte en Indonésie).

¹⁵⁷ ONU-REDD. (2015). Indonésie. Extrait de : <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/Indonesia/tabid/987/language/en-US/Default.aspx>. Consulté en février 2015.

¹⁵⁸ WRI. (2015). Forêts et paysages en Indonésie, Projet Potico. Extrait de : <http://wri.org/project/potico>. Consulté en février 2015.

¹⁵⁹ The REDD Desk. (2015). Extrait de : <http://theredddesk.org/countries/indonesia>. Consulté en février 2015.

¹⁶⁰ CIFOR. (2011b). Le président indonésien forme un nouveau groupe de travail sur la REDD+. 13 septembre 2011. Extrait de : <http://blog.cifor.org/4144/indonesian-president-forms-new-redd-task-force#.VOjx4BZbw3Q>. Consulté en février 2015.

avec l'objectif affiché de garantir que les forêts seront un puits de carbone net d'ici 2030 (ER-PIN 2014). Le Système national de surveillance forestière avait également été lancé en 2012 et au milieu de l'année 2013, le Bureau du président établissait l'Agence REDD+.

L'Indonésie prend les devants dans le monde avec le plus grand nombre d'initiatives REDD au niveau des projets et a fait des progrès substantiels dans le développement de programmes infranationaux. Une « Stratégie et des plans d'action » relatifs à la REDD sont élaborés pour onze provinces prioritaires, et cinq d'entre elles ont déjà signé un protocole d'accord (MOU) avec l'Agence REDD+ (ER-PIN 2014). Six provinces indonésiennes sont membres du Groupe de travail sur la forêt et le climat des gouverneurs (GCF).

Le Pacte d'Oslo, inspiré du Fonds Amazonie, avait été conçu sous forme d'accord en trois phases, avec 100 millions \$ versés à l'avance pour les phases préparatoires, les 900 millions restants devaient être répartis pendant la phase de paiement en contrepartie de résultats qui devait commencer en 2014, bien qu'elle n'ait pas encore démarré¹⁶¹.

2.3.2 Défis de la REDD

Malgré un engagement affiché accru à l'égard de la REDD des plus hauts fonctionnaires, l'Indonésie a doublé ses émissions de carbone forestier entre 2000 et 2010, par rapport aux années 1990. Les progrès à l'égard du ralentissement de la déforestation et la préparation à la REDD+ à l'échelle du pays ont été pour le moins mitigés. L'obstacle le plus souvent cité, y compris dans la propre Note d'idée de programme de réduction des émissions (ER-PIN) de l'Indonésie au FCPF, inclut la faiblesse de la gouvernance forestière et les droits fonciers peu clairs, ces deux points ayant été soulignés comme devant être redressés dans le cadre des engagements bilatéraux et multilatéraux de l'Indonésie visant à renforcer la capacité institutionnelle¹⁶².

D'autres défis portent sur la structure historiquement centralisée de la propriété forestière (le gouvernement gère 98 pour cent des terres publiques), et sur les politiques ambiguës et souvent opposées concernant l'utilisation des terres¹⁶³. Une étude de haut niveau, comparant les questions foncières dans cinq principaux pays recourant à la REDD (le Brésil, le Cameroun, la Tanzanie, le Vietnam et l'Indonésie), avait conclu que l'Indonésie avait le plus de problèmes en matière de sécurité foncière, et que le secteur industriel avait des revendications sur au moins certaines parties des terres prévues pour la REDD¹⁶⁴ dans les cinq sites à l'étude à l'intérieur de l'Indonésie. Bien qu'une loi agraire de base ait été conçue en partie pour protéger les ressources forestières des communautés et reconnaître les droits fonciers coutumiers, la loi sur la foresterie reconnaît la « forêt coutumière » en tant que sous-ensemble de la forêt étatique et, par conséquent, sous l'autorité du ministère de la Foresterie. Le ministère de la Foresterie est chargé de l'octroi des concessions sur ces terres qui ont tendance à chevaucher les forêts

¹⁶¹ Fonds de carbone FCPF. ER-PIN Indonésie. 5 septembre 2014.

¹⁶² Fonds de carbone FCPF. ER-PIN Indonésie. 5 septembre 2014.

¹⁶³ Larson, et al. (2013). Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly (Les droits fonciers et la REDD+ : les bons et les mauvais côtés). *Global Environmental Change*, 23, 678–689.

¹⁶⁴ Sunderlin, et al. (2014). Comment les partisans de la REDD+ abordent-ils les problèmes fonciers ? Éléments factuels du Brésil, Cameroun, Tanzanie, Indonésie et Vietnam. *World Development*, 55, 37–52.

communautaires coutumières, et a fait pression au côté des groupes industriels contre le Groupe de travail pour la REDD en Indonésie afin de ne pas modifier le statu quo¹⁶⁵.

Une interdiction portant sur l'expansion des plantations pour l'huile de palme dans les tourbières, qui avait fait grand bruit avant la COP13 à Bali en 2007, avait été annulée deux ans plus tard afin d'autoriser le défrichement de 2 millions d'hectares supplémentaires de tourbières riches en carbone. La même année, l'échec d'une promesse visant la réduction des feux de forêts a été largement admis¹⁶⁶. Le Fonds de reboisement de l'Indonésie (atteignant plus de 5 milliards \$ entre 1989 et 2010) s'est également avéré extrêmement infructueux en raison de la corruption et de l'absence de toute forme de responsabilisation en matière de paiements en échange de résultats (*ibid*). Les environnementalistes ont beaucoup critiqué le moratoire inspiré du Pacte d'Oslo, au motif qu'il « protège des forêts de zones arides non menacées et isolées, en excluant les forêts exploitées de manière sélective qui sont plus accessibles et ont plus de chance de faire l'objet de pression pour la conversion »¹⁶⁷. Des intérêts puissants, provenant notamment des industries de l'huile de palme, du bois d'œuvre et de la pâte de bois, s'opposent activement à un marché du carbone dans l'avenir (*ibid*).

2.3.3 Facteurs divergents en Indonésie et au Brésil

Comme avec le Fonds Amazonie, l'Initiative climat et forêt du gouvernement norvégien avait promis des paiements à hauteur de 1 milliard \$ pour ralentir la déforestation des forêts indonésiennes riches en carbone. Avec 100 millions \$ versés à l'avance pour les phases préparatoires, les 900 millions restants devaient être répartis pendant la phase de paiement en contrepartie de résultats qui devait commencer en 2014, bien qu'elle n'ait pas encore démarré¹⁶⁸.

L'Indonésie a remporté un certain succès lors de la planification de la préparation, mais l'organe de financement de la Norvège reconnaît que « les changements au niveau du gouvernement et les points faibles du fondement juridique pour la REDD+ constituent une sérieuse menace pour les résultats atteints »¹⁶⁹. Même si les questions de gouvernance sont certainement essentielles pour expliquer les différences entre l'efficacité du Brésil et celle de l'Indonésie à combattre la déforestation, le rôle de la société civile, la tendance préalable à réduire le taux de déforestation et l'efficacité des moratoires imposés par le Brésil sur le soja et la viande bovine expliquent dans leur ensemble le succès du Brésil avec la Préparation à la REDD et les paiements en échange de résultats qui ont suivi, comparativement au début relativement lent de la phase de Préparation de l'Indonésie.

¹⁶⁵ Larson, et al. (2013). Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly (Les droits fonciers et la REDD+ : les bons et les mauvais côtés). *Global Environmental Change* 23, 678–689.

¹⁶⁶ Conservation Biology. (2010). Cautious Optimism over Norway-Indonesia REDD Pact (Optimisme prudent au sujet du Pacte REDD entre la Norvège et l'Indonésie). *Conservation Biology*, 24(6).

¹⁶⁷ Edwards, et al. (2012). "Indonesia's REDD+ pact: Saving imperilled forests or business as usual?" (Pacte de l'Indonésie pour la REDD+ : Sauver les forêts en danger ou la pratique habituelle ?) *Biological Conservation*, 151, 41-44.

¹⁶⁸ WRI. (2010). What's Next for Indonesia-Norway Cooperation on Forests? (Quel avenir pour la coopération entre l'Indonésie et la Norvège au sujet des forêts ?) [En ligne]. Consulté en février 2015.

¹⁶⁹ NORAD. (2014). Considerable progress for Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) (Progrès considérable pour l'Initiative internationale climat et forêt du gouvernement norvégien (NICFI)). Extrait de : <http://www.norad.no/en/evaluation/news/considerable-progress-for-norways-international-climate-and-forest-initiative-nicfi>. Consulté en février 2015.

Des groupes d'intérêts agricoles puissants exercent une pression dans le but de poursuivre le développement dans les deux pays ; pour autant, la société civile engagée, le lobby environnemental puissant et le processus démocratique du Brésil ont une influence compensatrice importante. Au Brésil, le développement de la REDD+ a bénéficié d'une réforme antérieure des droits fonciers et de réglementations respectant l'environnement issues d'un cadre de politiques nationales déjà en place dans les grandes lignes, avec le financement de la REDD+ servant à stimuler ces efforts plutôt que de devoir de les développer¹⁷⁰. Par ailleurs, les partisans de la REDD au Brésil jouissent de relations de travail solides avec le gouvernement, en recourant notamment à l'influence politique et aux ressources financières pour traiter les questions foncières¹⁷¹.

En Indonésie, les premières tentatives de groupes de la société civile pour consacrer définitivement les droits fonciers ou les droits d'exclusion se sont heurtées à une forte résistance de l'État. Cette résistance est attribuable principalement au fait que l'État est le propriétaire de droit des forêts coutumières des villages, ce qui permet au gouvernement indonésien de tirer profit de l'octroi de concessions sur des terres appartenant de fait aux villageois¹⁷². L'Indonésie souffre des divergences entre les diverses agences gouvernementales en matière d'objectifs au regard de la REDD, un dilemme qui sera encore amplifié par la dissolution du ministère indonésien consacré à la REDD (le premier au monde), et faisant partie du cabinet, intervenue en février 2015. La restructuration récente du gouvernement compliquera de plus en plus la tâche du ministère de la Foresterie et de l'environnement nouvellement constitué pour prendre langue avec le secteur agricole ou les gouvernements locaux, ajoutant encore un autre obstacle au développement de la REDD+¹⁷³.

Même si le Fonds Amazonie a été beaucoup critiqué pour aider à faire chuter les taux de déforestation, les taux de la déforestation nette sont à la baisse depuis 2004¹⁷⁴. L'incidence des moratoires sur le soja et la viande bovine, entrés en vigueur en 2006 et 2009, a été l'un des principaux facteurs déterminants ces dernières années, alors que la demande mondiale pour des produits provenant de sources responsables augmentait. Au Brésil, le moratoire sur le soja, en particulier, s'est avéré beaucoup plus efficace pour faire baisser les taux de déforestation que la politique seule, réduisant la déforestation liée à l'expansion du soja de 30 pour cent à 1 pour cent sur huit ans¹⁷⁵. Point intéressant à noter, les cultivateurs de soja au cours de la même période étaient beaucoup plus susceptibles de défier le Code forestier (une réglementation dite protectrice, avec un contrôle relativement faible) que le moratoire, ce fait étant attribuable à l'efficacité de la conservation axée sur un produit.

¹⁷⁰ Larson, et al. 2013. "Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly" (Les droits fonciers et la REDD+ : les bons et les mauvais côtés). *Global Environmental Change*, 23, 678–689.

¹⁷¹ Sunderlin, et al. (2014). "How are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam" (Comment les partisans de la REDD+ abordent-ils les problèmes fonciers ? Éléments factuels du Brésil, Cameroun, Tanzanie, Indonésie et Vietnam). *World Development*, 55, 37–52.

¹⁷² Larson, et al. (2013). "Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly" (Les droits fonciers et la REDD+ : les bons et les mauvais côtés). *Global Environmental Change*, 23, 678–689.

¹⁷³ Bell, L. (2015). L'Indonésie dissout l'agence chargée de la réforme de la foresterie. Extrait <http://news.mongabay.com/2015/02/11-bell-indonesia-bp-redd.html> de : <http://news.mongabay.com/2015/02/11-bell-indonesia-bp-redd.html>. Consulté en février 2015.

¹⁷⁴ Gouvernement du Brésil. (2014). Rapport d'activité 2013 du Fonds Amazonie. Extrait de : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en. Consulté le 25 août 2014.

¹⁷⁵ Gibbs, et al. (2015). "Brazil's Soy Moratorium". « Le moratoire du Brésil sur le soja ». *Science*, 347(6220), 377-378.

La participation parallèle de l'Indonésie à la table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO) a été largement critiquée, la certification elle-même étant contestée par d'importantes organisations de conservation¹⁷⁶. La demande relativement faible pour la RSPO, suscitée à la fois par un certain scepticisme du monde développé à l'égard de son efficacité et par l'apathie du monde en développement, a compliqué l'essor d'un mouvement en faveur d'une huile de palme durable en Indonésie.

Même si le Brésil et l'Indonésie sont tous deux victimes d'une expansion agricole axée sur les produits de base, le Brésil dispose de la capacité institutionnelle pour engager une véritable réforme, alors que l'Indonésie, par contre, est toujours minée par des questions de gouvernance, avec un indicateur de contrôle de la corruption oscillant autour de 23 pour cent de 1996 à 2013, par rapport au 57 pour cent du Brésil¹⁷⁷. Bien que le paiement en échange de résultats représente toujours un potentiel significatif pour endiguer la perte de la biodiversité et des forêts pluviales riches en carbone de l'Indonésie, une reformulation institutionnelle du développement de la REDD+, ainsi qu'un engagement à améliorer la gouvernance forestière seront nécessaires pour reproduire le succès du Brésil.

2.4 CONCLUSIONS

Le modèle de paiement en échange de résultats agit au mieux lorsque les gouvernements bénéficiaires ont démontré qu'ils voulaient réduire la déforestation (par exemple, par le biais de la réglementation directe) et lorsqu'ils possèdent des capacités de surveillance et de mise en application. Le modèle de paiement en échange de résultats est une approche utile pour appuyer la réglementation directe et inciter à des réductions des pertes résiduelles de forêts. Pour qu'un modèle de paiement en échange de résultats puisse fonctionner, des structures de programmes et/ou de projets REDD+ adéquates, soutenues par la réglementation directe, doivent être mises en place afin de stimuler les réductions ou les absorptions des émissions. La promulgation de ces réglementations repose souvent sur l'appui proactif de groupes de la société civile et d'autres organisations nationales. La flexibilité et la fiabilité du financement pour soutenir les paiements en échange de résultats sont l'un des plus grands défis de cette option.

¹⁷⁶ WWF. (2013). Communiqué du WWF sur l'examen des principes et critères RSPO.

¹⁷⁷ Banque mondiale. (sans date). Indicateurs mondiaux de gouvernance. Extrait de : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Consulté en février 2015.

APPENDICE III – APPROCHES FONDÉES SUR LE MARCHÉ : SYSTEMES DE PLAFONNEMENT ET D’ECHANGE, DE POINTS DE REFERENCE ET DE CREDIT, ET TAXES CARBONE

Cet appendice examine la mise en œuvre possible de systèmes de plafonnement et d’échange d’émissions, ainsi que celle des taxes carbone au Brésil, au Ghana et au Vietnam.

3.1 CONTEXTE ET INTRODUCTION

Les taxes carbone et l’échange d’émissions permettent de concevoir des approches fondées sur le marché pour répondre au problème du changement climatique. Dans le cadre des deux politiques, les secteurs industriels choisissent quels moyens d’abattement exploiter, compte tenu du signal prix provenant soit d’un système d’échange d’émissions, soit d’une taxe carbone. Les deux méthodes sont préférables aux approches de réglementation directe (hors marché), qui fonctionnent en préconisant (c’est-à-dire, exiger) ou proscrivant (c’est-à-dire, interdire) des technologies ou des processus de production particuliers. En comparaison des Instruments fondés sur le marché (MBI), la réglementation directe peut s’avérer inefficace dans la production de résultats écologiques et elle est susceptible d’imposer des coûts significatifs à l’économie¹⁷⁸. Les taxes carbone et les systèmes d’échange d’émissions peuvent aboutir à des résultats économiques et environnementaux semblables¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Gouvernement d’Australie. (2006). Groupe de travail du Premier ministre sur l’échange d’émissions. Extrait de : <http://pandora.nla.gov.au/pan/72614/200706010000/www.pmc.gov.au/publications/emissions/index.html#viewing>. Consulté le 3 février 2015.

¹⁷⁹ Ibid.

L'échange des émissions implique l'octroi de quotas pour réaliser une tâche mesurable en matière de réduction des émissions. Le nombre de quotas attribués par mise aux enchères ou par attribution par l'État doit être inférieur à la quantité requise dans des conditions de pratique habituelle. La rareté des quotas leur confère une plus grande valeur. Les entités couvertes par un système d'échange d'émissions restituent périodiquement des quotas égaux à leurs émissions au régulateur. Lorsque les entités détiennent un surplus de quotas d'émissions, ceux-ci peuvent être échangés aux entités ayant un déficit de quotas d'émissions¹⁷⁸. En ayant recours à l'échange des émissions, les gouvernements mettent en place la mission de réduction des émissions, et la réaction du marché détermine le prix de chaque unité d'émissions. Les taxes carbone fonctionnent différemment, en fixant le prix de chaque unité d'émissions et en accordant la quantité d'abattement qui devra émerger du marché.

En raison de la rentabilité du coût des approches fondées sur le marché, plusieurs pays et provinces ont choisi de mettre en œuvre des systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions¹⁸⁰, de points de référence et de crédits¹⁸¹ — une autre méthode axée sur le marché — ou des taxes carbone¹⁸². Le plafonnement et l'échange ont été adoptés par un certain nombre de pays, notamment ceux de l'Union européenne¹⁸⁰, mais aussi par l'État de Californie¹⁸³ et la Corée du Sud¹⁸⁴. Un système de plafonnement et d'échange d'émissions institue un « plafond », ou une limite, à la quantité totale de certains gaz à effet de serre que peuvent émettre les entités qu'il couvre — usines, centrales électriques et d'autres installations. Le plafond est choisi en fonction du résultat environnemental souhaité et est réduit au cours du temps afin que les émissions diminuent. Les entités couvertes peuvent recevoir des quotas à titre gratuit par l'administration et/ou en les achetant par le biais de ventes aux enchères publiques¹⁸⁵. Ces quotas peuvent être échangés entre les participants au système, le cas échéant¹⁸⁰.

Nombreux sont les pays qui privilégient le plafonnement et les échanges ou les systèmes d'échange d'émissions plutôt que les taxes carbone, parce que l'échange des émissions favorise la création de liens avec d'autres systèmes nationaux, permettant l'échange transfrontalier de quotas. Cette dynamique est considérée comme un point important lors de l'élaboration d'une solution mondiale et elle était la pierre angulaire des Mécanismes de flexibilité mis en place dans le cadre du Protocole de Kyoto : le

¹⁸⁰ Système d'échange d'émissions de l'Union européenne. (sans date). Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm. Consulté le 3 février 2015

¹⁸¹ Programme de réduction des gaz à effet de serre de l'Alberta. (sans date). Extrait de : <http://esrd.alberta.ca/focus/alberta-and-climate-change/regulating-greenhouse-gas-emissions/default.aspx>. Consulté le 29 janvier 2015.

¹⁸² Partenariat pour le développement des marchés du carbone, Banque mondiale. (2014). Taxe carbone au Mexique. Extrait de : <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Carbon%20Tax%20in%20Mexico.pdf>. Consulté le 3 février 2015.

¹⁸³ Gouvernement de Californie. (2015). Programme de plafonnement et d'échange d'émissions. Extrait de : <http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/capandtrade.htm>. Consulté le 3 février 2015.

¹⁸⁴ IETA. (2013). Corée du Sud – Guide d'études de cas pour l'Échange d'émissions. Extrait de : http://www.ieta.org/assets/Reports/EmissionsTradingAroundTheWorld/edf_ieta_korea_case_study_may_2013.pdf. Consulté le 28 août 2014.

¹⁸⁵ Le système de points de référence et de crédit, ainsi que les attributions administratives imposent aussi des coûts sur l'économie. L'abattement n'est pas gratuit et doit provenir de l'investissement dans des projets et des technologies de réduction d'émissions. Une attribution administrative ne réduit pas ce coût, qui est pris en charge par les consommateurs.

mécanisme de développement propre pour les projets de compensation dans les pays en développement, la mise en œuvre conjointe pour les projets de compensation dans les pays développés, et l'échange de quotas d'émissions, qui permet l'échange d'attributions de quotas d'émissions dans les pays développés, ainsi que l'échange d'unités provenant des deux mécanismes basés sur des projets.

Lors du choix entre le système d'échange de droits d'émissions et la taxe carbone, il est important d'envisager le stade de développement du secteur des services financiers. Une mesure approximative traditionnelle pour évaluer le développement d'un secteur financier est le rapport de la masse monétaire (M2) et du produit intérieur brut (PIB), aussi appelé densification des circuits financiers¹⁸⁶. Le recours à un petit ensemble d'indicateurs statistiques (par exemple, M2) pour mesurer le développement financier peut ne pas être représentatif de la situation réelle. Ces indicateurs ne captent pas les développements particuliers du secteur financier, et ne prennent pas en compte la diversité des marchés et des institutions que comporte le secteur financier¹⁸⁷. Malgré ces limitations, M2 est utilisé dans cette analyse, parallèlement avec d'autres indicateurs, comme indicateur indirect pour le développement du système financier et la probabilité qu'il puisse mettre en œuvre un système d'échange d'émissions.

Un mécanisme important en matière de maîtrise des coûts dans les systèmes de plafonnement et d'échanges des émissions est celui de projets pour la réduction de carbone et/ou l'absorption (« crédits » ou « compensations ») pouvant servir à faire des échanges en dehors des opérations des entités couvertes. Le marché des compensations est basé sur le principe que l'avantage pour le climat de réduire les émissions de gaz à effet de serre est le même quel que soit l'endroit où les émissions de gaz à effet de serre sont réduites. Par conséquent, les pays ayant des coûts de réduction marginaux élevés peuvent choisir d'importer certaines de leurs réductions d'émissions (abattement) de pays ayant des coûts marginaux de dépollution faibles sous forme de crédits carbone ou de compensation. Ces projets sont mesurés, vérifiés et notifiés pour garantir que la réduction d'émissions et/ou les absorptions sont réelles. Une fois que les crédits (compensations) sont distribués, ils sont suivis par le biais de registres indépendants afin d'éviter la possibilité d'une « double comptabilisation » entre les différents programmes.

Si le règlement le permet, les entités régies par le système d'échange de quotas d'émissions peuvent acheter des crédits et émettre un volume d'émissions de GES équivalent aux crédits achetés, d'où l'emploi fréquent du terme « compensation ». Cette méthode fournit une émission nulle nette. La plupart des systèmes de réduction des GES à l'échelle nationale ou régionale, limitent l'utilisation de crédits pour garantir que les participants des systèmes prennent des mesures significatives pour réduire les émissions au sein de leur périmètre opérationnel afin d'atteindre les objectifs de réduction et de ne pas dépendre uniquement des crédits. Nombre de types de projets de compensation sont basés sur les réductions d'émissions industrielles, mais les compensations de la REDD+ peuvent aussi être incluses. Ce recours aux compensations de la REDD+ doit tenir compte du risque de non-permanence et de fuite, et, à cet effet, un certain nombre de solutions comptables et juridiques existent.

Les taxes carbone n'excluent pas la possibilité d'avoir recours aux compensations telles que les crédits de la REDD+ pour éviter le passif fiscal encouru par la taxe carbone. Pour autant, il s'ensuivra une perte

¹⁸⁶ Banque mondiale. (2014). Masse monétaire et quasi monétaire (M2) comme % du PIB. Extrait de : <http://data.worldbank.org/indicator/FM.LBL.MQMY.GD.ZS>. Consulté le 5 février 2015.

¹⁸⁷ Creane, S., et. al. (2007). Measuring Financial Development in the Middle East and North Africa: A New Database (Mesurer le développement financier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Une nouvelle base de données). *FMI Staff Papers*, 53(3), 479-511.

de revenu pour le gouvernement si les entités redevables de la taxe peuvent avoir le privilège d'acheter des compensations au lieu de s'acquitter de cet impôt. Cet effet en terme de recettes existe aussi pour les systèmes de plafonnement et d'échange où la majorité des quotas sont vendus aux enchères, mais il ne concerne pas les systèmes d'attribution nationale, ni les systèmes de points de référence et crédits. L'incidence sur le revenu fiscal dépend de la proportion des compensations provenant de sources internationales et nationales ; chaque cas doit être examiné séparément. Les taxes carbone ne favorisent pas vraiment l'émergence d'un tarif international du carbone, ce qui peut être réalisé en reliant à l'échelle internationale les systèmes d'échanges d'émissions. Une taxe carbone est sans doute le meilleur instrument en matière de politique si l'objectif de la politique est de déterminer le coût des réductions d'émissions, en attachant une moins grande importance à la quantité des réductions d'émissions à atteindre¹⁷⁸.

Dans le contexte d'un pays en développement, une taxe carbone peut s'avérer préférable au plafonnement et à l'échange avec l'attribution de quotas, ou aux points de référence et aux crédits – des instruments très semblables pour l'essentiel. Une taxe carbone permet la collecte de revenu, généralement au sein de structures établies. Le système de plafonnement et d'échange, avec la mise aux enchères de quotas, produit également des recettes, et un modèle mixte est souvent employé, comme en Californie et dans les Phases II et III de l'ETS de l'UE. Pour autant, les pays en développement choisissant entre les taxes carbone, et le plafonnement et l'échange avec mise aux enchères de quotas, devraient envisager les coûts et la complexité de la réglementation associée à l'élaboration de l'architecture des échanges intégrée au système de plafonnement et d'échange. Les mises aux enchères des quotas peuvent se faire par le biais de systèmes semblables à ceux d'émissions de titres de la dette du gouvernement sur le marché ; cependant, il existe des coûts supplémentaires et une certaine complexité associés à l'échange de carbone, qui rendent le plafonnement et l'échange des instruments politiques moins attrayants pour les pays en développement dont les secteurs de services financiers sont immatures.

Les sections suivantes abordent l'application d'échange d'émissions et des taxes carbone au Brésil, au Ghana et au Vietnam en vue d'appuyer la demande d'une initiative REDD+ locale.

3.2 BRÉSIL – OPTIONS ENVISAGÉES

Le Brésil s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de 36,1 à 38,9 pour cent du niveau de la pratique habituelle (BAU) dès 2020 dans le cadre d'engagements volontaires de réduction d'émissions. Les plans d'atténuation couvrent la foresterie, l'agriculture, l'énergie, le secteur du fer, de la sidérurgie et d'autres industries, les transports, les mines et les secteurs du bâtiment. La Loi (12.187/2009)¹⁸⁸ dans le cadre de la loi sur la Politique relative au changement climatique prévoit un Marché brésilien de réduction des émissions (MBRE). Le MBRE est en attente pendant que le gouvernement fédéral brésilien (par le biais des ministères de l'Environnement et des Finances) évalue les MBI possibles qui pourraient servir dans la réalisation de ses objectifs en matière de réduction d'émissions. Aucune décision finale concernant la politique n'est attendue avant 2017.

Une décision brésilienne concernant la mise en œuvre d'un échange des émissions ou d'une taxe carbone peut influencer l'évolution des politiques relatives à la réduction des émissions dans la région, y

¹⁸⁸ Gouvernement du Brésil (2009). Loi nationale relative au Changement climatique. Extrait de : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm (en portugais). Consulté le 30 janvier 2015.

compris le recours à la REDD+. Jusqu'à présent, dans la région, le Mexique a mis en place une taxe carbone, et le Chili prévoit de faire de même.

En 2014, le Mexique a imposé une taxe carbone sur les combustibles fossiles. La taxe est basée sur les estimations de la teneur en carbone dans les combustibles fossiles, en partant d'un taux de taxe carbone de zéro pour le gaz naturel. Les compensations du Mécanisme de développement propre (MDP) mexicain peuvent être utilisées à des fins de conformité¹⁸⁹. À la rédaction de ce document, aucun détail n'était disponible sur les types et les limites des compensations du MDP, incluant le recours éventuel aux Réductions certifiées d'émissions (CER) basées sur la forêt provenant de projets de boisement ou de reboisement (CER de longue durée et CER temporaires). La taxe couvre approximativement 40 pour cent des émissions totales de GES¹⁹⁰. Cependant, le *Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT-Sécretariat de l'environnement et des ressources naturelles) a signalé d'autres changements à la loi. Même si ce n'est qu'une hypothèse, le protocole d'accord signé récemment par l'État de Californie et le Mexique, combiné à l'essai par la *Climate Action Reserve* d'une méthodologie REDD+ accroissent la probabilité de l'inclusion éventuelle de crédits forestiers (REDD+) dans le système mexicain¹⁹¹.

Le Chili met actuellement en œuvre une taxe carbone, censée entrer en vigueur au cours de la période 2016–2017¹⁹². Les estimations des recettes se chiffrent entre 247-265 millions US\$ par an au tarif de 5 US\$ par tCO₂. Un droit supplémentaire de 0,10 US\$ s'applique pour chaque tonne de polluants locaux, incluant les matières particulaires, le dioxyde de soufre et les oxydes d'azote. La taxe CO₂ touche les émissions provenant de véhicules diesel importés et de sources stationnaires d'une capacité de production supérieure à 50MW¹⁹³. Les revenus estimés concernent uniquement le secteur de production d'électricité. Les compensations devraient être autorisées dans le système à hauteur de 5 à 10 pour cent avec la possibilité d'avoir recours à certaines compensations REDD+. Ces détails doivent être confirmés, étant donné que la politique relative aux compensations est encore à l'étude.

Selon les informations contenues dans la proposition de partenariat du Brésil pour le développement des marchés du carbone (PMR), le Brésil envisage aussi une taxe carbone¹⁹⁴. S'il décidait de mettre en place une taxe carbone, celle-ci pourrait inclure des éléments communs à d'autres systèmes mis en œuvre dans la région. L'analyse FRAC de la taxe carbone (Tableau) souligne divers points.

Les choix concernant le niveau des compensations et la REDD+ influenceront probablement l'évolution d'autres systèmes actuels ou en développement. Si le Brésil décide de mettre en œuvre un système

¹⁸⁹ Gouvernement du Mexique. (2014). Présentation de la taxe carbone au Partenariat pour le développement des marchés du carbone, Banque mondiale.

¹⁹⁰ Banque mondiale. (2014). Situation et tendances de la tarification du carbone 2014. Extrait de : <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/05/28/state-trends-report-tracks-global-growth-carbon-pricing>. Consulté le 27 août 2014.

¹⁹¹ Gouvernement de Californie. (2014). MOU entre la Californie et le Mexique. Extrait de : http://gov.ca.gov/docs/7.28_Climate_MOU_Eng.pdf. Consulté le 30 juillet 2014.

¹⁹² Communication personnelle avec Tassara, P. et Noguera, L., VCS Chili.

¹⁹³ Gouvernement du Chili. (2014). Présentation à une réunion du comité technique à Cologne, Allemagne.

¹⁹⁴ Gouvernement du Brésil. (2014). Proposition de Préparation au marché. Extrait de : <https://www.thepmr.org/country/brazil-0>. Consulté le 18 février 2015.

national d'échange d'émissions, le système s'appuiera sans doute sur des leçons apprises lors du développement de systèmes infranationaux d'échanges d'émissions à Rio de Janeiro et São Paulo. Ces deux systèmes infranationaux d'échange d'émissions sont actuellement en attente pendant que le gouvernement explore divers MBI. Puisqu'un système d'échange est susceptible de se constituer, nous examinerons celui de Rio de Janeiro.

L'État de Rio de Janeiro dispose d'une loi climatique (5690/2010), qui appuie le développement d'un marché du carbone à l'échelle de l'État. L'élaboration plus avant de la législation (Décret n° 43216/2011) et du Plan pour le changement climatique de l'État (2012) souligne les étapes à suivre pour la création d'un ETS (par exemple, établissement d'objectifs pour les secteurs, définition des règles relatives à l'attribution de quotas, l'utilisation de compensations incluant la REDD+, et les liens avec d'autres systèmes). L'ETS fut annoncé lors de la Conférence de Rio+20 en 2012 et devait commencer dès le début de 2013, mais il fut repoussé jusqu'à nouvel ordre en raison de la résistance manifestée par la Fédération des industries de l'État de Rio de Janeiro (FIRJAN)¹⁹⁵.

Si l'ETS de Rio de Janeiro est mis en œuvre avant 2017 (c.-à-d., avant toute décision prise par le gouvernement fédéral), il fonctionnera sur la base de la BVRio (une initiative visant la mise en place d'une bourse de produits environnementaux basée dans la ville de Rio de Janeiro). Si une décision fédérale est prise en faveur du MBRE, Rio de Janeiro recommandera sans doute de reconnaître les premières transactions et d'avoir recours à l'expérience de BVRio comme fondations du marché national. Le cas de l'État de Rio de Janeiro, fonctionnant comme un marché infranational du carbone, est abordé plus en détail dans l'analyse FRAC (Tableau 12).

¹⁹⁵ PIAC. (2014). Échanges d'émissions à l'échelle mondiale - Rapport de situation du Partenariat international d'action sur le carbone (PIAC) 2014. Extrait de : <https://icapcarbonaction.com/component/attach/?task=download&id=152> page 41. Consulté le 30 janvier 2015.

TABLEAU II. ANALYSE FRAC DE LA TAXE CARBONE POUR LE BRESIL

Brésil		
Adaptation	Contexte juridique	L'Article 6 de la loi nationale relative au Changement climatique du Brésil mentionne « des mesures et des taxes fiscales pour stimuler les réductions d'émissions et l'absorption des GES, le taux des taxes, les exemptions, les compensations et les mesures incitatives, qui seront régies par des lois précises » ¹⁹⁶ . Aucune loi spécifique n'a été créée ou appliquée pour la mise en place d'une taxe carbone. Il n'existe aucune disposition juridique explicite stipulant qu'une partie des recettes provenant de la taxe de carbone potentielle soit consacrée à la REDD+ et/ou que des mesures incitatives fiscales soient mises en place pour la REDD+ par le biais de dispositions relatives aux compensations.
	Acceptabilité sociale et politique	<p>À ce premier stade de développement politique, il est difficile de savoir si le soutien de la communauté convergera vers une taxe carbone ou un système d'échange d'émissions. Dans le cadre de la proposition de PMR du Brésil, une participation plus importante des parties prenantes est prévue pour les MBI, et le ministère des Finances est chargé de préparer un livre blanc sur les MBI, qui sera soumis pour approbation par le Groupe exécutif du Comité interministériel du changement climatique (GEx/CIM)¹⁹⁷. Le livre blanc comportera des recommandations relatives à la sélection et à la conception d'un MBI.</p> <p>Le Brésil a joué le rôle de chef de file pour la promotion de la REDD+ avec un engagement social et politique bien documenté visant à se préoccuper des émissions issues de la déforestation, mais la sensibilisation des parties prenantes est nécessaire pour renforcer l'appui essentiel pour l'inclusion de la REDD+ à une taxe carbone. Les projets REDD+ sont largement acceptés par le grand public au Brésil. La plupart ont été élaborés pour un marché volontaire du carbone et/ou pour le Fonds Amazonie.</p>

¹⁹⁶ Gouvernement du Brésil. (2009). Loi nationale relative au Changement climatique. Extrait de : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm (en portugais). Consulté le 30 janvier 2015.

¹⁹⁷ Gouvernement du Brésil. (2014). Proposition du Brésil pour le PMR. Extrait de : https://www.thepmr.org/system/files/documents/Final%20MRP%20Brazil_Presentation_29-08-2014.pdf. Consulté le 30 janvier 2015.

	<p>Le recours aux projets REDD+ comme compensations dans le cadre d'une politique nationale imposant la taxe carbone peut susciter des avis divers. Le secteur industriel peut favoriser l'inclusion en raison des avantages perçus (par exemple, les co-bénéfices à faible coût relatif et environnementaux) ; cependant, certains groupes environnementaux sont susceptibles de s'opposer à l'inclusion en raison des risques ressentis (par exemple, la non-permanence) ou à cause des divergences d'opinion sur l'utilisation des compensations en général. La sensibilisation des décideurs politiques et du public, ainsi que la communication entre eux, est nécessaire afin de mieux appréhender comment la REDD+ pourrait être intégrée à une politique nationale imposant une taxe carbone.</p>
Capacité institutionnelle	<p>Le Brésil renforce sa capacité institutionnelle grâce au PMR. Le pays est doté d'un système et d'un cadre solides et avérés en matière de fiscalité qui, en théorie, pourrait facilement intégrer une politique nationale de taxation du carbone. Une recherche et une analyse plus approfondies sur la manière d'intégrer la REDD+ à une telle politique nationale pourraient appuyer l'élaboration de la politique du Brésil lors des phases de conception d'ici 2020. Le Brésil a une vaste expérience en matière de préparation de projets REDD+ pour les marchés volontaires du carbone satisfaisant à la fois aux normes locales et internationales.</p>
Transparence	<p>Certaines mesures favorisant la transparence déjà en place incluent la surveillance nationale de la foresterie, l'utilisation de normes locales et internationales pour la préparation de projets/programmes REDD+, de registres et d'un renforcement sérieux des capacités (par exemple, le Fonds Amazonie).</p>
Gouvernance	<p>Receita Federal – Le Service brésilien des recettes fédérales – est l'agence chargée de la perception des impôts et de la mise en vigueur de la loi fiscale. La collecte et l'application d'une taxe carbone relèveront sans doute aussi de sa compétence. Pour l'heure, la gestion des projets et des initiatives REDD+ incombent au ministère de l'Environnement et à la Banque de développement du Brésil (BNDES) (par le biais du Fonds Amazonie) et/ou aux gouvernements infranationaux (c.-à-d., des États comme Acre et Amazonas). Selon la manière dont les recettes provenant de la taxe carbone sont affectées à la REDD+ et/ou comment l'incitation fiscale pour la REDD+ est créée, la gouvernance peut se situer au niveau national ou infranational.</p>
Mise en œuvre	<p>Au cours des deux prochaines années, le ministère des Finances œuvrera sur les options de conception pour la tarification du carbone. Selon l'évaluation de l'impact, les recommandations concernant un instrument de tarification de carbone pour le Brésil doivent être soumises au Comité interministériel sur le changement climatique en 2017, avec une mise en œuvre prévue à une date ultérieure. Les activités, les projets, les programmes et le renforcement des capacités dans le cadre</p>

		de la REDD+ peuvent se poursuivre parallèlement à l'évolution vers une taxe carbone au moyen du soutien des options actuelles en matière de financement (par exemple, le Fonds Amazonie).
Risques	Environnement	<p>Si les signaux prix et les éléments déclencheurs de compensations ne sont pas bien définis, le passage aux technologies à faibles émissions de carbone est susceptible de ne pas se produire. Si la taxe carbone est uniquement nationale ou même mise en place au niveau infranational, il peut se produire des fuites (c.-à-d., les industries/activités pourraient être délocalisées dans d'autres pays ou d'autres régions géographiques n'imposant pas d'objectifs pour les GES).</p> <p>De robustes systèmes MNV sont essentiels, sinon le risque de compromettre l'intégrité environnementale du système croît (par exemple, les risques de non-permanence, la double comptabilisation, etc.). L'utilisation des forêts et des terres pourrait compliquer l'inclusion à un système, et il faudra peut-être estimer les émissions de référence.</p>
	Durabilité	La politique d'imposition d'une taxe carbone est astreinte à des questions de durabilité en raison du risque politique. Il est probable que des approches à plus long terme en matière de gestion des GES seront adoptées. Une taxe carbone pourrait faire partie d'un ensemble de mesures pour les pays ayant conclu un accord international, ce qui diminuerait le risque concernant la durabilité.
	Économie	Une taxe carbone peut être source de préoccupations en matière de compétitivité. Pour autant, une taxe carbone pourrait offrir de nouvelles possibilités dans les industries pour la croissance verte. Les secteurs de l'utilisation des forêts et des terres pourraient bénéficier de nouvelles possibilités par le biais de l'inclusion des compensations ou de l'affectation des recettes provenant de la taxe carbone.
Potentiel d'abattement		Le potentiel d'abattement sera déterminé par le livre blanc que préparera le ministère des Finances avec l'appui du PMR. Le potentiel d'abattement pour les projets REDD+ dans le cadre d'une politique nationale de taxation du carbone dépendra des restrictions sur l'utilisation des compensations.
Coût		Sera déterminé par le livre blanc que préparera le ministère des Finances ; des réductions d'émissions à faible coût existent au Brésil.

TABLEAU 12. ANALYSE FRAC DE L'ÉCHANGE DES ÉMISSIONS APPLIQUÉE AU BRÉSIL (ÉTAT DE RIO DE JANEIRO)

État de Rio de Janeiro (Brésil)		
Adaptation	Contexte juridique	<p>Rio de Janeiro a pour objectif précis de réduire l'intensité du carbone à des niveaux inférieurs à ceux de 2005 d'ici 2030 (Décret n° 43216/2011)¹⁹⁸ et prévoit un marché d'État du carbone (ETS) (Loi n° 5690/2010)¹⁹⁹.</p> <p>Un plan d'État relatif au changement climatique publié en 2012 citait les directives pour la création de l'ETS de Rio de Janeiro (par exemple, mise au point d'objectifs spécifiques par secteur basés sur les coûts d'abattement marginaux par rapport à la compétitivité des secteurs, les études d'attribution, l'utilisation de compensations, les liens avec d'autres marchés et d'autres questions)²⁰⁰.</p> <p>Le Plan du Changement climatique de l'État de Rio de Janeiro (2012) indiquait de façon explicite la possibilité d'utiliser des crédits de projets REDD+ du Brésil pour atteindre les objectifs sectoriels (qu'il reste encore à déterminer).</p>
	Acceptabilité sociale et politique	<p>En 2012, la FIRJAN a demandé des études plus poussées avant la mise en œuvre de l'ETS. Depuis lors, la réalisation de ce système a été reportée. Néanmoins, d'autres acteurs continuent à promouvoir la mise en place du marché du carbone d'État, surtout BVRio (une initiative visant la mise en place d'une bourse de produits environnementaux basée dans la ville de Rio de Janeiro)²⁰¹.</p> <p>Au Brésil, le grand public (incluant à Rio de Janeiro) accepte largement les projets REDD+. La plupart des projets ont été préparés pour le marché volontaire du carbone et/ou pour le Fonds Amazonie. Le</p>

¹⁹⁸ Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. (2011). Décret 43216 sur la loi relative au Changement climatique de l'État de RJ. Extrait de : http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403799/DLFE-59683.pdf/DOERJ_43216_Clima.pdf (en portugais). Consulté le 30 janvier 2015.

¹⁹⁹ Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. (2010). Loi 5690 - loi relative au Changement climatique de l'État de RJ. Extrait de : <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/a9593961f9d00ab28325770a005bd6a4?OpenDocument> (en portugais). Consulté le 30 janvier 2015.

²⁰⁰ Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. (2010). Plan sur le Changement climatique de l'État de RJ. Extrait de : <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1312221/DLFE-56319.pdf/planoEstadualmudclima.pdf> (en portugais). Consulté le 30 janvier 2015.

²⁰¹ Pour de plus amples informations au sujet de BVRio, consulter : <http://www.bvrio.org/site/>

		recours aux projets REDD+ comme compensations dans le cadre de toute politique nationale en matière d'ETS peut faire l'objet de débats. Le secteur industriel pourrait en favoriser l'usage en raison des avantages perçus (par exemple, le coût relativement faible et les co-bénéfices environnementaux). Il y aura probablement de légères divergences d'opinion en raison des risques ressentis (par exemple, la non-permanence) ou à cause de l'utilisation de compensations en général.
	Capacité institutionnelle	<p>L'État de Rio dispose déjà d'une infrastructure (par exemple, BVRio, qui servira de registre pour les crédits d'émissions lorsque l'ETS sera mis en œuvre)²⁰². Puisqu'elle vient de lancer ses activités récemment, et uniquement une simulation pilote d'échange d'émissions volontaire, BVRio n'a pas encore démontré si elle avait la capacité nécessaire en matière de technologie et de gestion pour la pleine opérationnalisation de l'ETS.</p> <p>En 2013, l'État de Rio de Janeiro, d'Acre et la BNDES (Banque de développement du Brésil) ont signé un accord technique pour développer le marché du carbone au Brésil, en privilégiant la REDD+. À ce jour, aucun résultat notable à la suite de cet accord n'a été communiqué. L'un des objectifs de l'accord technique entre les États de Rio de Janeiro, d'Acre et la BNDES était de renforcer la capacité institutionnelle nécessaire pour l'utilisation de crédits de la REDD+. Certaines dispositions spéciales concerneraient plus particulièrement la conception et la mise en œuvre d'un système MNV capable de fonctionner entre deux États au moins (selon le nombre d'États qui adopteront l'initiative de la REDD+).</p>
	Transparence	<p>Le principal instrument de transparence sera le système de registre de la BVRio (qui n'est pas encore mis en œuvre, ni testé dans le contexte de la pleine opérationnalisation de l'ETS de Rio de Janeiro).</p> <p>Une fois que les crédits de la REDD+ commenceront à être utilisés dans l'ETS de Rio de Janeiro, ils seront soumis à la même procédure juridique (c.-à-d., les procédures de la BVRio). Des mesures et partenariats supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires, puisque le projet sera implanté en dehors de l'État de Rio de Janeiro.</p>

²⁰² Ministère fédéral d'Allemagne pour l'Environnement, la conservation de la nature et la sécurité nucléaire. (2013). Towards a Global Carbon Market – Prospects for Emissions Trading 11 et 12 avril 2013 – Documentation et récapitulatif. Extraits de : http://www.adelphi.de/files/uploads/andere/pdf/application/pdf/ets_documentation_web.pdf p.13. Consulté le 30 janvier 2015.

	Gouvernance	<p>La principale entité gouvernementale prenant part à la conception de l'ETS est l'<i>Instituto Estadual do Ambiente</i> (INEA - Institut de l'environnement de l'État de Rio de Janeiro), qui sera chargé de l'attribution. Une autre organisation, la BVRio, sera responsable du registre.</p> <p>Puisque l'ETS de Rio de Janeiro n'est pas opérationnel, il n'est pas possible d'évaluer la structure de gouvernance proposée. En théorie, le pays est en mesure de respecter les exigences minimales requises par la loi et est doté des capacités nécessaires pour ce faire. Les mêmes organisations pourraient assurer la gouvernance pour les crédits de la REDD+ (avec le soutien supplémentaire d'autres organisations dans des États ayant adopté la REDD+, notamment Acre).</p>
	Mise en œuvre	<p>À l'origine, le système devait démarrer en 2013 avec une phase d'essai sur trois ans. Cependant le lancement du système a été retardé indéfiniment. Le premier échéancier était le suivant : Phase I : 2013–2015 ; Phase II : 2016–2020 ; Phase III : 2021–2025 et Phase IV : 2026–2030. Jusqu'à présent aucun programme de mise en œuvre n'a été publié²⁰³. Le système est censé couvrir les secteurs du ciment, de l'acier, des produits chimiques, le secteur pétrochimique et celui de la céramique²⁰⁴. Une simulation d'échange d'émissions volontaire est déjà en place par le biais de la BVRio. Les résultats devraient être publiés dans un proche avenir.</p> <p>Les projets REDD+ pourront être autorisés par la suite. La quantité de crédits qui seront acceptés dans le système et la proportion de crédits provenant des projets de compensations mis en œuvre à Rio de Janeiro seront fixées ultérieurement. La quantité dépendra du montant des quotas attribués, des coûts de conformité par rapport au prix des crédits de la REDD+ et des exigences de la MNV, entre autres.</p>
Risques	Environnement	<p>L'ETS repose sur l'établissement d'un plafond et de quotas appropriés pour garantir que les exigences en matière d'abattement sont satisfaites. Il existe nombre d'exemples à l'échelle internationale dans lesquels des allocations trop importantes ou des plafonds trop bas ont fait échouer le système. L'analyse des leçons apprises d'autres systèmes permet de fixer un plafond et une attribution adéquats. Si l'ETS est uniquement mis en œuvre à l'échelle nationale, ou même au niveau infranational, il pourraient se</p>

²⁰³ Ibid. p.41. Consulté le 30 janvier 2015.

²⁰⁴ Ibid. p.41. Consulté le 30 janvier 2015.

		<p>produire des fuites (c.-à-d., les industries/activités pourraient être délocalisées dans d'autres pays ou d'autres régions géographiques n'imposant pas d'objectifs pour les GES).</p> <p>De robustes systèmes MNV sont essentiels ; des systèmes MNV médiocres posent des risques d'intégrité environnementale. Un système MNV solide, des sauvegardes sociales et environnementales et la transparence sont requis pour garantir l'intégrité de la REDD+ au sein d'un système ETS. Le recours aux normes internationales ou aux normes locales révisées et aux registres peut réduire le risque environnemental associé à l'inclusion de la REDD+ à un ETS. Un éventail d'outils comme des éléments tampons et l'élaboration de politique peuvent réduire des risques comme la permanence.</p>
	Durabilité	La durée de vie d'un ETS dépend des processus décisionnels ; par conséquent, elle est astreinte aux risques de durabilité par le jeu d'une politique partisane, selon les partis politiques au pouvoir.
	Économie	La crainte de l'industrie au regard de la perte de compétitivité et de l'accroissement des coûts peut freiner le processus décisionnel. Le système ETS devrait garantir le transfert transparent et opportun du financement et des quotas d'émissions pour réduire les risques économiques associés à l'intégration de la REDD+ au système.
Potentiel d'abattement		Une étude menée par l'Université fédérale de Rio a indiqué un abattement total de 42 Mteq CO ₂ d'ici 2030, uniquement avec les mesures adoptées au sein des secteurs à forte intensité énergétique de Rio de Janeiro ²⁰⁵ . L'abattement potentiel pour les projets REDD+ dépendra de la juridiction (par exemple, Acre ou Amazonas) sélectionnée pour la mise en œuvre du projet.
Coût		La même étude a révélé que l'abattement potentiel principal était entre 50 \$ et 100 \$ par tonne de CO ₂ . Le coût pour les projets REDD+ dépendra de la juridiction sélectionnée pour la mise en œuvre du projet et du type de projet .

²⁰⁵ UFRJ. (2012). Impactos da adoção de metas de redução de emissão de gases de efeito estufa sobre setores energointensivos do estado do Rio de Janeiro, alternativas e custos de mitigação. Extrait de : http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1312228/DLFE-56350.pdf/03_reducao_emissoesde_gees.pdf (en portugais). Consulté le 30 janvier 2015.

3.3 GHANA : ECHANGE D'EMISSIONS OU TAXE CARBONE ?

Depuis 2010, le Ghana a mis en place une politique nationale générale pour le changement climatique – le *National Climate Change Policy Framework* (NCCPF - Cadre politique national pour le changement climatique) visant à assurer une économie à faibles émissions de carbone tout en réalisant pour le pays une croissance économique dans ce contexte. Le Ghana émet une quantité relativement faible de GES et était, jusqu'au milieu des années 1990, un puits net de carbone en raison de son carbone forestier²⁰⁶. En dehors de l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF), en 2006, les émissions atteignaient le montant modeste de 7,85 Mteq CO₂ en comparaison de l'Australie, dotée d'une population à peu près égale et émettant 398 Mteq CO₂ en 2012^{207, 208}.

La hausse des émissions au Ghana est attribuable à une population et une économie croissantes, accompagnées d'une exploitation non durable des ressources forestières²⁰⁶. Le Ghana dépend des exportations pour ses matières premières : l'or, le cacao et le pétrole. La production de pétrole augmente et contribue à la croissance du PIB. Pour autant, la perspective est sombre, en raison de la chute des prix du baril de pétrole Brent de plus 100 US\$ en septembre 2014 à 50 US\$ en janvier 2015. Si cette tendance était soutenue à court ou moyen terme, la situation conduirait probablement à une détérioration plus grave du budget. Le cours de la devise du Ghana a baissé en même temps que le prix du pétrole s'est effondré, conduisant à des tensions inflationnistes accrues²⁰⁹.

En matière de politique, les options visant à limiter l'augmentation des émissions GES incluent la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émissions²¹⁰, d'un système de points de référence et de crédits²¹¹, ou d'une taxe carbone²¹². Étant donné les contraintes fiscales du Ghana, l'introduction d'un système de points de référence et de crédits ou d'ETS avec des attributions de quotas provenant uniquement de l'État n'améliorera pas les recettes du gouvernement²¹³. Aussi, le débat porte

²⁰⁶ Extrait de : <http://thereddesk.org/countries/ghana>

²⁰⁷ CCNUCC. (2015). Données sur les émissions GES pour l'Australie. Extrait de : https://unfccc.int/files/ghg_emissions_data/application/pdf/aus_ghg_profile.pdf. Consulté le 5 février 2015.

²⁰⁸ CCNUCC. (2015). Données sur les émissions GES pour l'Australie. Extrait de : https://unfccc.int/files/ghg_data/ghg_data_unfccc/ghg_profiles/application/pdf/gha_ghg_profile.pdf. Consulté le 5 février 2015.

²⁰⁹ Fonds monétaire international. (2014). Rapport pays FMI N° 14/129. Extrait de : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14129.pdf>. Consulté le 30 janvier 2015.

²¹⁰ Système d'échange d'émissions de l'Union européenne. (sans date). Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm. Consulté le 3 février 2015.

²¹¹ Programme de réduction des gaz à effet de serre de l'Alberta. (sans date). Extrait de : <http://esrd.alberta.ca/focus/alberta-and-climate-change/regulating-greenhouse-gas-emissions/default.aspx>. Consulté le 29 janvier 2015.

²¹² Taxe carbone au Mexique 2014. (sans date) Partenariat pour le développement des marchés du carbone, Banque mondiale. Extrait de : <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Carbon%20Tax%20in%20Mexico.pdf>. Consulté le 3 février 2015.

²¹³ Le système de points de référence et de crédit, ainsi que les attributions administratives imposent aussi des coûts sur l'économie. L'abattement n'est pas gratuit et doit provenir de l'investissement dans des projets et des technologies de

principalement sur les avantages que présenterait une taxe carbone ou un système ETS avec une mise aux enchères des quotas. Le lancement d'un système ETS au Ghana peut s'avérer difficile – notamment à cause de la situation interne, mais aussi régionale.

Les organisations économiques dominantes de la région – la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) – auront sans doute un intérêt direct dans l'élaboration de toute politique favorisant un ETS. L'Union africaine (UA) par le biais du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) pourrait aussi jouer un rôle²¹⁴. À l'interne, un certain nombre d'agences et de comités semblent vouloir participer, incluant : le ministère de l'Environnement, des sciences, de la technologie et de l'innovation (MESTI), le ministère des Terres et ressources naturelles (MLNR), l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA), le Comité national du changement climatique (NCCC)²¹⁵, le Conseil consultatif des ressources naturelles (ENRAC), la Gestion des ressources naturelles, de l'environnement (NREG), le Comité directeur et le comité de coordination technique²¹⁶, et le Comité de politique en matière de crédit de carbone (relevant du MESTI).

Le Ghana a certes des services financiers, une industrie et une bourse (GSE – Ghana Stock Exchange) naissants ; cependant, la mesure traditionnelle de densification des circuits financiers, le rapport de la masse monétaire (M2) par rapport au PIB²¹⁷, n'indiquent pas un marché profond et liquide, capable de soutenir les degrés de sophistication financière nécessaires pour mettre au point et prendre en charge un ETS²¹⁸. Le secteur des services financiers du Ghana reste relativement peu développé par rapport à d'autres pays qui ont entrepris des réformes en matière de politique d'échange d'émissions (par exemple, l'Europe, l'Australie, la Californie et la Corée du Sud). L'immaturité du service financier est plus évidente lorsque l'on observe les opérations de la GSE, qui est de faible volume et peu liquide et dont les transactions sont discontinues. La valeur totale des transactions est inférieure à 1 pour cent du PIB, et le chiffre d'affaires est inférieur à 4 pour cent, ce qui constitue un argument de plus pour encourager le Ghana à développer davantage ses services financiers avant d'entreprendre la création d'un ETS^{217, 219}.

Le seul autre précédent en Afrique est celui de la proposition d'une taxe carbone en Afrique du Sud. D'un montant de 120 Rand (R) par tonne de CO₂, elle doit être présentée en 2015. Le taux de la taxe de 120

réduction d'émissions. Une attribution administrative ne réduit pas ce coût, qui est pris en charge par les consommateurs.

²¹⁴ NEPAD. (2012). Changement climatique. Extrait de : <http://www.nepad.org/climatechangeandsustainabledevelopment>. Consulté le 5 février 2015.

²¹⁵ Gouvernement du Ghana. (2010). Proposition de préparation au Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF). Extrait de : http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jan2011/Revised_Ghana_R-PP_2_Dec-2010.pdf. Consulté le 25 novembre 2014.

²¹⁶ Extrait de : http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_gha.pdf. Consulté le 5 février 2015.

²¹⁷ Fonds monétaire international. (IMF). 2008. Les réformes du Ghana transforment son secteur financier. Extrait de : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/CAR052208A.htm>. Consulté le 5 février 2015.

²¹⁸ Banque mondiale. (2014). Masse monétaire et quasi monétaire (M2) comme % du PIB. Extrait de : <http://data.worldbank.org/indicator/FM.LBL.MQMY.GD.ZS>. Consulté le 5 février 2015.

²¹⁹ Nous n'avons pu trouver de données plus récentes que celles de 2008 sur les GES.

R par teq CO_2 augmentera à hauteur de 10 pour cent par an jusqu'à la fin de 2019 afin de fournir un signal prix clair au long terme. En 2019, le taux d'augmentation sera révisé pour l'année 2020. La taxe carbone s'appliquera à toutes les sources d'émissions directes stationnaires, incluant les émissions de procédés industriels. La taxe comporte un seuil d'exonération et un pourcentage de compensation pour chaque secteur industriel couvert²²⁰. Étant donné le précédent établi par l'Afrique du Sud, le degré de développement du secteur financier au Ghana, les émissions relativement faibles, mais en croissance, et le besoin de revenus stables et accrus pour le gouvernement au Ghana, il semblerait qu'une taxe carbone serait une option plus souhaitable qu'un ETS avec un processus de mise aux enchères. L'analyse FRAC de cette situation est présentée dans le Tableau 3.

Au Ghana, il existe des lois et des politiques importantes relatives au changement climatique, incluant le Cadre politique national du changement climatique (NCCPF) de 2011, une loi sur l'énergie renouvelable (2011) et une Politique nationale pour l'énergie (2010)²²¹. Il existe aussi divers précédents concernant la taxation des ressources : une taxe pour les sociétés minières (35 pour cent) et des dispositions pour taxer les bénéfices exceptionnels de l'extraction minière²²². Le Ghana a également mis en place une taxe sur les carburants²²³ mais aucune mesure spécifique n'a été prise pour une taxe carbone. D'après l'expérience de l'Afrique du Sud, il peut s'avérer plus acceptable d'appliquer une taxe carbone aux énergies fossiles en élargissant la couverture de la taxe, au lieu d'introduire une nouvelle taxe ciblant spécifiquement les émissions GES. Les taux de taxe pourraient être estimés en fonction de la teneur en carbone des diverses énergies fossiles, puis être appliqués en conséquence.

Comme exposé ci-dessus dans l'exemple du Brésil, le Mexique pourrait servir de modèle pour la façon d'utiliser les compensations dans un système de taxe carbone. Dans le cas du Ghana, il existe peu de possibilités de MDP, et la REDD+ pourrait se révéler être un type de compensations attrayant²²⁴. Pour que ce changement se produise, une percée plus poussée de la REDD+ doit se produire au Ghana.

Le Ghana a désigné des organes et des politiques appuyant la gestion et le développement des forêts. Des réformes significatives ont été mises en place pour une administration efficiente des terres au Ghana. Le Programme de ressources forestières et de gouvernance environnementale (NREG) et le Programme national de développement de plantations forestières sont des programmes nationaux établis par le gouvernement pour s'atteler à la déforestation et aux pratiques d'utilisation durables des terres, incluant la loi pour le Fonds de développement des plantations forestières (FPDF) de 2000, et

²²⁰ Gouvernement d'Afrique du Sud. (2013). Finances. Exposé sur la politique à l'égard de la taxe carbone. Extrait de : <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/Carbon%20Tax%20Policy%20Paper%202013.pdf>. Consulté le 28 août 2014.

²²¹ Nachmany, M., Fankhauser, S., Townshend, T., Collins, M., Landesman, T., Matthews, A., Pavese, C., Rietig, K., Schleifer, P. et Setzer, J. (2014). The GLOBE Climate Legislation Study: A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries. Quatrième édition. Londres : GLOBE International and the Grantham Research Institute, London School of Economics.

²²² IHK. 2012. Extrait de : http://www.ihk-krefeld.de/de/media/pdf/international/laenderschwerpunkt-ghana/ghana_2012.pdf. Consulté le 1^{er} April 2015.

²²³ KPMG. 2014. Extrait de : <https://www.kpmg.com/Africa/en/KPMG-in-Africa/Documents/2014%20Fiscal%20Guides/Fiscal%20Guide%20Ghana.pdf>. Consulté le 1^{er} April 2015.

²²⁴ Autoriser les compensations réduira les revenus fiscaux et peut donc se heurter à la résistance politique du ministère des Finances.

l'amendement à la loi pour le Fonds de développement des plantations forestières de 2002²²⁵. Des mesures nécessaires ont été prises pour la préparation à la REDD+, incluant la mise au point d'une stratégie nationale, de politiques et d'activités visant le renforcement des capacités dans le cadre de la REDD+. Le Ghana est dans la Phase de mise en œuvre de sa Proposition de préparation à la REDD (R-PP) en tant que Pays participant au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF). C'est aussi le Pays pilote pour le Programme d'investissement pour la forêt (PIF). En 2011, le Ghana rejoignit le programme ONU-REDD comme pays partenaire. En outre, le Ghana a signé un accord volontaire avec l'UE pour lutter contre l'exploitation illégale du bois d'œuvre dans le cadre de l'initiative du Programme d'Application des réglementations forestières, de la gouvernance et des échanges commerciaux (FLEGT)²²⁶. Dans le cadre de cet accord, tout le bois d'œuvre ghanéen pénétrant le marché européen doit être certifié pour garantir la légalité de sa provenance.

²²⁵ Extrait de : <http://www.fcghana.org/page.php?page=303§ion=28&typ=1>. Consulté le 5 février 2015.

²²⁶ Programme FLEGT de l'UE. (2011). Extrait de : <http://www.euflegt.efi.int/ghana>. Consulté le 5 février 2015.

TABLEAU 13. ANALYSE FRAC APPLIQUEE AU GHANA

Ghana		
Adaptation	Contexte juridique	<p>Actuellement au Ghana aucune disposition explicite n'est prévue en matière de taxe carbone, mais il existe un Cadre politique national du changement climatique – NCCPF (2011), une loi pour l'Énergie renouvelable (2011) et une Politique nationale en matière d'énergie (2010)²²¹. Divers précédents existent aussi : une taxe pour les compagnies minières (35 pour cent), une taxe sur les revenus du pétrole²²³ et des dispositions pour imposer une taxe sur les bénéfices exceptionnels des sociétés minières²²².</p> <p>Diverses politiques adaptées à la REDD+ sont en place : la loi sur le Fonds de développement des plantations forestières (FPDF), 2000, et l'Amendement du FPDF, 2002²²⁵. Le Projet d'administration des terres fut établi pour faire les réformes nécessaires, comme la REDD+, en vue de gérer de manière efficiente les terres. Les programmes nationaux du Ghana visant à examiner la déforestation incluent le Programme de gestion des ressources naturelles et de l'environnement (NREG) et le Programme national de développement de plantations forestières²²⁵. Il existe un accord de partenariat volontaire avec l'Union européenne pour lutter contre l'exploitation illégale du bois dans le cadre de l'initiative FLEGT²²⁶.</p>
	Acceptabilité sociale et politique	<p>L'imposition d'une taxe sur les ressources semble être acceptable ; pour autant, l'acceptabilité d'une taxe généralisée sur le carbone est moins évidente. Vu l'expérience sud-africaine reportant la mise en œuvre de la taxe carbone, il est probable qu'une combinaison de l'opposition manifestée par la crainte d'impacts sur les intérêts économiques et des incidences sur le coût puisse retarder toute proposition. L'appui pour la REDD+ existe au niveau national avec l'établissement de plusieurs groupes de travail REDD+, une stratégie pour la REDD+ et l'intégration de la REDD+ à la politique nationale. Le gouvernement continue à sensibiliser la société civile à la REDD+.</p>
	Capacité institutionnelle	<p>Le ministère des finances du Ghana est chargé de l'évolution du système de taxation du Ghana vers la mise en place d'un impôt sur les sociétés et d'une écotaxe. Le Ghana se prépare à la REDD+ par le biais du fonds de préparation du Fonds de partenariat du carbone forestier (FCPF-R). Il exécute aussi des projets pilotes et constitue des groupes de travail pour le renforcement des capacités. Des lacunes existent dans la notification des émissions, et un système serait nécessaire pour surveiller l'acquittement des responsabilités. Les deux domaines manquent largement de capacités.</p>

	Transparence	Le Ghana a ratifié des traités internationaux relatifs à la transparence financière. Il reste à développer des points d'action sur les rapports financiers des sociétés. La Commission forestière a introduit une mesure pour améliorer la transparence au regard du décaissement des bénéficiaires forestiers par le biais de la publication trimestrielle des déboursements des droits de coupe, diffusés depuis 2003. Dans certains cas, cette mesure a permis aux communautés d'exiger des autorités qu'elles soient plus claires sur l'utilisation des fonds transférés ²²⁷ .
	Gouvernance	<p>La gouvernance sera sans doute plus compliquée. Le ministère des Finances est la principale agence gouvernementale chargée du système de taxation du Ghana. Les sociétés peuvent être soumises à un audit et encourir des amendes pour manque de conformité²²⁸. Le ministère des Terres et des ressources naturelles (MLNR) a la responsabilité globale de la planification et de la direction de la politique du secteur forestier pour les objectifs nationaux en matière de foresterie²²⁹.</p> <p>Le programme NREG a fixé des objectifs pour faire face aux questions de gouvernance concernant les ressources naturelles et l'environnement. Le Comité de politique des crédits carbone, relevant du ministère de l'Environnement, des sciences, de la technologie et de l'innovation (MESTI), a été établi pour définir clairement la réglementation et les procédures à suivre pour réaliser des activités produisant des crédits carbone, l'attribution de droits de carbone et la participation à des activités infranationales²³⁰.</p>

²²⁷ Banque mondiale. (2006). Analyse environnementale du pays du Ghana. Extrait de : http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/3635842-1175696087492/21919456/Ghana_CEA.pdf. Consulté le 10 février 2015.

²²⁸ Price Waterhouse Coppers (PWC). (2012). Charting Tax Trends in Ghana. Extrait de : http://www.pwc.com/en_GH/gh/pdf/ghana-tax-guide-with-facts-and-figures.pdf. Consulté le 10 février 2015.

²²⁹ The Red Desk. (sans date). Ghana. <http://thereddesk.org/countries/ghana>

²³⁰ The Red Desk. (sans date). MESTI. Extrait de : <http://thereddesk.org/countries/actors/ministry-environment-science-technology-and-innovation>

	Mise en œuvre	<p>L'expérience vécue au regard des taxes sur les ressources naturelles devrait rendre la mise en œuvre d'une taxe carbone plus simple que celle d'autres MBI. Cependant, des défis restent à relever incluant la notification des GES et la surveillance nécessaire pour prélever une taxe en même temps que la mise au point d'un registre permettant de suivre les responsabilités et leur acquittement ? Comme c'est le cas pour de nombreux pays, des obstacles à la mise en œuvre d'une politique forestière au Ghana ont été discernés²³¹, mais l'expérience de la production de compensations REDD+ est réelle.</p> <p>Des initiatives REDD+ et les projets de carbone sont réalisés au Ghana, y compris sept systèmes pilotes REDD+ coordonnés par l'Unité du changement climatique de la Commission de la foresterie et le secrétariat REDD+ du Groupe de travail technique national de la REDD+²³².</p> <p>On rencontre aussi des actions dirigées par le secteur privé et des ONG pour le développement de projets REDD+ visant à produire des crédits carbone au Ghana.</p>
Risques	Environnement	Un système de taxe carbone comporte des risques quant à son efficacité écologique s'il est établi sans la capacité appropriée permettant d'appliquer et de gouverner la taxe carbone. Le Ghana devrait concevoir un système MNV complet, une réglementation et des sauvegardes valables avant d'inclure des compensations internes à un régime de taxation du carbone afin d'assurer les objectifs environnementaux souhaités.
	Durabilité	La politique de taxation du carbone est astreinte au risque de durabilité puisqu'elle repose sur des décisions politiques.
	Économie	Les incidences des prix pourraient conduire à des fuites, si les industries se délocalisaient dans d'autres pays pour éviter de s'acquitter de la taxe.
Potentiel d'abattement	Il dépend des projections fondées sur la pratique habituelle et de l'ambition en matière de réduction des émissions.	

²³¹ Banque mondiale. (sans date). Extrait de : http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/3635842-1175696087492/21919456/Ghana_CEA.pdf

²³² The Red Desk. (sans date). Ghana. Extrait de : <http://thereddesk.org/countries/ghana>

Coût	La charge fiscale est imputée sur les entités intérieures assujetties à la taxe. Elle peut inclure certains investissements internationaux dans les secteurs couverts. Le coût de gestion de la taxe par le gouvernement n'est pas clair, mais il reviendra moins cher qu'un MBI comme un système de plafonnement et d'échange d'émissions, en raison de l'infrastructure moins importante à fournir.
-------------	---

3.4 VIETNAM – LE CHOIX D’UN INSTRUMENT FONDE SUR LE MARCHÉ (MBI)

Le Vietnam œuvre en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Partenariat de la Banque mondiale pour le développement des marchés du carbone (PMR) en vue de mettre au point des instruments fondés sur le marché (MBI) pour les secteurs de la sidérurgie et des déchets solides²³³. Le Vietnam a indiqué que le système pourrait évoluer vers le plafonnement et l’échange d’émissions²³⁴. Actuellement le pays est dans la phase d’analyse et de conception avec le soutien technique du PMR. En 2005, les données provisoires sur les émissions GES, excluant l’UTCATF, étaient d’environ 205 Mteq CO₂. L’utilisation de l’énergie représente approximativement 50 pour cent du total des émissions (102 Mteq CO₂) et l’agriculture en produit 40 pour cent (81 Mteq CO₂)²³³. Le Vietnam s’est fixé comme objectif national de réduire l’intensité d’émissions de 8-10 pour cent d’ici 2020 par rapport aux niveaux de 2010.

Les impôts payés par les entreprises de l’État (SOE) au Vietnam fournissent entre 40 et 50 pour cent des revenus fiscaux et représentent une portion significative du programme de réforme économique²³⁵. La perspective économique publiée par le Fonds monétaire international (FMI) pour le Vietnam est en général positive. La croissance s’améliore, confortée par des exportations robustes et un investissement étranger direct (IED) ; pourtant, l’activité nationale reste faible (freinée en partie par des SOE peu performantes), et l’inflation a diminué à hauteur de 4 à 6 pour cent. La balance extérieure courante reste largement excédentaire, et les réserves internationales ont augmenté²³⁶. La réforme des SOE restera une priorité pour le Vietnam, mais elle s’accompagnera d’incidences sur la base d’imposition. Dans ce contexte, le Vietnam peut avoir recours à diverses options pour limiter l’augmentation des émissions GES. Elles incluent l’élaboration d’un système de plafonnement et d’échange d’émissions²³⁷, un système de points de référence et de crédits²³⁸, ou une taxe carbone²³⁹.

Étant donné les contraintes fiscales du Vietnam, l’introduction d’un système de points de référence et de crédits, ou un ETS avec des attributions de quotas provenant uniquement de l’État, n’amélioreront pas

²³³ Gouvernement du Vietnam. (2014). Proposition finale de préparation au marché. Extrait de : https://www.thepmr.org/system/files/documents/20141013_MRP%20Vietnam_FINAL.pdf. Consulté le 10 février 2015.

²³⁴ Gouvernement du Vietnam. (2014). Présentation au PMR de la Banque mondiale. Extrait de : https://www.thepmr.org/system/files/documents/20141030_MRP_Final%20for%20PA10_Santiago%20Presentation%20Ver%203.pdf. Consulté le 10 février 2015.

²³⁵ Matheson, T. (2013). Réforme des entreprises d’État. Conférence FMI. Extrait de : <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/vietnam/pdf/tm.pdf>. Consulté le 10 février 2015.

²³⁶ Fond monétaire international. (2014). Rapport pays FMI N° 14/311. Extrait de : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14311.pdf>. Consulté le 1^{er} février 2015.

²³⁷ Système d’échange d’émissions de l’Union européenne. (sans date). Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm. Consulté le 3 février 2015.

²³⁸ Programme de réduction des gaz à effet de serre de l’Alberta. (sans date) Extrait de : <http://esrd.alberta.ca/focus/alberta-and-climate-change/regulating-greenhouse-gas-emissions/default.aspx>. Consulté le 29 janvier 2015.

²³⁹ Taxe carbone au Mexique 2014. (sans date). Partenariat pour la préparation au marché, Banque mondiale. Extrait de : <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Carbon%20Tax%20in%20Mexico.pdf>. Consulté le 3 février 2015.

les recettes fiscales du gouvernement. Aussi, le débat porte surtout sur les avantages que comporterait une taxe carbone ou un système ETS avec une mise aux enchères des quotas. Pour autant, un système de points de référence et de crédits ou un ETS ne sont pas à exclure²⁴⁰. Il est possible pour le Vietnam d'avoir recours aux attributions de l'État afin de surcompenser les SOE et de sous compenser le secteur privé. Même si elle est loin d'être souhaitable, cette approche pourrait être employée comme source de profitabilité des échanges des SOE par le biais des ventes d'excédents de quotas.

Le contexte régional est complexe, avec la Chine, le Japon et la République de Corée entreprenant chacun des actions différentes au regard des réductions d'émissions ; l'élaboration du système probablement le plus influent étant celui de la Chine. Le 12^e Plan quinquennal de la Chine vise aussi la mise en place d'un marché du carbone d'ici 2015. Sur cette base, la division du Changement climatique de la Commission nationale de Développement et de réforme (NDRC) annonça en 2011 que les programmes d'échange d'émissions seraient soumis à des essais dans sept villes et provinces chinoises, avec la perspective d'un lancement dès 2013. Ces essais sont actuellement en cours et sont susceptibles de continuer jusqu'à la mise en place d'un système national. S'il se poursuivait, le système national devrait être mis au point d'ici 2020 environ²⁴¹. Les expériences tirées des initiatives pilotes seront intégrées à la conception d'un système national. Il existe plusieurs propositions pour tester les échanges de carbone sur une base sectorielle en Chine, telles que pour les édifices non résidentiels ou les installations de répartition du chauffage²⁴².

Le Vietnam portant son attention sur l'établissement d'une ligne de base pour le secteur de la sidérurgie, il est plausible que le pays décide d'évoluer en parallèle avec la Chine afin de ne pas créer de désavantage en matière de compétitivité pour son secteur de la sidérurgie. Le Vietnam pourrait éventuellement avoir recours au financement du Mécanisme de crédit conjoint du Japon (JCM) afin de réaliser les réductions d'émissions en améliorant l'efficacité de l'énergie, et donc la compétitivité. Des projets et des études de faisabilité appuient le déploiement du JCM dans ce contexte²⁴³.

Le Vietnam a une certaine expérience au regard de l'établissement d'une écotaxe sur les secteurs et de certains MBI, incluant le Mécanisme de développement propre (MDP), la norme de carbone vérifiée (VCS)²⁴⁴, les Paiements pour les services écosystémiques et le Mécanisme de crédit conjoint du Japon (JCM). La capacité institutionnelle en matière de taxe carbone ou d'ETS et, dans une moins grande mesure, de la REDD+ est insuffisante au Vietnam, à la fois au niveau des expériences de réglementation du secteur privé et de la collecte de données pertinentes pour une taxe carbone, l'échange des

²⁴⁰ Le système de points de référence et de crédit, ainsi que les attributions administratives imposent aussi des coûts sur l'économie. L'abattement n'est pas gratuit et doit provenir de l'investissement dans des projets et des technologies de réduction d'émissions. Une attribution administrative ne réduit pas ce coût, qui est pris en charge par les consommateurs.

²⁴¹ Communication personnelle avec Ranping Song, WRI, Chine.

²⁴² Han, G. et al. (2012). China's Carbon Emission Trading: An Overview of Current Development. FORES and Stockholm Environment Institute. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/china-cluster/SEI-FORES-2012-China-Carbon-Emissions.pdf>. Consulté le 27 août 2014.

²⁴³ Gouvernement du Japon. (2015). Mécanisme de crédit conjoint. Extrait de : <http://www.mmechanisms.org/e/initiatives/vietnam.html>. Consulté le 3 février 2015.

²⁴⁴ Norme de carbone vérifiée (VCS). (sans date). Extrait de : <http://www.v-c-s.org/>. Consulté le 3 février 2015.

émissions et la REDD+. Le Vietnam a acquis des connaissances sur la réglementation dans le domaine, surtout par le biais du MDP.

Quel que soit le MBI choisi, le Vietnam devra conforter les inventaires d'émissions GES ; se pencher sur la capacité, déterminée comme étant un risque ou une lacune dans la réglementation actuelle, et encourager une sensibilisation et appui plus importants du secteur industriel²⁴⁵. Le ministère des Ressources naturelles et de l'environnement (MONRE) est l'agence gouvernementale principale en matière de réponse au changement climatique. Pour le futur ETS, le ministère de l'Industrie et du commerce lancera les activités d'échanges des émissions dans le secteur de la sidérurgie, et le ministère du Bâtiment lancera ces activités dans le secteur des déchets solides. La participation de l'industrie conjointement à l'appui du gouvernement sera essentielle au succès de tout système futur. Si un ETS sectoriel est l'option retenue pour le secteur de la sidérurgie, il faut tenir compte des questions de compétitivité et de fuites. Le secteur des déchets solides est moins à même d'être exposé aux échanges et d'être soumis à une pression concurrentielle.

L'engagement du Vietnam à évoluer vers l'échange d'émissions et son niveau de développement financier, mesuré par le rapport entre la masse monétaire (M2) et le PIB²⁴⁶, indiquent que la sophistication financière est sans doute suffisante pour élaborer et prendre en charge un ETS²⁴⁷. Pour ces raisons, l'analyse FRAC part du principe que l'ETS est plus probable qu'une taxe carbone au moyen terme (voir Tableau 14). L'inclusion des compensations dans le système est une condition préalable pour soutenir la REDD+. Étant donné l'initiative de la Corée et de la Chine favorisant les compensations et laissant entrevoir la possibilité d'appuyer la REDD+ – et que le JCM soutient aussi la REDD+ – cette approche semble faisable et pourrait faire partie d'un mécanisme de contrôle des coûts proposé aux industries couvertes par le système. Un nouvel élément important, donc, est l'élaboration de réglementation et de procédures pour l'inclusion des crédits de la REDD+ au système, bien que le soutien en faveur de l'intégration de la REDD+ reste inconnu²³³.

Si la REDD+ est totalement intégrée au système, le ministère de l'Agriculture et du développement rural (MARD) interviendra car c'est l'institution nationale principale responsable de la REDD+. Au sein du MARD, l'Institut d'inventaire et de planification forestiers (FIPI) est la principale institution nationale en matière d'évaluation et de surveillance des ressources naturelles. Le Service de la protection de la forêt (FPD) et le Service de la foresterie (DOF) participent aussi à la planification et à l'exécution des évaluations forestières²⁴⁸. Le Vietnam continue à renforcer sa capacité par le biais du FCPF-R²⁴⁹ et au moins deux études de faisabilité JCM REDD+ sont en cours²⁴³. Une équipe spéciale au sein du FPD est chargée de l'application. D'autres agences jouent des rôles importants – y compris la Force de police

²⁴⁵ Faire fonctionner les marchés du carbone au bénéfice des pauvres, Vietnam. Forum pour l'avenir.

²⁴⁶ Fonds monétaire international. (IMF). 2008. Les réformes du Ghana transforment son secteur financier. Extrait de : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/CAR052208A.htm>. Consulté le 5 février 2015.

²⁴⁷ Banque mondiale. (2014). Masse monétaire et quasi monétaire (M2) comme % du PIB. Extrait de : <http://data.worldbank.org/indicator/FM.LBL.MQMY.GD.ZS>. Consulté le 5 février 2015.

²⁴⁸ Gouvernement du Vietnam. (2014). Banque mondiale FCPF R-PIN. Extrait de : <https://forestcarbonpartnership.org/vietnam> Consulté le 2 janvier 2015.

²⁴⁹ Banque mondiale. (2012). Note d'évaluation du Vietnam pour la Proposition du plan de préparation au FCPF-R. Extrait de : <http://www.forestcarbonpartnership.org>. Consulté le 3 février 2015.

environnementale relevant du ministère de la Sécurité publique (MPS), qui travaille avec les forces de police locales et d'autres agences dans le domaine des enquêtes et des poursuites lors de délits environnementaux. Il incombe au ministère de la Défense de contrôler la déforestation dans les zones frontalières, et le Service général des Douanes applique les lois sur les importations et les exportations de bois d'œuvres et de produits ligneux.

TABLEAU 14. ANALYSE FRAC POUR UN SYSTEME D'ECHANGE DES EMISSIONS APPLIQUE AU VIETNAM

Vietnam		
Adaptation	Contexte juridique	Le Vietnam évalue actuellement les MBI et est susceptible d'évoluer vers un ETS. Certains MBI sont reconnus par la législation incluant le MDP et les Paiements pour les services écosystémiques ^{Error! Bookmark not defined.} . Le Vietnam n'a pas d'objectif contraignant en matière de réduction des émissions, mais il a fixé des priorités nationales d'atténuation des effets du Changement climatique dans sa Stratégie de croissance verte ²⁵⁰ . Le gouvernement a établi un Comité directeur interministériel de la REDD+ et un Bureau national pour la REDD+ pour diriger l'initiative de la REDD+ au Vietnam ²⁵¹ . Un MBI dans le secteur de la sidérurgie est censé être mis en place entre 2018 et 2020, potentiellement suivi par un ETS en vertu de la loi après 2020.
	Acceptabilité sociale et politique	Les décisions politiques au Vietnam tendent à être hautement centralisées sans grande consultation du public. Aussi, une réforme économique importante comme un ETS sera-t-elle probablement décidée au niveau du gouvernement. Le Vietnam peut décider d'évoluer en parallèle avec la Chine afin de ne pas créer de désavantage en matière de compétitivité pour son secteur sidérurgique. Le gouvernement appuie la REDD+ au niveau national. La sensibilisation et l'éducation du public ont été menées dans le cadre d'un programme ONU-REDD.
	Capacité institutionnelle	Le Vietnam est partenaire du Programme PMR de la Banque mondiale, qui appuie le développement des capacités et de l'infrastructure techniques, incluant une base de données des GES, un système MNV et un système de registre, et sera nécessaire pour un système ETS. Le Vietnam renforce sa capacité en matière de préparation à la REDD+ par le biais du FCPF-R. Le Bureau national de la REDD+ a avalisé un document cadre de la MNV pour la coordination nationale de la REDD.

²⁵⁰ Banque mondiale. (2015). Partenariat pour le développement des marchés (PMR) Vietnam. Extrait de : <https://www.thepmr.org/country/vietnam-0>. Consulté le 4 février 2015.

²⁵¹ Banque mondiale. (2014). FCPF-R ERPIN Vietnam. Extrait de : <https://www.forestcarbonpartnership.org/>. Consulté le 4 février 2015.

	Transparence	Comme l'a évalué <i>Transparency International</i> , les procédures du gouvernement au Vietnam manquent de transparence, d'ouverture et d'inclusivité ²⁵² . La loi révisée sur la Protection de l'environnement de 2005 prévoit des exigences pour la consultation publique. Le Décret n° 80 et la Circulaire n° 05 procurent d'avantage de précisions sur la participation publique, incluant une disposition légale pour la participation des communautés locales. Un aspect technique important de l'ETS, que le PMR appuie, est l'établissement d'une infrastructure de gestion des données qui rend compte avec transparence des activités des programmes, des réductions d'émissions réalisées et de tout transfert/utilisation de crédits. Le Vietnam a mis en place une stratégie d'engagement des parties prenantes dans l'ETS qui inclut une stratégie de communication et des réunions avec les acteurs, des ateliers et des séminaires avec les participants des industries et du gouvernement, ainsi qu'avec le grand public.
	Gouvernance	Des structures institutionnelles plus solides sont nécessaires pour mettre à exécution et contrôler le fonctionnement d'un futur système ETS avec un mécanisme de compensations ; plus de compétences techniques sont aussi requises pour garantir un système efficace. La surveillance et l'exécution sont des questions à envisager dans un futur système ETS. Le Vietnam suivrait peu d'enquêtes suite aux délits forestiers. D'après certains rapports, le Vietnam donnerait peu suite aux enquêtes sur les délits forestiers ?
	Mise en œuvre	Le ministère des Ressources naturelles et de l'environnement dirige la politique en matière de climat pour le pays et est l'agence principale de mise en œuvre. Les éléments suivants devront être développés plus avant afin de réaliser un système ETS qui permet des compensations REDD+ : le changements des lois nationales ; le budget et le plafonnement des émissions ; les mécanismes de compensation pour les secteurs industriels à fortes émissions exposés aux échanges, afin d'éviter les fuites ; un mécanisme d'attribution et toutes ventes aux enchères associées ; un registre national qui réalise une synthèse harmonieuse entre la notification des émissions et la réglementation sur l'acquittement de ces responsabilités ; et les méthodologies REDD+, la réglementation des compensations, et les mécanismes d'évaluation basés sur les projets ou les programmes. Un travail supplémentaire pourrait aussi s'avérer nécessaire pour mener un inventaire forestier à l'échelle du pays, parce que les responsables des services forestiers des provinces prétendent que les données

²⁵² Transparency International. (2014). Extrait de : http://www.transparency.org/country#VNM_DataResearch_SurveysIndices. Consulté le 21 novembre 2014.

		disponibles sont insuffisantes pour permettre de délimiter les aires forestières ou évaluer la qualité de la forêt.
Risques	Environnement	L'ambition, la couverture et les compensations du système détermineront son efficacité environnementale, en partant du principe que des systèmes robustes de comptabilisation des GES/MNV sont mis en œuvre. Les fuites de carbone affectent aussi l'intégrité environnementale du système. Pour les projets de compensation REDD+, la fuite pourrait aussi poser problème. Pour surmonter cette difficulté au niveau international, le gouvernement du Vietnam a signé un protocole d'accord (MOU) avec le Cambodge sur la coopération dans le secteur forestier et a convenu d'un Plan d'action FLEGT avec le Laos en 2012. D'autres actions seront requises pour réduire les fuites, quelle que soit l'inclusion du système REDD+, dans le cadre d'un ETS national.
	Durabilité	L'ETS de l'UE persiste depuis des années, mais le système australien n'a survécu que deux ans. Il est probable que tout système établi au Vietnam soit lié aux actions de ses voisins, surtout avec celles de la Chine.
	Économie	Au cours du temps, les augmentations rapides des prix du marché des quotas d'émissions accroîtront les coûts pour les ménages en raison de l'inflation, et pourraient être préjudiciable à la croissance. Les effets négatifs sur les ménages sont généralement résolus par des compensations permettant d'équilibrer les coûts accrus. Les industries à fortes émissions et exposées aux échanges auront aussi besoin de compensations, puisque les augmentations rapides des prix peuvent affecter la compétitivité. Les prix plafonds et planchers sont un moyen efficace de faire face à l'inflation et aux baisses rapides des prix qui pourraient menacer les investissements et l'abattement. Des coûts importants peuvent être associés à un manque d'action au regard de l'atténuation.
Potentiel d'abattement		Il dépend des projections fondées sur la pratique habituelle et de l'ambition en matière de réduction des émissions du Vietnam.
Coût		Les coûts d'un ETS sont pris en charge par l'économie du Vietnam. La possibilité de réduire les coûts des industries lors d'un ETS par le biais de compensations REDD+ dépendra des coûts locaux de la REDD+. Le coût de gestion d'un ETS pourrait être substantiel.

3.5 CONCLUSIONS

Les MBI sont susceptibles de canaliser des sommes importantes pour le financement de la REDD+, mais ils seront probablement limités en raison de la difficulté à mettre à exécution des MBI dans un grand nombre de pays en développement, et des pertes de revenus pour le gouvernement, qui découlent des compensations autorisées dans certains scénarios. Les compensations dans un système de plafonnement et d'échange d'émissions, attribuées à titre gratuit par le gouvernement n'affectent pas les recettes du gouvernement, puisqu'elles sont abandonnées ; cependant, l'inclusion de compensations dans une majorité de systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions basés sur des mises aux enchères des quotas, ou une taxe carbone, réduisent les revenus du gouvernement. Combinées au désir de garantir que des réductions d'émissions mesurables au niveau des opérations sont réalisées au sein de l'économie nationale, des limites des compensations sont habituellement établies pour assurer que les entités couvertes investissent dans des technologies et des processus à faibles émissions et ne dépendent pas uniquement des compensations. Ces facteurs limitent le volume potentiel de crédits REDD+ et le financement provenant des MBI.

Par rapport à un ETS, une taxe carbone pourrait être plus simple et mieux s'appliquer à un éventail plus vaste de pays ; elle pourrait aussi inclure la REDD+, mais cette approche entraîne une perte de revenus et des pressions au regard des investissements dans des industries à faibles émissions semblables à celles des systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions.

APPENDICE IV – EVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIE) ET ETUDES DE CAS DE COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES

Cet appendice porte principalement sur la possibilité d'avoir recours à une EIE comme instrument de politique afin d'appuyer la REDD+. L'étude porte sur l'Australie, le Brésil, le Ghana, le Gabon et le Vietnam en utilisant le cadre FRAC.

4.1 CONTEXTE

À ce jour, l'EIE n'a pas été un outil largement utilisé comme instrument de politique pour réduire les émissions GES, mais nombre de pays ont recours à des compensations environnementales, qui sont des mesures visant à réaliser des résultats écologiques équivalents pour compenser les impacts négatifs résiduels d'une action sur l'environnement. Globalement, l'utilisation des compensations environnementales suscite un intérêt croissant comme moyen de protéger l'environnement et de permettre la croissance et le développement. Le Tableau 15 présente un récapitulatif de certaines initiatives lancées en Australie, au Brésil, dans l'Union européenne et aux États-Unis²⁵³.

²⁵³ McKenney B.A., et Kiesecker, J.M. (2010). "Policy Development for Biodiversity Offsets: A Review of Offset Frameworks". *Environmental Management*, 45, 165–176.

TABLEAU 15. POLITIQUES RELATIVES AUX COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES EN AUSTRALIE, AU BRÉSIL, EN UNION EUROPEENNE (UE) ET AUX ETATS-UNIS

Région	Politique
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> • <i>U.S. Wetlands Mitigation</i> (Atténuation des zones humides des États-Unis), fondée dans la section 404 des révisions du <i>Clean Water Act</i> (33 U.S.C. § 1344) (loi sur l'Assainissement de l'eau) vise à éviter et minimiser les impacts, puis à compenser les impacts résiduels par le biais d'une atténuation compensatoire qui remplace les fonctions et les valeurs des zones humides. • <i>U.S. Conservation Banks</i> (Berges de conservation aux États-Unis) sont inspirées de l'atténuation des zones humides, sauf que l'objectif est de compenser les impacts négatifs sur les espèces plutôt que de remplacer les fonctions et les valeurs des zones humides.
UE	<ul style="list-style-type: none"> • EU Natura 2000 : la Directive « Oiseaux » de 1979 (Conseil des communautés européennes 1979) et la Directive « Habitats » de 1992 (Conseil des communautés européennes 1992) sous-tendent les efforts visant à établir un réseau de sites de conservation Natura 2000 dans toute l'Union européenne.
Australie	<ul style="list-style-type: none"> • En vertu de la législation du Commonwealth et de l'État, en Australie les compensations environnementales sont intégrées aux EIE dans le cadre des processus d'approbation basés sur les projets, ou au sein d'une évaluation stratégique dans le cadre de processus d'approbation pour un projet de développement plus large.
Brésil	<ul style="list-style-type: none"> • Compensations industrielles et forestières du Brésil : la législation fédérale brésilienne préconise que les développements industriels compensent leurs impacts sur l'environnement par le biais de paiements au Système national des aires protégées (Loi féd. du Brésil 9985, Décret n° 4340).

Alors que les pays en développement cherchent à supporter la croissance économique et à décarbonner leurs économies, une EIE combinée à des compensations environnementales/GES peut procurer un instrument provisoire utile et complémentaire pour réaliser des réductions d'émissions rentables. Les processus d'EIE existent déjà dans la plupart des pays et peuvent être un instrument de politique plus simple exigeant moins de capacité pour sa mise en œuvre que des politiques d'abattement des GES à l'échelle d'une économie, comme l'échange des émissions.

Étant donné que les EIE n'abordent pas actuellement l'atténuation du changement climatique directement, la mise en œuvre de ce système demanderait le renforcement des capacités des agences administrant l'EIE. Dans nombre de cas, la capacité technique pour comptabiliser le carbone existe aussi

au sein d'organisations du secteur privé pour évaluer le profil des émissions provenant des activités²⁵⁴. Cependant, les professionnels devront sans doute être conseillés sur la façon d'intégrer l'EIE et la compensation des GES. Cette étape exigera probablement l'élaboration de réglementation explicite qui déclenchera une EIE et sera une base de référence claire pour l'exécution²⁵⁵.

Pour nombre de pays envisageant de mettre à l'essai ces systèmes, étant donné la susceptibilité et la puissance des intérêts en jeu, un processus volontaire qui repose sur les Principes de l'Équateur et la responsabilité sociale des entreprises pourrait être ce qui conviendrait le mieux afin de stimuler les réductions d'émissions²⁵⁶. L'analyse et la discussion suivantes explorent les questions relatives à l'intégration d'une EIE à la compensation des GES en examinant des exemples tirés d'Australie, du Brésil, du Gabon, du Ghana et du Vietnam.

4.2 AUSTRALIE

L'Australie a récemment changé son approche en matière de réalisation de réductions d'émissions. Le 17 juillet 2014, le projet de loi de 2014, relatif à la Législation pour le passage à une énergie propre (Abrogation de la taxe carbone), a obtenu la sanction royale²⁵⁷. Malgré l'abrogation, l'Australie continuera à avoir une loi régissant les compensations intérieures, des normes relatives à l'énergie renouvelable et un fonds d'investissement dans l'énergie propre. Le pays reste déterminé à réduire les émissions de 5 pour cent par rapport aux niveaux de 2000 d'ici l'an 2020. La dernière estimation des futures émissions de gaz à effet de serre d'Australie indiquait que le pays faisait face à une mission de réduction cumulative d'émissions d'environ 421 Mteq CO₂ d'ici 2020 (voir la Figure 6) ; pour autant, compte tenu de ces politiques actuelles, l'Australie est susceptible de ne pas pouvoir atteindre cet objectif²⁵⁸.

La politique intérieure du gouvernement australien à l'égard des compensations, aussi appelée politique d'action directe ou Projet d'amendement relatif au carbone agricole, est conçue pour combler cette

²⁵⁴ Protocole sur les gaz à effet de serre. Une norme de comptabilisation et de déclaration destinée à l'entreprise. (sans date) Conseil mondial des entreprises pour un développement durable et l'Institut des ressources mondiales. Extrait de : <http://www.ghgprotocol.org/files/ghgp/public/ghg-protocol-revised.pdf>. Consulté le 31 janvier 2015.

²⁵⁵ Sok, V., Boruff, B., and Morrison-Sanders, A. (2011). "Addressing climate change through environmental impact assessment: international perspectives from a survey of IAIA members". *Impact Assessment and Project Appraisal*, 29(4), 317-326.

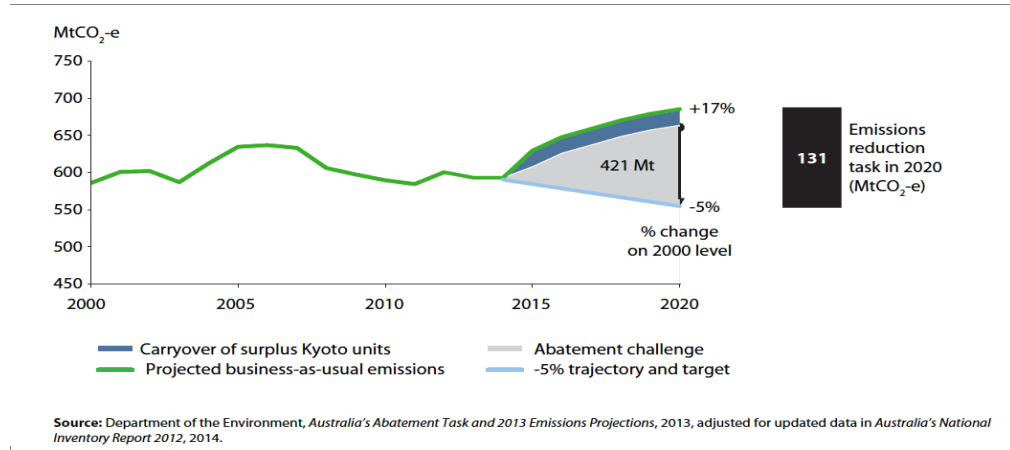
²⁵⁶ Principes de l'Équateur. (2015). Extrait de : <http://www.equator-principles.com/>. Consulté le 29 janvier 2015.

²⁵⁷ Parlement d'Australie. (2014). Proposition de législation relative à l'Énergie propre (Abrogation de la taxe carbone) 2014. Extrait de : <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014A00083>. Consulté le 2 février 2015.

²⁵⁸ Administration australienne du Changement climatique. (2014) « D'après sa configuration et son financement actuels, l'Administration considère que le Fonds de réduction des émissions ne réalisera sans doute pas suffisamment de réductions d'émissions pour atteindre l'objectif minimum de 2020 de l'Australie, soit 5 pour cent de moins que les niveaux de 2000. Un éventail de mesures complémentaires devront être prises, dès maintenant et au-delà de 2020 ». Extrait de : <http://www.climatechangeauthority.gov.au/news/article/climate-change-authority-releases-carbon-farming-initiative-and-renewable-energy-target>. Consulté le 27 décembre 2014.

lacune²⁵⁹. La politique d'action directe a été adoptée par le parlement en novembre 2014²⁶⁰. L'Australie ne prévoit pas actuellement d'acheter de compensations internationales, mais tout déficit pourrait disparaître en ayant recours à une combinaison de compensations internationales, incluant la REDD+.

FIGURE 6. DEFI EN MATIERE DE REDUCTION DES EMISSIONS DE L'AUSTRALIE



Traduction :

[Y axis]: MtCO₂-e

[X axis]: % de changement par rapport au niveau de 2000

[Text next to black box on graphic]: Mission de réduction des émissions en 2020

(MtCO₂-e)

[Legend below graph]: (blue) Retenue du surplus (excédent) d'unités de Kyoto

(green) Émissions projetées selon la pratique habituelle (BAU)

(grey) Défi d'abattement

(turquoise) Trajectoire et objectif de -5 %

Source : Département de l'Environnement, *Australia's Abatement Task and 2013 Emissions Projections, 2013*, adapté compte tenu des données actualisées dans *Australia's National Inventory Report 2012, 2014*.

En vertu de la législation du Commonwealth et de l'État, en Australie les compensations environnementales sont intégrées aux EIE dans le cadre des processus d'approbation basés sur les

²⁵⁹ Gouvernement d'Australie. (2014). Livre blanc sur le Fonds de réduction des émissions. Canberra. Extrait de : <http://www.environment.gov.au/climate-change/publications/emissions-reduction-fund-white-paper>. Consulté le 22 août 2014.

²⁶⁰ Parlement d'Australie. (2014). Projet d'amendement sur le carbone agricole. Extrait de : http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bld=r5280. Consulté le 22 août 2014.

projets, ou au sein d'une évaluation stratégique dans le cadre de processus d'approbation de projet de développement plus large²⁶¹.

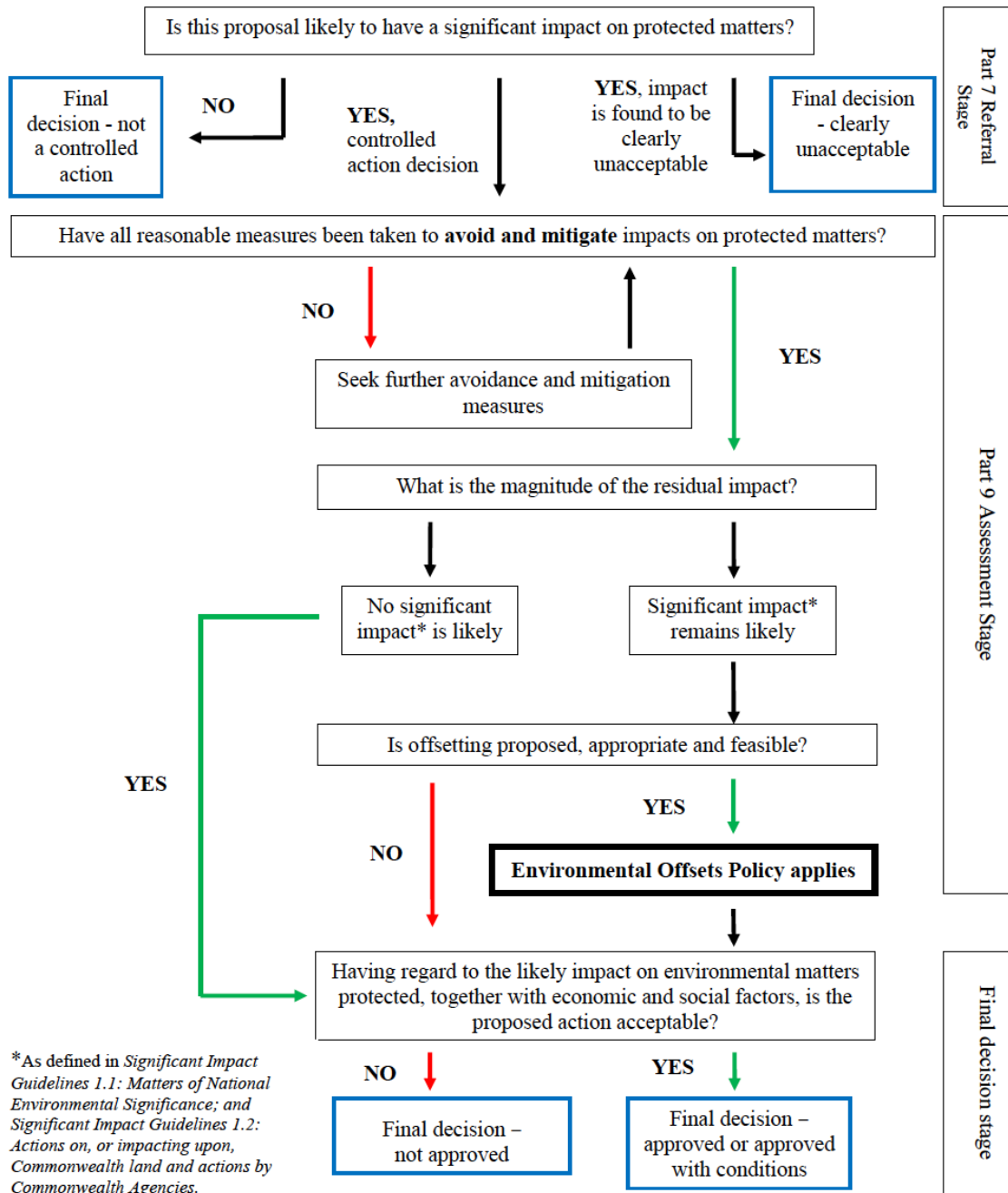
La Figure 7 illustre le processus décisionnel utilisé en Australie, qui conduit à l'inclusion des compensations environnementales dans l'approbation d'un projet majeur. Au stade de la définition d'une EIE, il n'est pas possible d'envisager tous les impacts bénéfiques des compensations. En conséquence, les compensations ne signifient pas que les propositions incluant des impacts inacceptables seront approuvées. Les compensations sont simplement un autre instrument qui peut être pris en compte au stade de l'évaluation de l'EIE pour obtenir l'approbation au stade de la décision. Dans toutes les juridictions, les compensations sont conçues pour compenser les impacts négatifs résiduels d'une action. Avant d'avoir recours aux compensations environnementales, toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour éviter et atténuer les impacts négatifs sur l'environnement.

Les questions clés à envisager lors de l'adaptation du régime australien de compensations environnementales incluent : i) définir la portée du projet : le domaine ou les activités qui seraient soumis à une évaluation ; ii) la couverture : le type d'émissions et les gaz à couvrir ; et iii) les éléments déclencheurs spécifiques utilisés pour lancer une évaluation : mesures ou seuils spécifiques. Par exemple, la portée couvrirait des activités telles que des développements d'infrastructure importants, incluant des centrales électriques, des aéroports, des ports et des routes, et des installations majeures pour l'extraction minière ou l'agriculture. La couverture comprend l'éventail de GES couverts et les émissions de type I et 2²⁶² associées au développement du projet, mais peut être élargie et couvrir les GES au cours de la vie entière du projet. Des indicateurs spécifiques employés pour déclencher une évaluation peuvent inclure des émissions absolues ou des émissions par unité de production ou de ventes.

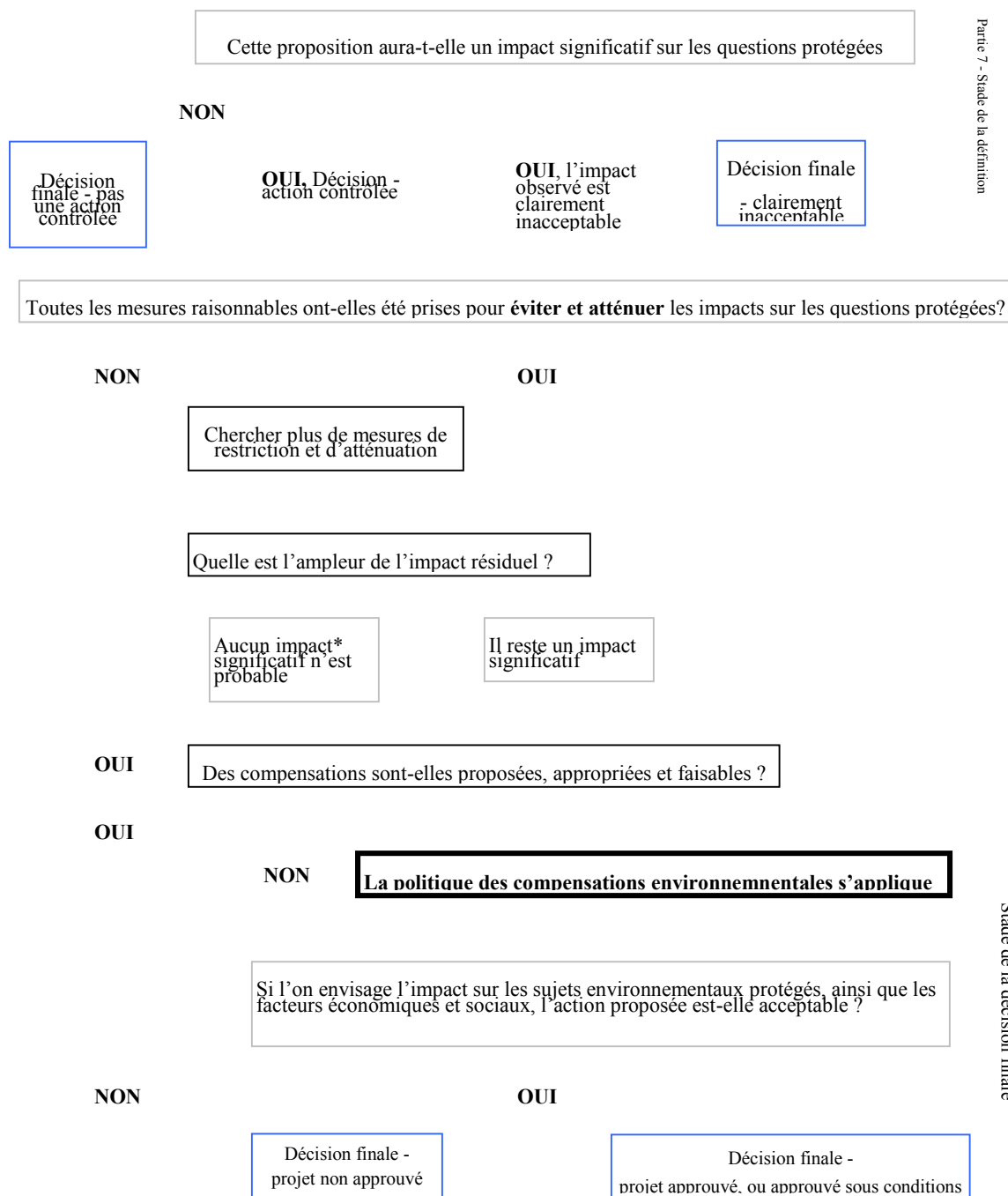
²⁶¹ La limite de l'urbanisation à Melbourne est un exemple de l'utilisation des compensations environnementales au sein d'une évaluation stratégique.

²⁶² Portée 1 : Toutes les émissions GES directes. Portée 2 : Émissions GES indirectes issues de la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur achetées. Les émissions GES directes proviennent de sources appartenant à l'entité notificatrice, ou qu'elle contrôle. Les émissions GES indirectes sont une conséquence des activités de l'entité notificatrice mais se produisent dans des sources qu'une autre entité détient ou contrôle.

FIGURE 7. PROCESSUS DECISIONNEL CONDUISANT A L'UTILISATION DE COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES



Traduction :



*Défini dans Significant Guidelines 1.1: Matters of National Environmental Significance; and Significant Impact Guidelines 1.2: Actions on, or impacting upon, Commonwealth land and actions by Commonwealth Agencies.

Les projets pourraient être rejetés basés sur les impacts de leurs émissions GES, mais il est plus probable que des mesures seraient adoptées pour éviter ou atténuer l'impact des

GES sur le développement. Cette action pourrait inclure l'adoption par le projet des normes de bonnes pratiques écologiques ou de technologie. En supposant qu'il continue à avoir des émissions significatives dépassant le seuil, des compensations pourraient alors être envisagées. Si ces compensations proviennent de projets ou programmes REDD+ nationaux, une demande locale pour des crédits REDD+ est créée. D'autres secteurs d'abattement des GES peuvent aussi être inclus si le soutien est réel.

La législation devrait sans doute être modifiée afin d'élargir le rôle des compensations environnementales et inclure les compensations d'abattement des GES. Le Tableau 16 fournit un récapitulatif de la situation en utilisant le cadre FRAC. L'Australie a certainement la capacité de mettre un œuvre un tel système, mais cette stratégie est remise en question. Compte tenu du cadre politique actuel de l'Australie, du profil d'investissement, du statut économique et des émissions par habitant, il est peu probable qu'une EIE et la compensation des GES, quels que soient les avantages, soient considérées au niveau international comme réponse politique acceptable en soi^{263, 264}. D'un autre côté, dans un pays comme l'Australie, mettre à l'essai un tel système que les pays en développement pourraient suivre est digne d'attention.

L'effondrement des prix des matières premières complique encore la situation. Un climat de détérioration de l'investissement dans les ressources en Australie crée encore davantage d'obstacles, perçus ou réels, à l'imposition de ce système à l'investissement dans le secteur des ressources, le rendant probablement inacceptable en matière de politique²⁶⁵. Une EIE assortie de compensations de GES, comme modèle réglementé, est donc improbable dans le contexte australien actuel.

Alors que l'investissement dans les marchés se contracte et que les approbations de nouveaux projets se trouvent nettement réduites, un tel système pourrait aussi avoir des avantages environnementaux restreints en termes de moyens de potentiel d'abattement. Néanmoins, le Fonds de réduction des émissions du gouvernement australien offre de nouveaux moyens pour les nouveaux projets cherchant des approbations dans le but de faire des demandes de financement pour appuyer le développement de projets de réduction d'émissions. La responsabilité sociale d'entreprise, la société civile et les Principes de l'Équateur sont tous susceptibles d'être les meneurs dans cette action volontaire encore stimulée par le soutien financier de la part du Fonds de réduction des émissions²⁶⁶.

²⁶³ *The Guardian*. (2014). Entretien avec Lord Deben. Extrait de : <http://www.theguardian.com/world/2014/jul/09/abbott-climate-stance-reckless-shaming>. Consulté le 30 janvier 2015

²⁶⁴ Union européenne. (2014). Communiqué de presse sur l'abrogation du mécanisme de tarification du carbone par l'Australie. Extrait de : http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2014-07-17_01_en.htm. Consulté le 30 janvier 2015.

²⁶⁵ Heath, A. (2014). The Domestic Outlook and the Role of Mining, Reserve Bank of Australia. Extrait de : http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2014-07-17_01_en.htm<http://www.rba.gov.au/speeches/2014/index.html>. Consulté le 30 janvier 2015.

²⁶⁶ Gouvernement d'Australie. (2015). Fonds de réduction des émissions. Extrait de : <http://www.environment.gov.au/climate-change/emissions-reduction-fund>. Consulté le 30 janvier 2015.

TABLEAU 16. ANALYSE FRAC APPLIQUEE A L'AUSTRALIE

Australie		
Adaptation	Contexte législatif	<p>Le contexte législatif est déjà établi par la législation actuelle, bien que des amendements s'avèrent nécessaires pour adapter ce contexte pour soutenir la REDD+.</p> <p>La loi sur la Protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité, 1999 ; les dispositions à l'égard de la Protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité, 2000 et la Politique en matière de compensations environnementales du Commonwealth sont appliquées par le département de l'Environnement.</p> <p>Autre fait saillant, la loi de 2011 sur le Registre national australien des unités d'émissions 2011 (<i>ANREU Act</i>) ; les dispositions pour le Registre national australien des unités d'émissions 2011 (<i>ANREU Regulations</i>) ; et la loi nationale sur la Notification de la production d'énergie et des gaz à effet de serre 2007 (<i>NGER Act</i>), administrée par le Régulateur de l'énergie propre.</p> <p>Le Projet d'amendement relatif au carbone agricole est administré par le département de l'Environnement. Même si un objectif spécifique pour la REDD+ n'est pas fixé, une norme nationale pour la compensation du carbone forestier existe, administrée par le département de l'Environnement.</p>
	Acceptabilité sociale et politique	<p>La politique du changement climatique a été un sujet largement contesté en Australie, comme l'a prouvé l'adoption de la loi de 2011 de l'Énergie propre et son abrogation ultérieure en 2014.</p>
	Capacité institutionnelle	<p>Étant donné la longue période d'élaboration de la politique à l'égard du changement climatique, environ 10 ans, l'Australie a renforcé les capacités de ses secteurs public et privé. La capacité institutionnelle peut se démontrer par la mise en place et la gestion de l'ANREU, qui gère les unités d'émissions issues dans le cadre du Protocole de Kyoto, les Crédits carbone australiens attribués dans le cadre de l'Initiative sur le carbone provenant de l'agriculture et les unités attribuées dans le cadre du mécanisme</p>

		de tarification du carbone. L'Europe a reconnu la capacité australienne, avec la possibilité d'établir des liens internationaux entre les systèmes ²⁶⁷ .
	Transparence	Une vaste consultation ouverte avec le public a eu lieu, parfois avec l'Équipe spéciale du premier ministre sur l'Échange des émissions (2007), appuyée par le gouvernement libéral de Howard ; la Révision de Garnaut sur le Changement climatique (2008) avec le soutien du parti d'opposition travailliste de Rudd ; un livre vert sur le Système de réduction de la pollution au carbone (2008) ; un livre blanc sur le Système de réduction de la pollution au carbone (2008) ; un document sur les énergies propres du futur (2011) ; une proposition de loi sur un Système de réduction de la pollution au carbone (2009) et la consultation du public s'y rapportant ; et les propositions de loi sur l'Énergie propre (2011) et les commentaires afférents du public.
	Gouvernance	L'Australie a de bons résultats par rapport à un éventail d'indicateurs de la gouvernance ²⁶⁸ , mais certains critiques voient les politiques à l'égard du climat et le rejet de la loi de l'Énergie propre de 2011 comme un échec de gouvernance ²⁶⁹ . D'autres disent que le risque politique est inhérent aux premiers stades de développement de systèmes de réduction des émissions ²⁷⁰ .
	Mise en œuvre	L'introduction des compensations GES/REDD+ à un processus d'EIE est une décision politique qui peut exiger des amendements législatifs, mais ce changement ne requerra sans doute pas de renforcement poussé des capacités.
Risques	Environnement	S'applique uniquement aux nouveaux projets qui déclenchent des évaluations par le biais d'EIE

²⁶⁷ Commission européenne. (2012). Marché international du carbone. Extrait de : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/linking/index_en.htm. Consulté le 31 janvier 2015.

²⁶⁸ Banque mondiale. (2014). Rapport de données pays pour l'Australie, 1996-2013. Extrait de : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Consulté le 31 janvier 2015.

²⁶⁹ Beeson M., and McDonald, M. (2013). The Politics of Climate Change in Australia. *Australian Journal of Politics and History*, 59(3), 331-348.

²⁷⁰ Linacre, N. (2012). "No Easy Answers—What is the Risk of Investing in Australia's Clean Energy Future?" *Actuaries Magazine*, 170. Extrait de : <http://www.actuaries.asn.au/Library/AA/2012/Actuaries-JUN2012-WEB-R1.pdf>. Consulté le 31 janvier 2015.

	Économie	Les exigences obligatoires au regard des compensations pourraient avoir un effet dissuasif face au nouvel investissement et offrir un avantage de coût compétitif aux opérations établies avant l'introduction du processus de compensations environnementales.
Potentiel d'abattement		Dépend des règles, de l'ampleur et du nombre de projets qui déclenchent des compensations de GES. Si le processus est volontaire, il est alors possible que certains projets décident de ne pas être inclus dans le système, réduisant ainsi le potentiel d'abattement du système. Vue la nette réduction de l'investissement dans les ressources, les avantages d'avoir recours à un système d'EIE/de compensations REDD+ se trouvent réduits.
Coût		Les coûts sont pris en charge par les entités assujetties aux compensations obligatoires dans le cadre de l'EIE. Il est prévu que les compensations obligatoires augmenteraient, d'une certaine mesure, le coût de mener des activités commerciales en Australie. Nombre de coûts pourraient être associés à l'incertitude réglementaire, étant donné que de nombreuses agences et comités essaient de clarifier les responsabilités et de résoudre les questions de politique associées à tout système proposé. Le coût de l'exécution du système n'a pas été évalué mais il est censé être inférieur à celui des MBI ou de la réglementation directe.

4.3 BRÉSIL

La Loi fédérale 6938 instaure la Politique environnementale nationale du Brésil (BNEP) et met en place une autorité juridique pour envisager l'impact des activités humaines sur l'environnement. La BNEP exige l'octroi de permis environnementaux pour les activités ou les opérations affectant l'environnement et/ou l'utilisation des ressources naturelles. Les directives ultérieures établissent une EIE pour les projets et le système d'autorisations environnementales (EL) pour minimiser les effets négatifs des nouveaux projets sur l'environnement. Dans le cadre de l'EIE, une Étude de l'impact environnemental (EIS) au niveau du projet est devenue l'un des processus les plus importants utilisé pour les autorisations environnementales au Brésil²⁷¹. Pour autant, le système EL pourrait être utilisé pour appuyer la REDD+.

Au niveau national, le Brésil dispose de lois, de décrets et d'arrêtés municipaux qui règlent les compensations environnementales (Tableau 17). En général, les projets faisant l'objet d'une EL doivent compenser leurs impacts par le biais de paiements à un système national d'aires protégées²⁷².

TABLEAU 17. CADRE JURIDIQUE DES COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES AU BRÉSIL ENTRE 2000-2011.

Year	Document reference	What it regulates
2000	Law 9985	Sets the obligation for projects subject to environmental licensing of offsetting impacts by making payments to support the National System of Protected Areas
2002	Decree 4340	Regulates calculation of offset payments, sets the need of an Offsets Chamber, and establishes how to use offset funds
2004	Direct action of unconstitutionality 3378	Partially modifies Art.36 § 1° of Law 9985 (original one declared partially unconstitutional)
2006	CONAMA Resolution 371/06	Sets guidelines for the environmental authority to calculate, collect, use, approve and manage offset funds related to Law 9985
2006	Decree 5746	Regulates offsets for impacts to Natural Heritage Reserves
2009	Decree 6848	Modifies Decree 4340
2010	Ordinance 416	Creates the Environmental Offsets Federal Chamber (CFCA)
2010	Ordinance 458	Designates the representatives of each organization that compound the Environmental Offsets Federal Chamber (CFCA)
2011	Ordinance 10	Regulates the selection of environmental non-governmental organizations that will be part of the Environmental Offsets Federal Chamber (CFCA)
2011	Ordinance 225	Creates the Environmental Offsets Federal Committee (CCAF)
2011	Normative Instruction 8	Regulates the Environmental Offsets procedure set in Decree 4340 and modified by Decree 6848
2011	Normative Instruction 20	Regulates the administrative procedures for setting the terms of commitment regarding offsets
2011	IBAMA Ordinance 16	Sets the bylaws of the Environmental Offsets Federal Committee (CCAF)

²⁷¹ Kirchhoff, D., Montano, M., Lima Ranieri, V.E., Dutra de Oliveira, I.S., Doberstein, B., and Pereira de Souza, M. (2007). "Limitations and drawbacks of using Preliminary Environmental Reports as an input to Environmental Licensing in Sao Paulo State: A case study on natural gas pipeline routing". *Environmental Impact Assessment Review*, 27, 301-318.

²⁷² Gouvernement du Brésil. (2000). Loi 9985 sur le Système national d'aires protégées. Extrait de : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm (en portugais). Consulté le 1^{er} février 2015.

Traduction :

Année	Référence du document	Ce qu'il réglemente
2000	Loi 9985	Impose aux projets faisant l'objet d'une autorisation environnementale de compenser les impacts en versant des paiements pour soutenir le Système national des aires protégées.
2002	Décret 4340	Réglemente le calcul des paiements de compensations, détermine le besoin d'une Chambre de compensations et établit comment utiliser le fonds de compensations.
2004	Action directe en inconstitutionnalité 3378	Modifie en partie l'Art. 36 § 1° de la Loi 9985 (loi initiale déclarée en partie inconstitutionnelle).
2006	Résolution de CONAMA 371/06	Établit les directives permettant à l'autorité environnementale de calculer, collecter, d'utiliser, d'approuver et de gérer le fonds de compensations associé à la Loi 9985.
2006	Décret 5746	Réglemente les compensations pour les impacts sur les Réserves du patrimoine naturel.
2009	Décret 6848	Modifie le Décret 4340.
2010	Ordonnance 416	Crée la Chambre fédérale des compensations environnementales (CFCA).
2010	Ordonnance 458	Désigne les représentants de chaque organisation qui composent la Chambre fédérale des compensations environnementales (CFCA).
2011	Ordonnance 10	Réglemente la sélection d'organisations non gouvernementales qui feront partie de la Chambre fédérale des compensations environnementales (CFCA).
2011	Ordonnance 225	Crée le Comité fédéral des compensations environnementales (CCAF).
2011	Instruction normative 8	Réglemente la procédure des compensations environnementales établie en vertu du Décret 4340 et modifiée par le Décret 6848.
2011	Instruction normative 20	Réglemente les procédures administratives pour définir les conditions d'engagement concernant les compensations.
2011	Ordonnance IBAMA 16	Établit le règlement du Comité fédéral des compensations environnementales (CCAF).

Les lois des États reflètent la loi fédérale brésilienne, mais il existe des différences au niveau des responsabilités. L'Agence nationale environnementale (IBAMA) évalue les projets ayant des impacts transfrontaliers. L'IBAMA délivre aussi des autorisations environnementales. Les agences environnementales compétentes au niveau de l'État et de la municipalité évaluent et autorisent les projets ayant des impacts à l'intérieur des limites d'un État²⁷³. Les États et les municipalités peuvent prescrire des exigences environnementales plus strictes que celles de la loi fédérale pour faire face à des questions environnementales spécifiques selon les circonstances. Dans certains cas, les lois environnementales des États peuvent devancer la loi fédérale. La loi du Changement climatique de l'État de São Paulo est un exemple qui met en œuvre une politique de l'État pour l'environnement. L'objectif de São Paulo est de réduire les émissions de CO₂ de 20 pour cent par rapport aux niveaux de 2005, d'ici 2020²⁷⁴.

Pour contribuer à réaliser cet objectif de réduction des émissions, la loi du Changement climatique comporte des dispositions pour les grands projets nouveaux et actuels, ou pour des projets à haute consommation d'énergie afin de prendre en compte les émissions GES et leurs potentielles compensations²⁷⁵. Cette action sera accomplie par le biais du processus d'autorisation environnementale, mais la manière dont les propositions de nouveaux projets intégreront les émissions GES dans une EIE/EIS reste à déterminer. À ce stade, les dispositions relatives aux autorisations environnementales de la loi sur le Changement climatique ne sont toujours pas appliquées. En dernier ressort, les limites ou bases de référence des émissions GES pourraient être établies au niveau de l'entité ou de l'activité, mais il n'y a aucune indication sur la manière dont elles seront déterminées. L'Agence environnement de l'État de São Paulo (CETESB) a déclaré que les entités réglementées qui dépasseraient les limites pourraient devoir compenser une partie de leur excédent d'émissions²⁷⁶. Cette exigence en matière de compensation, si elle est appliquée de façon à inclure les crédits REDD+, pourrait entraîner une demande pour des crédits REDD+.

En dépit du manque de clarté concernant la mise en place des limites et l'élaboration d'un règlement sur les compensations, des avancées ont été enregistrées au regard d'autres aspects de la loi relative au Changement climatique. La CETESB a établi un registre public de notification volontaire des émissions GES, ouvert à chaque industrie et fonctionnant comme une obligation de notification pour certains types

²⁷³ Gouvernement du Brésil. (2011). Les détails sur les différentes responsabilités entre l'EIE/EL national et infranational sont décrits dans la Loi complémentaire 140 (en portugais). Extrait de : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Consulté le 1^{er} février 2015.

²⁷⁴ Gouvernement de l'État de São Paulo (2009). Loi relative au Changement climatique. Extrait de : http://www.cetesb.sp.gov.br/tecnologia/draft_climate.pdf. Consulté le 15 janvier 2015.

²⁷⁵ D'autres États mettent aussi en œuvre des politiques semblables (p.ex., Rio de Janeiro avec : i) le Mécanisme de compensation pour les centrales thermiques à combustible fossile (Décret 41.318/ 2008), avec l'objectif de compensation d'énergie renouvelable plutôt que des projets REDD+ et ii) les Plans d'atténuation dans le cadre de l'EL (Résolution INEA 65/2012)).

²⁷⁶ Gouvernement de l'État de São Paulo. (2014). Décision du Conseil de la CETESB 068/2014/V/I ; 25 mars 2014 [Online]. Extrait de (en portugais) : <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/dd/DD-068-2014.pdf>. Consulté le 15 janvier 2015

d'industries (qui pourraient aussi choisir de révéler les informations dans le registre public)²⁷⁷. Pour l'heure, la participation est faible, avec les notificateurs plaidant avec succès pour repousser l'échéance en raison du manque de capacité interne pour produire des estimations GES. La loi relative au Changement climatique de São Paulo est susceptible, elle aussi, de rester en suspens jusqu'à ce que l'incertitude sur l'engagement du Brésil dans le cadre d'une future CCNUC soit dissipée, et que tout impact direct sur l'État de São Paulo soit clair.

L'intégration de la REDD+ présente aussi des défis. Certaines ONG environnementales continuent à s'opposer à l'inclusion de la REDD+ en raison du risque perçu de non permanence ou d'une idéologie allant à l'encontre des marchés environnementaux. Cette opposition peut conduire à l'exclusion de la REDD+ ou à l'imposition de limites sur la proportion de crédits REDD+ autorisés dans le système, réduisant ainsi la demande et les incitations à élaborer et mettre à l'échelle des activités REDD+.

L'offre en crédits REDD+ pourrait aussi être touchée par la limitation en matière d'acquisition de projets et programmes pour l'État de São Paulo. Si d'autres États (par exemple, Acre et/ou Amazonas) étaient autorisés à offrir des crédits, la CETESB devrait alors évaluer et accepter les systèmes de mesure, notification et surveillance (MNV) dans ces États. Ce processus peut prendre du temps et créer une certaine discordance aux niveaux technique et politique. L'élaboration de robustes systèmes MNV dans tout le Brésil sera importante pour accroître l'offre²⁷⁸. La double comptabilisation des crédits s'est révélée être aussi un problème. Comme l'a indiqué la CETESB, « Les projets mis au point dans d'autres marchés du carbone ne seront acceptés que si les crédits ne sont pas utilisés pour compensations dans d'autres programmes ». Il n'est pas évident de savoir comment éviter avec certitude la double comptabilisation en l'absence d'un système de registre national²⁷⁹.

La loi de São Paulo relative au Climat pourrait permettre d'avancer dans la direction de l'intégration des EL/EIE et des compensations des GES, mais nombre de détails devront être précisés – en particulier, ceux concernant le processus des EIE, les limites, et l'acceptation et l'utilisation des crédits REDD+. La mise en place de limites d'émissions s'avèrera sans doute aussi difficile. Le Tableau 18 procure un récapitulatif de la situation en ayant recours au cadre FRAC. Le processus de l'État est aussi compris dans un processus national plus large, et à ce stade on ne sait si la CETESB évoluera rapidement en faveur d'un règlement pour l'intégration de l'EL/EIE et de la REDD+.

²⁷⁷ Gouvernement de l'État de São Paulo. (2012). Inventaires GES des entreprises. Extrait de (en portugais) : <http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Inventário%20de%20GEE%20Empreendimentos/384-Inventário%20de%20GEE%20Empreendimentos>. Consulté le 15 janvier 2015.

²⁷⁸ Gouvernement de l'État de São Paulo. (2010). Paragraphe 3 de l'Article 32 du Décret 55.947/2010 relatif à la loi de São Paulo sur le Changement climatique. Extrait de (en portugais) : <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55947-24.06.2010.html>. Consulté le 15 janvier 2015

²⁷⁹ Gouvernement de l'État de São Paulo. (2014). Décision du Conseil de la CETESB 068/2014/VI ; 25 mars 2014. Extrait de (en portugais) : <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/dd/DD-068-2014.pdf>. Consulté le 15 janvier 2015.

TABLEAU 18. ANALYSE FRAC APPLIQUEE AU BRESIL (ETAT DE SÃO PAULO)

État de São Paulo (Brésil)		
Adaptation	Contexte juridique	La loi relative au Changement climatique de l'État de São Paulo et le Décret n° 55.947/2010 confèrent déjà un certain contexte juridique (PEMC-SP) – 13.798/2009 ²⁸⁰ . La loi sur le changement climatique renferme des dispositions pour évaluer les « effets et les conséquences du changement climatique » et peut-être un recours au mécanisme de compensation, tel que les compensations du processus EL. Ces clauses ne sont pas pleinement appliquées. L'EL relève de la CETESB.
	Acceptabilité sociale et politique	Les industries de l'État de São Paulo acceptent largement l'EL et la notification des GES, mais le secteur privé conteste l'établissement de limites précises d'émissions GES. Les limites spécifiques sont aussi controversées (politiquement) en raison des conséquences économiques possibles. Les projets REDD+ sont bien vus par le public, dont les projets en cours de création pour le marché volontaire du carbone ou pour le Fonds Amazonie. L'utilisation de projets REDD+ à l'extérieur de l'État de São Paulo pour compenser les émissions GES dans le cadre de la loi relative au Climat rencontre une certaine opposition ; certains intervenants sont favorables à l'inclusion pour réduire les coûts, et d'autres sont contre celle-ci, à cause des risques perçus (comme la non-permanence) ou en raison de leurs positions idéologiques (« contre les marchés environnementaux »).
	Capacité institutionnelle	La CETESB a montré qu'elle avait toute la capacité nécessaire pour mettre en œuvre les processus EL (mise à part la critique d'une technicité « parfois trop poussée »). Dans le cas des projets REDD+ se déroulant en dehors de l'État de São Paulo, d'autres agences environnementales devront participer au processus. Certains États (par exemple, Acre et Amazonas) sont dotés d'une solide capacité institutionnelle pour les projets REDD+ en comparaison de celle d'autres États. La date buttoir pour la notification des inventaires GES a été reculée plusieurs fois, indiquant des difficultés et, plus précisément, le manque de capacité auquel le secteur privé fait face en matière d'estimation des émissions.

²⁸⁰ Gouvernement de l'État de São Paulo. (2009). Politique d'État relative au Changement climatique. Extrait de : http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estado_sp/lei/lei_13798_09nov_09_ingles.pdf. Consulté le 1^{er} février 2015.

	Transparence	Le Brésil est un membre fondateur du Partenariat pour le gouvernement ouvert et a fait preuve d'un engagement sérieux au regard de l'application d'une gouvernance ouverte et transparente. La CETESB fournit des informations publiques facilement accessibles liées à l'EL, incluant les EIE, les résultats de consultations avec le public, les autorisations octroyées et toute exigence en matière de conformité. Il est possible d'accéder aux informations par le biais du site Internet public de la CETESB, ou sur demande.
	Gouvernance	La CETESB dirige l'EL de l'État de São Paulo. Vu que les dispositions prévues pour l'EL/la compensation des émissions GES n'avaient pas été pleinement appliquées, les structures de gouvernance n'ont pas encore été éprouvées. Une fois appliquées, elles seront soumises à la même vérification que le processus EL. Dans les cas où le projet de la REDD+ se déroule en dehors de l'État de São Paulo, il peut être présumé que la gouvernance devra être partagée avec d'autres institutions avec la supervision et/ou la collaboration de la CETESB. Il est alors possible que des divergences politiques et techniques surviennent puisqu'il s'agira de traiter avec plusieurs structures de gouvernance.
	Mise en œuvre	<p>Pour l'heure, le système proposé ne dispose pas de plan ou de calendrier de mise en œuvre. La notification de conformité des émissions GES par les entités couvertes reste problématique, et la mise au point d'un plan et d'un calendrier précis pour la conformité conduirait sans doute à un meilleur comportement de la part des entreprises. À ce jour, la façon dont l'objectif sera réparti entre les différents secteurs, les secteurs qui pourront compenser leurs émissions, et les volumes maximum à compenser n'ont pas été définis.</p> <p>En l'absence d'un système national de registre, la double comptabilisation des crédits est un aspect dont il faut tenir compte avec l'inclusion des crédits REDD+ dans le cadre de toute structure de compensations.</p>
Risques	Environnement	<p>Si les objectifs de réduction des GES et les éléments déclencheurs de la compensation ne sont pas bien définis, les avantages pour l'atmosphère pourraient être restreints.</p> <p>Sans système MNV robuste, les risques d'intégrité environnementale du système (par exemple, non permanence, double comptabilisation, etc.) augmenteront.</p> <p>La fuite de carbone pourrait produire des gains écologiques à valeur zéro, parce que les industries/activités sont susceptibles de se délocaliser dans des pays où aucune limite d'émissions GES n'est imposée.</p>

		À ce jour aucune amende n'a été définie pour les industries/activités qui ne se conforment pas aux limites de réduction de GES. Si la valeur est trop basse, ce peut-être une incitation à la non conformité et l'efficacité du système environnemental peut s'en trouver réduite.
	Durabilité	La durabilité du système dépend largement de l'évolution à l'échelle nationale.
	Économie	L'un des principaux risques associés aux projets de la REDD+ est le coût d'opportunité des terres. Les prix des terrains ruraux pour la production de bovins dans l'État de São Paulo ont augmenté de 260 pour cent entre 2007 et 2013 ²⁸¹ . Cette situation peut menacer la viabilité des compensations REDD+ axées sur l'État et limiter leur utilisation dans le système en raison du coût. La fuite de carbone causée par le déplacement d'investissements hors de l'État pose un risque à la croissance économique.
Potentiel d'abattement		La quantité d'abattement dépendra des détails finaux de la mise en œuvre, mais l'objectif de São Paulo est de réduire les émissions de CO ₂ de 20 pour cent par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020. D'après le premier inventaire GES de l'État de São Paulo ²⁸² , les émissions de CO ₂ en 2005 étaient de 93 GtCO ₂ , entraînant un potentiel d'abattement total de 18,6 GtCO ₂ . Le potentiel d'appuyer la REDD+ dépendrait des critères d'admissibilité à la REDD+, plus les limites quantitatives sur son utilisation.
Coût		Les coûts sont pris en charge par les secteurs assujettis au processus EL, incluant l'investissement intérieur et tout investissement international. Les coûts de mise en œuvre de l'EL sont inconnus et refléteront les détails finaux du système. Les coûts sont pris en charge par les entités soumises à une EIE et sont censés augmenter le coût des activités commerciales dans l'État de São Paulo. D'autres dépenses pourraient être associées à l'incertitude concernant la réglementation, étant donné que nombre d'agences et de comités débattent pour clarifier les responsabilités et résoudre les questions de

²⁸¹ CEPEA–ESALQ/USP (Centre pour les études avancées sur l'économie appliquée au "Luiz de Queiroz College of Agriculture" de l'université de São Paulo). (2015). Communication personnelle. 2 février 2015.

²⁸² Gouvernement de l'État de São Paulo. (2010). Inventaire GES de l'État de São Paulo. Extrait de : http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/geesp/file/docs/publicacao/inventario_estadual/sao_paulo/inventario_sp/Emissões_CO2_São%20Paulo%20em%202005a.pdf (en portugais). Consulté le 1^{er} février 2015.

		politiques concernant tout système proposé. Les coûts d'exécution du système n'ont pas été évalués mais devraient être inférieurs à ceux de MBI ou de réglementation directe.
--	--	---

4.4 GABON

Le Gabon est un producteur de pétrole important – le cinquième d’Afrique sub-saharienne. L’économie du Gabon repose largement sur sa production de pétrole et sur les revenus qui en découlent. En 2011, les revenus du pétrole représentaient presque 56 pour cent des recettes totales du gouvernement, et les exportations d’hydrocarbures comptaient pour pratiquement 90 pour cent du revenu total des exportations. Le Gabon est un producteur de pétrole parvenu à maturité qui fait face à une baisse de production depuis plus de 10 ans^{283, 284}. Le Gabon est le dernier pays de sa classe dans le cadre de cette étude d’après les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale (WGI) et n’obtient pas de bons résultats aux classements des Instituts de gouvernance des ressources naturelles²⁸⁴. Le pays participe au FCPF-R sous l’égide du ministère de l’Environnement, du développement durable et de la protection de la nature, du ministère de la Prévention et de la gestion des calamités naturelles. La responsabilité pour la REDD+ relève du MEFPA (ministère de l’Économie forestière, des eaux, de la pêche et de l’aquaculture) et de l’ANPN (Agence nationale des parcs nationaux).

Il existe peu de publications scientifiques sur l’EIE ou la REDD+ concernant le Gabon. Pour autant, le pays reçoit de l’aide du FCPF-R, et la présence dominante d’exploitants pétroliers majeurs au Gabon garantit que l’EIE est utilisée dans le pays. La société pétrolière française Total, et Royal Dutch Shell sont les plus grands producteurs de pétrole au Gabon. D’autres producteurs notables incluent la société Perenco basée à Paris, Addax Petroleum, propriété de Sinopec, et Vaalco Energy basée à Houston. En 2011, le gouvernement a créé la société Gabon Oil, afin d’accroître la participation du gouvernement dans la production de pétrole en prenant des intérêts dans les futures passations de marché²⁸³.

Le Gabon met à jour actuellement ses lois relatives à l’environnement et, en août 2014, a promulgué une loi sur le développement durable (Loi n°002/2014 portant sur le Développement durable en République gabonaise)²⁸⁵. Entre autres choses, la loi présente le concept de « Crédits de développement durable », qui « constituent des biens immatériels pouvant faire l’objet de titres et qui peuvent être évalués et négociés conformément à la réglementation applicable ». La nouvelle loi crée des mécanismes financiers et un système d’institutions garantissant la fiabilité de l’élaboration pérenne du commerce de crédits.

La loi autorise la compensation des « effets négatifs » en ayant recours aux crédits de développement durable, qui peuvent inclure « les crédits carbone, biodiversité, services écosystémiques et les crédits du capital communautaire ». Beaucoup de détails relatifs au nouveau système, incluant la réglementation de la mise en œuvre, sont encore vagues. Ceci dit, il semblerait qu’il y soit possible d’avoir recours aux crédits REDD+ (en tant que crédit de développement durable) comme compensation dans le nouveau système.

²⁸³ U.S. Energy Information Administration (Agence américaine de l’information sur l’énergie). (sans date). Données pays. Extrait de : <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=gb>. Consulté le 5 janvier 2015.

²⁸⁴ Natural Resource Governance Institute. (sans date). Aperçu. Extrait de : <http://www.resourcegovernance.org/countries/africa/gabon/overview>. Consulté le 5 janvier 2015.

²⁸⁵ Communication personnelle avec Marjtin Wilder. (2014). Baker McKenzie. Projet de loi du Gabon sur le développement durable.

Aucune loi précise sur les compensations environnementales ne semble exister au sein de la structure de l'EIE, et il n'est pas évident de savoir comment la nouvelle loi sur le développement durable fonctionnera avec les exigences actuelles de l'EIE. La nouvelle loi fait une référence à l'utilisation d'EIE suivant une approche du même ordre que celle de l'EIE, où les impacts d'un projet sont évalués, et les impacts négatifs réduits et/ou compensés en ayant recours aux compensations de durabilité. Ni la façon dont la compensation pourrait être déclenchée dans le cadre de l'EIE ou de la nouvelle loi, ni le taux d'échange entre le développement durable et les compensations d'abattement de GES ne sont spécifiés.

Une certaine compensation est susceptible d'être réalisée à cause de la taille et de la nature des sociétés internationales d'extraction pétrolière au Gabon. Cependant, l'effondrement des prix du pétrole – les prix du pétrole Brent ont chuté de plus de 100 US\$ le baril en septembre 2014 à 50 US\$ le baril en janvier 2015 – rend nébuleuses les perspectives à court terme de la loi relative au développement durable²⁸⁶. Il y a eu un déclin mondial en matière de nouvel investissement dans le pétrole²⁸⁷, et le pétrole et le manganèse représentaient environ 90 pour cent des exportations de marchandises et 45 pour cent du PIB nominal en moyenne pendant la dernière décennie. La situation rend le Gabon très vulnérable à la baisse des prix des matières premières à l'échelle mondiale. Combinée aux plans visant à accroître les dépenses d'investissement en 2015, cette prédisposition serait procyclique et augmenterait les risques d'un retournement soudain en matière de politiques si les prix faibles des matières premières perduraient²⁸⁶.

²⁸⁶ Fonds monétaire international. (2014). Communiqué à la Conclusion de la Mission de consultation au Gabon relative à l'Article IV. Extrait de : <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14499.htm>. Consulté le 30 janvier 2015.

²⁸⁷ Adams, C. (2015). ConocoPhillips and Shell outline billions of dollars in cuts. *Financial Times*. Extrait de : <http://www.ft.com/cms/s/0/8b5e9278-a7b9-11e4-be63-00144feab7de.html>. Consulté le 30 janvier 2015.

TABLEAU 19. ANALYSE FRAC APPLIQUEE AU GABON

Gabon		
Adaptation	Contexte juridique	Le contexte juridique existe déjà ; la loi relative au développement durable comporte le concept de compensations en faveur du développement durable. Des réglementations supplémentaires pourront s'avérer nécessaires pour rendre la loi opérationnelle.
	Acceptabilité sociale et politique	En raison d'un manque de transparence et d'engagement des acteurs, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la loi sur le Développement durable sera acceptée.
	Capacité institutionnelle	Des capacités sont nécessaires pour mettre en vigueur la nouvelle loi sur les compensations en faveur du développement durable, incluant l'évaluation des projets et de leur impact afin de déterminer si la compensation est requise ; l'évaluation des projets qui produisent des compensations en faveur du développement durable ; et l'attribution, l'enregistrement et le suivi des compensations. Une autre capacité est de mise pour élaborer la réglementation de mise en œuvre et gérer un registre de crédits. On ne sait pas si le Gabon est doté de cette capacité, mais le FCPF-R lui apporte son appui pour renforcer ses capacités en matière de préparation à la REDD+.
	Transparence	La législation relative au développement durable ne contient pas de clauses évoquant la transparence. Le Gabon n'est pas bien classé pour ce qui est des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, car la liberté d'expression, l'obligation de rendre compte et la liberté de la presse semblent restreintes. Selon les activistes de <i>Transparency International</i> , les personnes dénonçant des abus et les journalistes qui osent s'élever contre la corruption courent souvent de grands risques ^{288, 289} .

²⁸⁸ Banque mondiale. (2014). Rapport de données pays pour le Gabon, 1996-2013. Extrait de : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Consulté le 1^{er} février 2015.

²⁸⁹ *Transparency International*. (2013). Les réformes structurelles du Gabon doivent conduire à une société civile plus responsable. Extrait de : http://www.transparency.org/news/pressrelease/gabon_structural_reforms_must_lead_to_a_more_engaged_civil_society. Consulté le 1^{er} février 2015.

	Gouvernance	Le Gabon a fait des efforts pour améliorer sa gouvernance et a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2007, et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en 2009 ²⁸⁹ . Étant donné la complexité et le manque de clarté possibles concernant la loi sur le Développement durable et la performance générale du Gabon en matière de gouvernance ²⁸⁸ , il reste à prouver l'aptitude du gouvernement à appliquer une loi transparente et participative qui aboutit à des résultats environnementaux concrets.
	Mise en œuvre	Un manque de clarté des définitions dans le texte de la loi est susceptible de compliquer son application, mais, pour l'heure, aucun détail ne permet de faire une telle évaluation.
Risques	Environnement	Les processus visant à évaluer les projets de développement durable qui produisent des compensations ne sont pas encore définis, ce qui complique l'évaluation des risques. L'insécurité, l'ambiguïté et la contestation en matière de droits fonciers pourraient poser problème pour certaines activités REDD+ au Gabon.
	Économie	Cet effort peut avoir un effet dissuasif pour les nouveaux investissements et offrir un avantage en matière de coûts de pollution aux opérations établies avant l'introduction du processus de compensations environnementales.
	Mise en œuvre	La complexité possible des compensations en faveur du développement durable est sans doute un risque pour la mise en œuvre, mais aucun détail ne permet de faire une telle évaluation.
Potentiel d'abattement		Le potentiel d'abattement dépend des règles, de l'échelle et du nombre de projets qui déclencheront le recours aux compensations en faveur du développement durable qui appuient les activités REDD+.
Coût		Le coût est pris en charge par les projets qui déclenchent la loi relative au développement durable. Dans la mesure où ces projets sont ceux de sociétés pétrolières étrangères, ces coûts seront transférés à des investisseurs internationaux. Les coûts de mise en œuvre de la nouvelle loi n'ont pas été évalués. Il pourrait aussi y avoir des coûts associés à l'incertitude liée à la réglementation, étant donné que nombre d'agences et de comités débattent pour clarifier les responsabilités et résoudre les questions de politiques concernant tout système proposé. Les coûts d'exécution du système n'ont pas été évalués mais devraient être inférieurs à ceux de MBI ou de réglementation directe.

4.5 GHANA

Par rapport aux autres pays faisant l'objet de cette étude, le Ghana est fort bien placé en termes d'indicateurs de gouvernance établis par la Banque mondiale. Malgré le progrès remarquable accompli, des incohérences au niveau local indiquent un parcours compliqué pour l'intégration réussie de la compensation des GES en ayant recours à la REDD+ au sein du cadre de l'EIE. Étant donné l'état actuel de l'élaboration politique et législative de l'EIE et de la REDD+ au Ghana, il est concevable qu'une compensation volontaire ou de conformité des émissions de GES dans le contexte de la REDD+ au sein du processus d'EIE soit plausible. Pour autant, l'introduction de compensations GES/REDD+ dans l'EIE au Ghana est susceptible d'être plus compliquée, avec l'intervention possible de plusieurs agences et comités dans tout processus donné.

L'intégration de compensations/REDD+ au sein d'une EIE est susceptible d'entraîner la participation de comités et d'agences gouvernementales, incluant le ministère de l'Environnement, des sciences, de la technologie et de l'innovation (MESTI) ; le ministère des Terres et ressources naturelles (MLNR) ; l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) ; le Comité national du changement climatique (NCCC) ; le Conseil consultatif des ressources naturelles (ENRAC) ; la Gouvernance environnementale des ressources naturelles (NREG) ; le Comité directeur et le Comités de coordination technique ; et le Comité de politique des crédits carbone (relevant du MESTI).

Le NCCC avec l'appui de MESTI élabore des stratégies nationales sur l'Atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets pour la foresterie, l'agriculture et les secteurs de l'énergie. Le NCCC est un comité multipartite composé de représentants du gouvernement, de la société civile (ONG) et de partenaires dans le domaine du développement²⁹⁰. L'ENRAC est un organe de haut niveau qui conseille le parlement sur les questions écologiques et les ressources naturelles.

Le Comité directeur du NREG se réunit au niveau ministériel – le ministère des Finances, le MLNR et le MESTI – pour prendre des décisions d'ordre stratégique et politiques dans le cadre de la mise en œuvre du programme NREG²⁹¹.

Le MLNR est chargé de toute la planification et l'élaboration de politique pour le secteur forestier, ainsi que de la surveillance des programmes du secteur en vue de réaliser les objectifs nationaux en matière de foresterie, incluant la REDD+²⁹². Il est aussi responsable du Programme d'investissement forestier du Ghana ; de la Politique en matière de forêt et de faune (1994) et du Plan directeur pour le développement forestier (1996). Le Ghana renforce ses capacités pour la préparation à la REDD+ par le biais du FCPF-R. Au niveau ministériel, un comité directeur multipartite national de la REDD+ a également été établi pour conseiller le MLNR sur les questions relatives à la REDD+.

²⁹⁰ Gouvernement du Ghana. (2010). Proposition de préparation au Fonds de Partenariat du carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale. http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jan2011/Revised_Ghana_R-PP_2_Dec-2010.pdf. Consulté le 25 novembre 2014.

²⁹¹ Commission européenne. 2009. Extrait de : http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_gha.pdf. Consulté le 1^{er} avril 2015.

²⁹² REDD Desk. 2015. Extrait de : <http://theredddesk.org/countries/ghana>. Consulté le 1^{er} avril 2015.

L'EPA²⁹³ du Ghana, établie en 1994, est l'autorité compétente pour toutes les décisions de consentement lors du processus de l'EIE. L'EPA approuve les rapports d'EIE et octroie les permis environnementaux. Les directives de l'EIE ont été élaborées pour le secteur de la foresterie et du bois en 2002, puis en 2012 des directives spécifiques aux évaluations environnementales ont été mises en place pour mener les EIE pour les secteurs suivants : le tourisme, l'énergie, la santé, la manufacture, les transports, l'agriculture et la construction. Des directives pour les EIE ont été rédigées pour le secteur minier mais font l'objet d'une consultation publique²⁹⁴.

Le renforcement des capacités en matière d'EIE et de REDD+ devrait se faire de manière groupée pour les processus actuels et nouveaux. Cette approche pourrait mener à des tensions interdépartementales en raison des questions de démarcation. La pleine adhésion au processus et la répartition des responsabilités sont des points importants à traiter afin d'éviter les conflits. Les industries ou les catégories d'investissements touchées par ces mesures, surtout les intérêts miniers, risquent de bloquer un tel processus. Par conséquent, faire appel à la responsabilité des ministères pour les autorisations d'extraction minière et les investissements étrangers directs s'avèrera aussi important.

Même si des cadres et des processus juridiques existent pour l'EIE et la REDD+ au Ghana, l'EPA n'administre pas actuellement de politique en matière de compensations environnementales. Afin que le Ghana intègre les compensations REDD+ à l'EIE, le Ghana devrait d'abord créer un processus d'évaluation des compensations environnementales pour l'abattement des GES et un cadre réglementaire associé pour les initiateurs de projet. L'action entreprise dans l'État de São Paulo peut servir d'exemple. Des capacités techniques supplémentaires pourraient aussi s'avérer nécessaires au sein du secteur public et de certaines parties du secteur privé. Les scientifiques ont critiqué le processus EIE du Ghana en raison du manque de clarté des responsabilités et de la participation de plusieurs agences à la prise de décision. Pour cette raison, la mise en œuvre de compensations GES au sein de l'EIE pourrait être un long processus dans la pratique.

Le Ghana dépend des exportations de trois matières premières : l'or, le cacao et le pétrole. La production de pétrole augmente et contribue à la croissance du PIB ; pour autant, les perspectives s'assombrissent, avec la chute des prix du pétrole Brent de plus de 100 US\$ le baril en septembre 2014, à moins de 50 US\$ le baril en janvier 2015. Si cette situation se maintenait sur le court ou moyen terme, elle conduirait certainement à une plus grande détérioration du budget. La devise du Ghana a baissé, parce que les prix du pétrole se sont effondrés, ce qui a entraîné des tensions inflationnistes croissantes. Dans l'environnement économique actuel, il semble que les propositions qui pourraient être perçues comme un accroissement des coûts pour les industries extractives pourront obtenir un appui politique.

²⁹³ Agence pour la protection environnementale du Ghana. 2015. Extrait de : <http://www.epa.gov.gh/web/index.php>. Consulté le 1^{er} avril 2015.

²⁹⁴ La Commission néerlandaise pour l'Évaluation de l'impact sur l'environnement. 2015. Extrait de : <http://www.eia.nl/en/countries/af/ghana/eia>. Consulté le 1^{er} avril 2015.

TABLEAU 20. ANALYSE FRAC APPLIQUEE AU GHANA

Ghana		
Adaptation	Contexte juridique	L'EIE relève de l'EPA. Actuellement le Ghana n'a pas de lois, de réglementation ou de politiques relatives aux compensations environnementales. Le MLNR a la responsabilité générale de la planification et la direction de la politique du secteur forestier, et de la surveillance des programmes du secteur en vue de réaliser les objectifs nationaux en matière de foresterie, incluant la REDD+.
	Acceptabilité sociale et politique	Le processus actuel de l'EIE est contesté par les ONG et a été critiqué sous prétexte qu'il favorise les initiateurs des projets. La société civile est partie prenante, mais il n'y a aucune norme de participation. La REDD+, incluant les projets REDD+, est généralement acceptée et bénéfique. Le Groupe de travail technique national de la REDD + (NRTWG) est un organe multipartite au sein du MLNR composé de représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, ainsi que d'autres institutions appropriées.
	Capacité institutionnelle	L'EIE ne sert pas actuellement à réglementer les émissions GES. L'EPA est dotée d'une capacité technique limitée pour mettre en œuvre le système d'abattement des GES. Pour l'heure, le Ghana ne fait pas partie du Partenariat pour le développement des marchés du carbone de la Banque mondiale, mais il renforce ses capacités en matière de préparation à la REDD+ par le biais du FCPF-R.
	Transparence	Le Ghana a accompli des progrès importants au cours des quelques dernières années en termes d'efficacité gouvernementale, transparence du cadre réglementaire et de contrôle de la corruption. Des difficultés persistent en matière de gestion du secteur des ressources naturelles. L'exploitation illégale du bois continue à poser des problèmes ²⁹⁵ . Le NRTWG pourrait servir à promouvoir la transparence au sein d'un processus EIE lié à la REDD+.
	Gouvernance	On a parfois reproché au processus EIE du Ghana le manque de clarté des responsabilités en matière de réglementation et la participation de plusieurs agences au processus décisionnel. L'ajout

²⁹⁵ Transparency International. (2011). Extrait de : <http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-ghana/>. Consulté le 4 janvier 2015.

		<p>de compensations REDD+ à ce processus pourrait exacerber cette situation à moins qu'il ne s'accompagne de réformes supplémentaires au processus EIE.</p> <p>Le NRTWG est chargé de la gestion et de la coordination globale de la REDD+ au Ghana. D'autres organes du gouvernement au Ghana indispensables à la coordination de la REDD+ incluent le Conseil consultatif des ressources naturelles (ENRAC) ; le Comité de coordination technique de la Gouvernance environnementales des ressources naturelles (NREG TCC+) ; et le Comité de politique des crédits carbone (relevant du MESTI).</p>
	Mise en œuvre	L'introduction des compensations GES/REDD+ dans l'EIE au Ghana risque d'être compliquée, faisant intervenir sans doute plusieurs agences et comités à tout processus.
Risques	Environnement	<p>La compensation ne s'applique qu'aux nouveaux projets qui déclenchent des évaluations d'EIE et par conséquent n'aborde pas les problèmes de pollution actuels.</p> <p>L'insécurité, l'ambiguïté et la contestation en matière de droits fonciers pourraient poser problème pour certaines activités REDD+ au Ghana.</p>
	Économie	Cet effort pourrait avoir un effet dissuasif pour les nouveaux investissements et offrir un avantage en matière de coûts de pollution aux activités établies avant l'introduction du processus de compensations environnementales.
	Mise en œuvre	La mise en œuvre peut poser des risques en raison du nombre d'agences et de comités susceptibles de participer aux divers processus, conduisant à des incertitudes en matière de réglementation.
Potentiel d'abattement		Le potentiel d'abattement dépend des règles, de l'échelle et du nombre de projets qui déclenchent des compensations GES. Si le processus est volontaire, certains projets choisiront de ne pas être inclus dans le système, réduisant ainsi le potentiel d'abattement du système.
Coût		Les coûts sont pris en charge par les entités soumises à une EIE et sont censés accroître le coût des activités commerciales au Ghana. Il pourrait aussi y avoir des coûts associés à l'incertitude en matière de réglementation, étant donné que nombre d'agences et de comités débattent pour clarifier les responsabilités et résoudre les questions de politiques concernant tout système proposé. Les coûts d'exécution du système n'ont pas été évalués mais devraient être inférieurs à ceux de MBI ou de réglementation directe.

4.6 VIETNAM

Le Vietnam n'est pas bien classé au regard des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale en comparaison avec d'autres pays de cette étude. Néanmoins, le Vietnam semble avoir mis en place nombre des exigences juridiques nécessaires à l'intégration efficace des compensations GES, en ayant recours à la REDD+, au sein de l'EIE. Le Vietnam s'attache aussi à combler les lacunes en matière de capacités grâce au PMR de la Banque mondiale. Ces éléments font du Vietnam un pays cible très prometteur, même si des défis restent à relever.

Actuellement, il n'existe aucune politique explicite relative à la compensation environnementale des émissions GES associée aux activités soumises à une EIE. Ayant abrité des projets MDP, le Vietnam a l'expérience des compensations GES et participe au Mécanisme de crédit conjoint du Japon (JCM)²⁹⁶. Les situations juridique et pédagogique au Vietnam sont complexes. Les compétences pédagogiques des intervenants seraient nécessaires pour l'élaboration d'une politique intégrée.

Le ministère de l'Agriculture et du développement rural (MARD) est l'institution nationale principale responsable de la REDD+. Au sein du MARD, l'Institut d'inventaire et de planification forestiers (FIPI) est la principale institution nationale en matière d'évaluation et de surveillance des ressources naturelles. Le Service de la protection de la forêt (FPD) et le Service de la foresterie (DOF) participent aussi à la planification et à l'exécution des évaluations forestières²⁹⁷.

Une équipe spéciale au sein du FPD assure l'application. D'autres agences jouent des rôles importants – y compris la Force de police environnementale qui relève du ministère de la Sécurité publique (MPS), qui travaille avec les forces de police locales et d'autres agences dans le domaine des enquêtes et des poursuites lors de délits environnementaux. Il incombe au ministère de la Défense de contrôler la déforestation dans les zones frontalières, et le Service général des Douanes applique les lois sur les importations et les exportations de bois d'œuvre et de produits ligneux²⁹⁷.

Le Vietnam dispose d'une loi relative à la Protection de l'environnement (LEP), administrée par le ministère des Ressources naturelles et de l'environnement (MONRE), et qui couvre l'EIE. L'expérience du pays avec l'EIE remonte à 1993, lorsque la première législation vietnamienne abordant l'EIE fut adoptée par l'Assemblée nationale du Vietnam. Elle subit une révision majeure au début des années 2000, qui aboutit à la LEP 2005. Cette loi établit le cadre actuel de l'EIE au Vietnam, adopté par l'Assemblée nationale et mis en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006²⁹⁸.

Le Vietnam participe aussi au programme PMR de la Banque mondiale et conçoit, en vue de les mettre à l'essai, des instruments de marché dans les secteurs de la sidérurgie, des déchets solides et de

²⁹⁶ Gouvernements du Japon et du Vietnam. (2014). Mécanisme de crédit conjoint. Extrait de : <http://www.mmechanisms.org/e/initiatives/vietnam.html>. Consulté le 2 janvier 2015.

²⁹⁷ Gouvernement du Vietnam. (2014). Banque mondiale FCPF R-PIN. Extrait de : <https://forestcarbonpartnership.org/vietnam> Consulté le 2 janvier 2015.

²⁹⁸ Clausen A., Hoang Hoa Vu, Pedrono, M. (2011). "An evaluation of the environmental impact assessment system in Vietnam: The gap between theory and practice". *Environmental Impact Assessment Review*, 31, 136–143.

l'électricité. Le pays prévoit aussi d'établir un registre des GES ainsi qu'un système MNV²⁹⁹. Ces objectifs s'appuient sur la capacité institutionnelle existante en matière de gestion des émissions GES et lui donnent une plus grande envergure. La gamme d'activités que le Vietnam entreprend prouve le renforcement continu de sa capacité technique. Malgré d'impressionnants progrès dans ce domaine, des lacunes restent à combler.

Certains analystes de la REDD+ continuent à mettre en évidence les faiblesses du Vietnam, en portant leur attention surtout sur le défi que pose la garantie de la sécurité foncière. Le sujet de préoccupation principale semble être le manque d'initiative de la part des agences gouvernementales pour aborder les questions du régime foncier au niveau communautaire³⁰⁰.

Les critiques des scientifiques portent sur le manque de transparence des EIE en raison de la faible participation des parties prenantes, ou de l'absence de celle-ci, laissant la prise de décision au gouvernement. Dans une certaine mesure, ces points sont évoqués dans la LEP de 2005, mais des questions subsistent sur l'étendue de la participation du public au processus décisionnel en matière de l'environnement³⁰¹. Le MONRE a lui-même discerné des lacunes au regard du contrôle qui pourraient poser problème lors du processus de l'EIE, avec des initiateurs de projets manquant de satisfaire pleinement aux exigences d'octroi de permis, parce que les manques de ressources et de capacités au niveau de la réglementation limitent le suivi et le contrôle des activités³⁰².

Malgré les défis institutionnels, le Vietnam dispose d'éléments essentiels pour le déploiement des compensations de la REDD+ au sein du cadre de l'EIE. Le régime australien du système de compensations pourrait s'avérer être une étude de cas utile pour que le Vietnam intègre les compensations à la LEP de 2005. À cet égard, les points clés incluent le besoin de définir i) la portée, c.-à-d., l'éventail des activités qui seraient soumises à une évaluation ; ii) la couverture, c.-à-d., le type d'émissions et de gaz à couvrir et iii) les éléments déclencheurs précis utilisés pour lancer une évaluation, comme les mesures ou les seuils précis.

Le renforcement des capacités entrepris actuellement par le biais du PMR et du FCPF-R abordera sans doute les lacunes dans le domaine de la REDD+ et de la notification des émissions GES. Le défi suivant est d'actualiser la LEP de 2006 pour qu'elle inclue les compensations environnementales avec la flexibilité d'avoir recours aux compensations GES afin de faire face aux émissions GES. Le concept plus large des compensations en faveur du développement durable intégrées à la loi gabonaise pourrait aussi être attrayant dans ce contexte.

²⁹⁹ Gouvernement du Vietnam. (2014). Proposition de préparation au marché du carbone. Banque mondiale. Extrait de : <https://www.thepmr.org/country/vietnam-0>. Consulté le 2 janvier 2015.

³⁰⁰ Sunderlin W.D, Larson A.M., Duchelle A.E., Thu Ba Huynh, Awono A., and Dokken T. (2014). "How are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam". *World Development*, 55, 37–52.

³⁰¹ Clausen, A., Hoang Hoa Vu, and Pedrono, M. (2011). "An evaluation of the environmental impact assessment system in Vietnam: The gap between theory and practice". *Environmental Impact Assessment Review*, 31, 136–143.

³⁰² Gouvernement du Vietnam. (2010). Élaboration des systèmes d'EIE au Vietnam 1993-2010. Extrait de : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG14_MOS3_nov2010/Presentation_EIA_in_VietNam.pdf. Consulté le 2 janvier 2015.

La LEP de 2006 aurait besoin d'être amendée pour intégrer les compensations environnementales assorties d'un processus d'évaluation, et d'éléments déclencheurs qui s'intéressent surtout aux émissions GES provenant des projets. Ce processus peut agir comme catalyseur et être un cadre de synergies avec la participation du Vietnam au JCM. Les possibilités précises de projets qui déclenchent des exigences d'abattement des GES basées sur une EIE peuvent aussi attirer des investissements du JCM. Pour autant, la coordination avec le JCM ne créerait pas obligatoirement une demande REDD+.

Un modèle intéressant de compensations servant à payer un programme de conservation est le Programme de la Réserve des prairies de l'ouest à Victoria, Australie³⁰³. Le programme fait l'acquisition forcée de terres d'une grande valeur pour la conservation afin de les incorporer dans une réserve de prairies reconnue à l'échelle nationale. Les promoteurs immobiliers souhaitant défricher des prairies naturelles devront payer des frais de compensation d'habitat au Département de l'environnement et des industries primaires³⁰⁴.

Le Vietnam peut envisager une structure semblable pour englober certains de ses programmes de réserve de conservation dans des programmes REDD+, où les revenus pour les activités de conservation seront obtenus grâce aux paiements d'obligations de compensations GES d'EIE.

Le premier feedback reçu des consultations sur le terrain signale qu'il peut être difficile d'intégrer l'EIE et les compensations d'abattement des GES en ayant recours à la REDD+ en raison des questions institutionnelles³⁰⁵. D'autres politiques plus à même de stimuler la REDD+ sont envisagées, incluant la Phase II de l'ONU-REDD, qui doit aboutir à un fonds de 70 millions de dollars de versement au Vietnam. D'autres paiements par le biais de la politique actuelle relative aux services écosystémiques fournit des fonds nationaux pour la protection de la forêt.

La perspective économique du Fonds monétaire international (FMI) pour le Vietnam est généralement positive. Contrairement à d'autres pays faisant l'objet de cette étude, le Vietnam est celui qui dépend le moins des projections actuelles sur le prix des produits de base et du pétrole. La croissance du pays s'améliore et est soutenue par des exportations et des investissements étrangers directs, robustes ; cependant, l'activité intérieure reste faible, et l'inflation est inférieure à 10 pour cent. La balance courante extérieure reste largement excédentaire, et les réserves internationales ont augmenté³⁰⁶.

³⁰³ Gouvernement de l'État de Victoria. (2013). Extrait de : <http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/biodiversity/melbourne-strategic-assessment/protection-and-management-of-conservation-areas>. Consulté le 2 janvier 2015.

³⁰⁴ Gouvernement de l'État de Victoria. (2013). Extrait de : <http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/biodiversity/melbourne-strategic-assessment/habitat-compensation>. Consulté le 2 janvier 2015.

³⁰⁵ Communication personnelle avec Richard McNally, SNV (Organisation néerlandaise de développement).

³⁰⁶ Fonds monétaire international. (2014). Rapport pays du FMI. 14/311. Extrait de : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14311.pdf>. Consulté le 1^{er} février 2015.

TABLEAU 21. ANALYSE FRAC APPLIQUEE AU VIETNAM

Vietnam		
Adaptation	Contexte juridique	<p>Le Vietnam dispose d'une loi sur la Protection de l'environnement, administrée par le MONRE et couvrant l'EIE³⁰⁷. Pour l'heure, le Vietnam n'a pas de lois, de réglementation ou de politiques relatives aux compensations environnementales. Le MARD a la responsabilité de la REDD+. La loi relative à la Protection et au développement de la forêt procure le cadre juridique régissant la déforestation et la dégradation forestière³⁰⁸.</p> <p>Le ministère de Planification et d'investissement coordonne la réponse au changement climatique du Vietnam par le biais du Partenariat pour le développement des marchés du carbone de la Banque mondiale, incluant la Stratégie nationale du développement forestier, mise en place pour 2006-2020, qui vise à augmenter le couvert forestier de 42 pour cent de superficie de terre et à améliorer la qualité de la forêt³⁰⁹.</p>
	Acceptabilité sociale et politique	<p>La participation restreinte du public au regard du processus décisionnel en matière de l'environnement et la faible sensibilisation du grand public aux questions environnementales signifie que la politique de l'EIE se limite au gouvernement, mais la loi révisée relative à la Protection de l'environnement comporte des exigences concernant la consultation publique³⁰⁷.</p> <p>Un processus de consultation a été établi par le biais du Partenariat pour le soutien du secteur forestier (FSSP), qui est un forum officiel pour débattre des politiques et des programmes portant sur la forêt, et comprend 26 institutions issues de divers gouvernements, organismes donateurs et ONG. Le FSSP est ouvert à toutes les parties intéressées, incluant le secteur privé et les ONG nationales, ainsi que les organisations de la société civile³⁰⁸.</p>

³⁰⁷ Clausen A., Hoang Hoa Vu, and Pedrono, M. (2011). "An evaluation of the environmental impact assessment system in Vietnam: The gap between theory and practice". *Environmental Impact Assessment Review*, 31, 136–143.

³⁰⁸ Banque mondiale. (2008). Note d'idée du plan de préparation au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) (R-PIN). Extrait de : https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Vietnam_FCPF_R-PIN_0.pdf. Consulté le 24 novembre 2014.

³⁰⁹ Gouvernement du Vietnam. (2012). Organiser un cadre pour délimiter les activités dans le cadre du PMR. Extrait de : https://www.thepmr.org/system/files/documents/PMR_PA3_Vietnam_OrganizingFramework.pdf. Consulté le 21 novembre 2014.

	Capacité institutionnelle	L'EIE n'est pas utilisée actuellement pour réglementer les émissions GES par le biais de compensations environnementales, mais le Vietnam renforce sa capacité en matière de préparation à la REDD+ grâce au FCPF-R ³⁰⁸ . Le Vietnam conçoit et planifie la mise à l'essai d'instruments de marché dans les secteurs de la sidérurgie, des déchets solides et de l'électricité et prévoit d'établir un registre pour les GES et le système MNV. Même s'ils ne sont pas reconnus explicitement, ces plans incluent d'importants éléments pour le déploiement de compensations REDD+ dans le cadre de l'EIE ³⁰⁹ .
	Transparence	Selon l'évaluation de <i>Transparency International</i> , les processus du gouvernement au Vietnam manquent de transparence, d'ouverture et d'inclusivité ³¹⁰ . Ces problèmes concernent aussi l'EIE, où la participation du public a été limitée. La loi révisée sur la Protection de l'environnement de 2005 comporte des exigences en matière de consultation publique. Le Décret 80 et la Circulaire 05 apportent davantage de précisions sur la participation du public, et rendant obligatoire la consultation des communautés locales ³¹⁰ .
	Gouvernance	Des structures institutionnelles plus robustes sont nécessaires pour garantir et contrôler le fonctionnement du processus EIE, et des compétences techniques plus poussées sont requises parmi les responsables et les représentants du gouvernement chargés de l'EIE afin que le système se révèle efficace ³⁰⁷ . La surveillance et l'application des lois sont problématiques. Le nombre de violations dans la forêt est de 30.000 - 50.000 par an, dont très peu font l'objet d'enquêtes et seule une petite portion donne lieu à des poursuites judiciaires ³⁰⁸ .
	Mise en œuvre	La mise en œuvre des compensations GES par le biais du processus de l'EIE exige de mettre au point l'EIE et la REDD+. Des modifications doivent être apportées à l'EIE pour inclure les compensations environnementales, et la capacité technique doit être garantie pour évaluer les exigences en matière d'émissions et de compensations.
Risques	Environnement	La compensation ne s'applique qu'aux nouveaux projets qui déclenchent des évaluations EIE et ne fait donc pas face aux problèmes actuels de pollution. L'insécurité, l'ambiguïté et la contestation en matière de droits fonciers pourraient poser problème pour certaines activités REDD+ au Vietnam. Les agences nationales du pays ont été critiquées pour le peu d'initiative dont elles font preuve pour résoudre les questions d'occupation des terres forestières au niveau communautaire.

³¹⁰ Transparency International. (2014). Extrait de : http://www.transparency.org/country#VNM_DataResearch_SurveysIndices. Consulté le 21 novembre 2014.

	Économie	Cet effort pourrait avoir un effet dissuasif pour les nouveaux investissements et offrir un avantage en matière de coûts de pollution aux opérations établies avant l'introduction du processus de compensations environnementales.
Potentiel d'abattement		Le potentiel d'abattement dépend des règles, de l'échelle et du nombre de projets qui déclenchent des compensations GES.
Coût		Les coûts sont pris en charge par les entités soumises à une EIE et sont censés accroître le coût des activités commerciales au Vietnam. Il pourrait aussi y avoir des coûts associés à l'incertitude en matière de réglementation, étant donné que nombre d'agences et de comités débattent pour clarifier les responsabilités et résoudre les questions de politiques concernant tout système proposé. Les coûts d'exécution du système n'ont pas été évalués mais devraient être inférieurs à ceux de MBI ou de réglementation directe.

4.7 CONCLUSIONS

Avoir recours à l'EIE pour contribuer à l'abattement des GES est une autre approche en matière de politique à envisager parallèlement aux MBI et au paiement en échange de résultats. Les modèles d'EIE basés sur la conformité sont susceptibles d'avoir les mêmes problèmes de compétitivité que ceux associés aux MBI. Les relations publiques ou les valeurs de responsabilité sociale d'entreprise perçues, associées à la compensation volontaire et au coût lié à la REDD+, influencent la réduction d'émissions provenant des systèmes volontaires. La compensation volontaire a plus de chance de se produire en présence d'un soutien financier, car cet appui pourrait réduire les coûts de compensation en tirant parti des fonds de réduction d'émissions.

U.S. Agency for International Development

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523

Tél : (202) 712-0000

Fax : (202) 216-3524

www.usaid.gov