



# REDD-plus et partage des avantages

Experiences en conservation forestière et en d'autres secteurs de gestion de ressources

Decembre 2009



PROGRAMME DE CONSERVATION DES FORÊTS

## REDD-plus et partage des avantages

**Des systèmes bien conçus de partage des avantages doivent fournir des mesures d'incitation efficaces pour les activités REDD et pour consolider l'appui à son mécanisme ainsi qu' à sa légitimité. Pour atteindre ce double objectif, le partage des avantages doit adopter une optique plus large que ne le permettrait une focalisation stricte sur des mesures d'incitation efficaces.**

La REDD s'inscrit dans le contexte d'un vaste ensemble de solutions d'atténuation au moyen des forêts comme l'exprime le Plan d'action de Bali – réduction des émissions résultants du déboisement et de la dégradation des forêts; rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone dans les pays en développement. La REDD-plus pourrait devenir une source importante d'avantages financiers pour les pays forestiers. Les paiements prendront la forme d'une compensation pour les coûts d'opportunité pour les changements opérés dans l'utilisation des sols plus une sorte de REDD revenu. Les modalités du partage des avantages entre différents acteurs, au niveau national, n'ont pas encore été explorées de manière approfondie. C'est pourtant une question essentielle du

point de vue de la conception et de l'application d'une stratégie REDD.

L'UICN, avec l'appui d'Econ Pöyry, a revu les expériences actuelles en matière d'arrangements de partage des avantages dans le secteur des forestier et dans d'autres domaines en vue de nourrir les débats sur l'élaboration des systèmes de partage des avantages dans le cadre de la REDD. La présente brochure résume les conclusions de cette étude qui peut être téléchargée, dans sa forme intégrale, à l'adresse [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_report\\_experiences\\_with\\_benefit\\_sharing\\_\\_\\_approach\\_for\\_redd\\_first\\_draft\\_dec\\_2009.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_report_experiences_with_benefit_sharing___approach_for_redd_first_draft_dec_2009.pdf) ; les commentaires sont à être envoyer à [henrik.lindhjem@poyry.com](mailto:henrik.lindhjem@poyry.com) ou [kirsten.braten@poyry.com](mailto:kirsten.braten@poyry.com).

## Les avantages globaux sont déterminés par les coûts, la demande et l'établissement de mécanismes

Le montant total des avantages financiers auxquels un pays peut prétendre dépend des coûts d'opportunité, des autres coûts d'activités REDD réalisées dans le pays et de la demande de crédits REDD par les pays développés. En outre, le niveau de référence des émissions est un facteur déterminant crucial. Les paiements prendront la forme d'une compensation pour les coûts encourus plus un revenu REDD ou surplus. Le montant du revenu dépendra de la forme dans laquelle le mécanisme REDD international a été établi. Un marché totalement concu-

rentiel fixera le prix des crédits REDD et un revenu élevé pour les activités peu coûteuses. Il est attendu à ce que le gros des avantages provienne d'un financement fondé sur le respect des règles, c. à d. des paiements pour les crédits REDD en contrepartie des objectifs de réduction des émissions dans les pays développés. Les paiements REDD prendront fin après quelques décennies, lorsque les pays tropicaux seront attendus à assumer la pleine responsabilité de leurs propres émissions et stocks de carbone.

## Partager les avantages pour inciter à agir et bien asseoir la légitimité de la REDD

**Dans le contexte de la REDD, le partage des avantages peut être défini comme des accords conclus entre différents acteurs sur la répartition des avantages monétaires de la commercialisation du carbone forestier.**

Il y a deux raisons principales de vouloir partager les avantages. D'une part, il s'agit de créer des mesures d'incitation efficaces en récompensant les personnes, les communautés, les organisations et les entreprises ayant pris des mesures pour modifier les modes d'utilisation des sols et réduire les émissions. Cela veut dire fournir des avantages excédant quelque peu le coût des sacrifices consentis pour modifier un comportement par ailleurs légal. La prévention des activités illégales ne doit pas être

récompensée. D'autre part, il s'agit de consolider la légitimité du la REDD-plus au niveau national (et international) à l'appui à ce mécanisme. Pour ce faire, il est impératif que les personnes directement concernées par les activités REDD-plus et le grand public soient traités avec justice et équité. Cela peut signifier que le partage des avantages doit adopter une optique plus large que ne le permettrait une focalisation stricte sur des mesures d'incitation efficaces.

Les expériences en matière d'exploitation des ressources démontrent qu'un partage plus large des avantages est essentiel pour encourager la coopération et éviter les conflits. On peut aussi considérer que la distribution de certains avantages en fonction des besoins des groupes pauvres et vulnérables est une obligation morale et pas seulement un moyen d'obtenir un appui à une fin en soi.

## Un équilibre rigoureux entre mesures d'incitation efficaces et légitimité nécessaire

**Pour renforcer la légitimité de la REDD, il faut qu'il y ait suffisamment de bénéficiaires mais, si trop de personnes bénéficient d'un résultat auquel elles n'ont pas contribué, les mesures d'incitation vont diluer.**

Il y a toujours un échange entre l'offre d'incitations efficaces et la création d'une REDD-plus légitime. D'un côté, le changement de comportement qui aboutit à la réduction des émissions doit être suffisamment récompensé au niveau individuel ou collectif, par exemple communautaire: c'est indispensable pour que le mécanisme REDD plus réussisse à changer efficacement les pratiques d'utilisation des sols qui génèrent des émissions de carbone dans l'atmosphère. Cependant, si trop de personnes bénéficient d'un résultat auquel elles n'ont pas activement contribué ou sur lequel elles n'ont pas de droits légitimes, les mesures d'incitation seront

diluées. En conséquence, les réductions d'émissions et les avantages à partager seront moindres. D'un autre côté, si certains groupes, certaines activités ou certaines zones géographiques seulement sont récompensés, les autres risquent de ressentir une injustice et de contester la légitimité de l'ensemble du mécanisme. Le degré de partage nécessaire pour obtenir l'appui et garantir la légitimité dépendra aussi du type particulier de politiques et de mesures REDD ainsi que des acteurs impliqués. Le sentiment de justice et d'équité varieront généralement au sein de chaque pays et entre les pays.



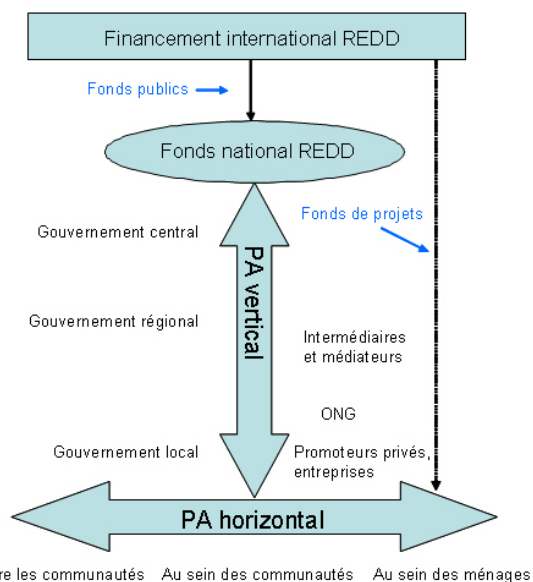
## Il faut envisager un partage des avantages à la fois vertical et horizontal

**S'il y a trop d'intermédiaires qui demandent leur propre part, le volume des avantages à répartir horizontalement au niveau local, entre les groupes et les particuliers, diminuera.**

La figure A illustre le fonctionnement de deux principaux canaux de financement: un fonds national REDD et une architecture basée sur les projets dans le cadre de laquelle le financement va directement aux projets. L'inclusion de ces deux types de financement dans le cadre d'un mécanisme REDD-plus est ce que l'on appelle une « approche emboîtée » ou « nested approach ». Il est possible d'établir un fonds REDD national, soit au sein de l'administration nationale, soit indépendant. Le partage des avantages a deux dimensions essentielles: verticale et horizontale. La figure A illustre le partage vertical des avantages entre les paliers nationaux et les acteurs non gouvernementaux, via les collectivités régionales et les intermédiaires, jusqu'au niveau local. Le partage des avantages horizontal correspond au partage des avantages au sein des communautés, des ménages et autres acteurs locaux ainsi qu'entre eux. La figure illustre un problème important relatif à la mise au point de fonds nationaux REDD efficaces: si, à mi-chemin du niveau local, trop d'acteurs demandent leur part d'avantages, les incitations pour les activités locales seront affaiblies. C'est

l'illustration de la discussion dans la section précédente.

*Figure A Partage des avantages (PA) national, vertical et horizontal*



Source : Adapté de Ellis-Jones

## La dimension temporelle des paiements REDD-plus

**Avec l'augmentation de la demande foncière pour l'agriculture et de sources d'énergie de substitution, les besoins financiers de la REDD sont voués à croître.**

Les avantages de la REDD sont limités dans le temps et prendront nécessairement fin. Le développement des calendriers de paiement REDD sera difficile à prédire et dépendra de la fixation et de la stabilité des prix du carbone et autres facteurs. Les activités REDD-plus à grande échelle, associées à une demande croissante pour d'autres utilisations des sols et d'autres biens tels que les biocarburants, peuvent contribuer au renchérissement du bois et des produits agricoles qui, à son tour, exercera des pressions plus fortes sur les ressources forestières et les terres. En conséquence, on s'attend à ce que les activités REDD deviennent plus

coûteuses avec le temps et nécessitent de plus fortes compensations. Tous ces facteurs sont importants lorsque l'on considère l'échelle globale de la REDD et les moyens de récompenser les acteurs sur la durée. Les besoins des groupes pauvres et marginalisés sont particulièrement criants aujourd'hui et il faudra peut-être effectuer des paiements préalables pour combler les lacunes du financement. Il se peut, cependant, que des avantages versés à l'avance pour une réduction des émissions ou un renforcement des stocks de carbone qui ne se feront qu'à l'avenir diluent l'incitation à donner effet aux obligations de gestion.

## Les mécanismes de partage des avantages dans le cadre de la Redd-plus doivent s'appuyer sur l'expérience

**Il y a une riche expérience en matière de mécanismes de partage des avantages qui se concentrent souvent sur la gouvernance, la transparence et la responsabilisation ainsi que sur la participation de groupes vulnérables aux processus décisionnels.**

L'étude a examiné l'expérience en matière de partage des avantages pour cinq activités de conservation et de gestion des forêts. Les résultats figurent dans le Tableau A. Dans

certains cas, on a fait appel aux structures gouvernementales en place telles que la redistribution locale des recettes fiscales de la sylviculture de production. Dans d'autres cas,

on a établi de nouvelles institutions et de nouveaux canaux dédiés au partage des avantages. Le plus souvent, ces derniers concernent la gestion communautaire des forêts et les projets intégrés de conservation et développement. Les avantages sont distribués sous forme soit de paiements à des personnes ou à des communautés, soit de contributions à des projets de développement ou à des services sociaux. Le mécanisme pour un développement propre (MDP), les projets volontaires relatifs au carbone, les

projets intégrés de conservation et développement s'efforcent tous de contribuer à la fois aux services environnementaux et aux moyens d'existence. La taxation des crédits carbone a été proposée en vue de renforcer la dimension réduction de la pauvreté des projets et de financer des programmes consacrés aux moyens d'existence. La conception et l'élaboration de mécanismes de partage des avantages dans le cadre de la REDD plus devraient s'appuyer sur ces expériences.

**Tableau A** *Leçons pour le partage des avantages dans le cadre de la Redd-plus d'après une étude de l'expérience*

Domaines de partage des avantages examinés	Leçons pour le partage des avantages dans le cadre de la REDD-plus
<b>Types de conservation et gestion des forêts :</b>	
Projets intégrés de conservation et développement (PICD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identification plus rigoureuse des principaux acteurs pour les besoins du partage des avantages</li> <li>– Liens trop souvent distendus entre incitations/avantages et activités</li> <li>– Les critères du partage des avantages peuvent inclure le coût, le respect, les besoins et la résidence</li> <li>– Malversations et détournement par les élites sont souvent des problèmes majeurs</li> <li>– Les PICD portent sur trop de choses – leçon pour la REDD-plus?</li> </ul>
Paiement pour les services environnementaux des forêts (PSE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liens entre incitations/avantages et actions plus solides que pour les PICD</li> <li>– Les PSE ne ciblent habituellement pas les pauvres, une des raisons en est le coût élevé des transactions</li> <li>– Des arrangements fonciers souples et des paiements préalables peuvent améliorer le partage des avantages</li> </ul>
MDP & marchés volontaires du carbone	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dans le cadre du MDP, les questions de développement durable sont laissées aux pays</li> <li>– Les normes des marchés volontaires pour les questions sociales peuvent être utiles</li> <li>– Le calendrier des paiements préalables sont importants pour les participants pauvres</li> <li>– La taxation des crédits carbone peut être redistribuée à des fins de partage des avantages</li> </ul>
Gestion communautaire des forêts (GCF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partage vertical des avantages souvent spécifié dans les règlements; partage horizontal est habituellement décidé localement</li> <li>– Procédures gouvernementales pour la GCF sont souvent lourdes et les avantages faibles</li> <li>– Pour les mesures d'incitation, il importe que les règlements gouvernementaux concernant le partage des avantages soient clairs et stables</li> <li>– Inclure les groupes marginaux rend le partage des avantages plus équitable et plus transparent</li> </ul>
Sylviculture de production	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sensibilisation et formation sont nécessaires avant la réception des avantages monétaires</li> <li>– Problèmes de transparence et de responsabilisation à différents niveaux</li> </ul>
<b>Autres domaines et secteurs :</b>	
Industries extractives	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Un partage des avantages approprié peut faciliter la coopération même dans des situations difficiles</li> <li>– Lorsqu'il y a dysfonctionnement des systèmes en place, il est nécessaire de créer des systèmes dédiés au partage des avantages</li> </ul>
Mesures de sauvegarde pour les projets d'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Des lignes directrices peuvent être utiles pour le partage des avantages dans le cadre de la REDD-plus</li> <li>– Des systèmes de compensation monétaire peuvent créer des problèmes au niveau local</li> </ul>

## Autres expériences précieuses en matière de partage des avantages

Il y a des années d'expérience en matière de partage du revenu de l'exploitation de ressources telles que les minerais, le pétrole et le gaz. Il est encourageant de constater que des arrangements de partage des avantages appropriés peuvent faciliter la coopération même dans les circonstances les plus difficiles. Autre leçon: s'il y a dysfonctionnement des systèmes de gou-

vernance en place, il vaut mieux créer de nouveaux mécanismes de partage des avantages. L'expérience en ce qui concerne les politiques de sauvegarde montre de meilleures pratiques des orientations en matière de systèmes de compensation et de partage des avantages ainsi que de participation des acteurs dans le cas de barrages hydroélectriques, d'oléoducs, etc.

La REDD-plus peut tirer d'importantes leçons des mécanismes de partage des avantages conclus dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Les orientations mises au point, dans le cadre de la CDB, sur l'accès et le partage des avantages issus du revenu de la commercialisation de ressources de la biodiversité sont très générales et l'application se décide au niveau national. Le problème est qu'elles sont si générales que presque tous les plans de partage des avantages pourraient s'y inscrire. Autre leçon importante à tirer de la CDB, c'est que ces mécanismes sont trop complexes et incertains dans l'avenir. Cela vaut tout particulièrement pour les redevances attachées à des produits qui, bien souvent, ne parviennent jamais sur le marché de sorte que les gouvernements ne reçoivent jamais leur part des revenus. Le flux des revenus sont incertains.

## Le partage des avantages – conditionnalité internationale ou prérogative des pays?

Dans le cadre d'un mécanisme REDD-plus international, le partage des avantages peut être la prérogative de chaque pays pour décider et implémenter, ou attaché comme une condition, sous une forme ou une autre, au paiement pour la réduction des émissions. La deuxième option est semblable à la conditionnalité classique pour l'octroi de l'aide sociale. La légitimité et l'efficacité nationales et internationales de la REDD plus dépendent, dépendra du degré qui permet d'atteindre une partage appropriée des avantages,

mais certains pays n'accepteront pas ce qu'ils considèrent comme de l'interventionnisme. Certains financements ne seront jamais versés à moins que les activités nationales ne soient soumises à des conditions plus strictes. Pour résoudre ce problème, on pourrait, par exemple, élaborer des lignes directrices pour un partage des avantages adapté à différents niveaux, contextes et activités REDD-plus et, pour que ces lignes directrices soient constructives, elles devront être plus précises que celles qui ont été mises au point pour la CDB.

## De la théorie à la pratique

**La REDD-plus peut contribuer à la mise en place de mécanismes de partage des avantages efficaces et gagner la confiance des acteurs grâce à la bonne gouvernance et à l'application des lois sur les forêts.**

En théorie, la conception du partage des avantages peut sembler relativement simple. Si les droits fonciers et les droits d'utilisation sont clairs, il est facile d'évaluer le coût des sacrifices consentis. Il devient alors relativement aisé d'appliquer les lois de manière satisfaisante et de mettre en place des systèmes de gouvernance transparents, responsables et efficaces. Ces derniers sont nécessaires pour la mise au point de mécanismes efficaces de partage des avantages et pour renforcer la confiance des acteurs. Toutefois, les conditions physiques, sociales, économiques et institutionnelles qui prévalent dans de nombreux pays forestiers tropicaux, obligent à se rabattre sur la conception et l'application d'un mécanisme de partage des

avantages de ce que dans l'économie s'appelle « deuxième choix ». Par exemple, si dans le cadre des structures existantes des collectivités locales, la gouvernance est problématique, il faudra peut-être créer un nouveau mécanisme pour distribuer les fonds REDD. Si les fonds REDD ne font que se substituer aux transferts actuels du gouvernement central, il faudra peut-être « affecter » ces fonds. Si les paiements directs à des particuliers démunis posent un problème, il vaut peut-être mieux fournir des incitations en nature comme, par exemple, des projets de développement. L'expérience relative aux mécanismes de partage des avantages existants peut aider à juger de la meilleure approche à adopter selon les circonstances.



IUCN © Eroy Bos

## Cinq caractéristiques du bon fonctionnement des mécanismes de partage des avantages

Les conditions pouvant affecter le partage des avantages varient tellement entre pays et au sein même des pays qu'il n'existe pas de modèle unique pour définir et appliquer des mécanismes de partage des avantages dans le cadre de la REDD. Le Tableau B donne un aperçu de cinq caractéristiques générales du bon fonctionnement des mécanismes de partage des avantages. Tenant compte des discussions publiées dans Bennet (2002), elles sont associées aux leçons tirées de la présente étude sur l'expérience relative au partage des avantages. Le tableau énumère cinq domaines d'intérêt principaux, décrit les caractéristiques clés et ex-

plique le résultat ou l'incidence de chaque caractéristique du point de vue du bon fonctionnement des systèmes de partage des avantages. Les cinq caractéristiques doivent également convenir à un système de niveau national, pour les projets REDD-plus de petite échelle, par exemple, l'appui à la foresterie communautaire ou les projets intégrés de conservation et développement.

Comme on peut le voir dans le tableau, pour obtenir un système de partage des avantages qui fonctionne de manière satisfaisante, les conditions suivantes sont nécessaires :

- i) Il convient d'identifier rigoureusement les acteurs, et non seulement de les consulter mais surtout de les faire participer.
- ii) Le montant des paiements d'incitation à ces acteurs, l'échéancier et la forme du paiement doivent être décidés et directement liés aux activités convenues avec eux.
- iii) Il faut qu'un mécanisme inspirant confiance et prévoyant les dispositions de responsabilité nécessaires soit en place pour le déboursement de paiements opportuns aux acteurs.
- iv) L'information sur toutes les transactions doit être mise à disposition dans le domaine public pour que la société civile ainsi que le secteur privé et le gouvernement puissent la vérifier.
- v) Les accords de partage des avantages doivent être souples et permettre les ajustements nécessaires, fondés sur l'apprentissage, et prévoir des mécanismes clairs de règlement des différends.

**Tableau B** Cinq caractéristiques du bon fonctionnement des mécanismes de partage des avantages

Domaine clé	Caractéristique du mécanisme de partage des avantages	Résultats dans...
1. L'engagement des acteurs	Identifie les acteurs, les consulte et renforce les capacités locales afin qu'ils puissent participer	→ Une base pour déterminer les mesures d'incitation, renforcer les sentiments d'appropriation, confiance et légitimité
2. Conception des mesures d'incitation	Estime le coût des sacrifices des personnes, détermine le niveau, la forme et le calendrier de la répartition des avantages	→ Des mesures d'incitation claires et directes pour que les acteurs participent aux activités REDD-plus
3. Mécanisme d'exécution	Garantit les procédures pertinentes pour l'établissement de rapports, la vérification et le suivi des flux d'avantages	→ Confiance générale et légitimité, garanties efficaces contre la corruption
4. Dispositions de transparence	Utilise les forces internes et externes pour une transparence accrue	→ Niveaux significatifs de responsabilité
5. Règlement des différends	Prévoit d'ajustements des accords et adopte des mécanismes de règlement des différends	→ Conflits coûteux évités, acteurs disciplinés et incertitude réduite

## Étapes suivantes

L'étude sur les résultats de laquelle s'appuie cette brochure était une première tentative en vue de comprendre la question difficile des systèmes nationaux de partage des avantages dans le cadre d'un régime REDD-plus. Il s'agissait de stimuler la discussion et de fournir un point de départ pour pousser en avant la conception de ces

systèmes dans la pratique, c. à d. sous forme de lignes directrices ou références. Pour y parvenir, il faut, de toute urgence, tester les différents accords de partage des avantages et en tirer les leçons dans le cadre des activités de démonstration REDD-plus afin de faire progresser la mise en œuvre de la REDD plus.



Pour d'autres informations, veuillez contacter :

Stewart Maginnis

[stewart.maginnis@iucn.org](mailto:stewart.maginnis@iucn.org)

Consuelo Espinosa

[consuelo.espinosa@iucn.org](mailto:consuelo.espinosa@iucn.org)

**UNION INTERNATIONALE POUR LA  
CONSERVATION DE LA NATURE**

US Multilateral Office  
1630 Connecticut Avenue, NW  
3rd Floor,  
Washington DC 20009  
USA

Tel +1 202 387 4826

Fax +1 202 387 4823

[www.iucn.org](http://www.iucn.org)