

PROGRAMME | ACADEMIE
ONU-REDD



unitar

Institut des Nations Unies
pour la formation et la recherche

FINANCEMENT
DE LA REDD+

ACADÉMIE REDD+

MODULE D'APPRENTISSAGE

3^E ÉDITION – DÉCEMBRE 2018

Copyright © Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2018

ISBN : 978-92-807-3647-2

N° de référence : DEP/2101/NA

Publié en septembre 2018

Remerciements

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) tient à remercier les principaux auteurs et les contributeurs qui ont participé à l'élaboration du présent module d'apprentissage. Auteur principal : Bruno Hugel (PNUD/ONU-REDD).

Contributeurs et réviseurs : Charlotte Hicks (PNUE/WCMC), Pierre-Yves Guedez (PNUD/ONU-REDD), Elina Vaananen (PNUE/WCMC), Marco Chiu (PNUD/ONU-REDD), Joel Scriven (PNUD/ONU-REDD), Elizabeth Eggerts (PNUD/ONU-REDD).

Avertissement

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du PNUE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Par ailleurs, les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les décisions ou les politiques du PNUE. La mention de marques et sociétés commerciales n'implique aucun appui de la part du PNUE.

Reproduction

La présente publication peut être reproduite en tout ou partie et sous quelque forme que ce soit à des fins pédagogiques et non lucratives sans autorisation spéciale du détenteur des droits d'auteur, à condition d'en mentionner la source. Le PNUE souhaiterait recevoir un exemplaire de toute publication utilisant le présent document comme source.

La présente publication ne peut être ni revendue ni utilisée à quelque fin commerciale que ce soit sans l'autorisation écrite préalable du PNUE. Toute demande d'autorisation, mentionnant l'objectif et la portée de la reproduction, doit être adressée au Directeur de la Division de la communication et de l'information (DCPI), UNEP, P.O. Box 30552, Nairobi 00100, Kenya.

La présente publication est disponible en ligne à l'adresse suivante : http://bit.ly/REDD_Academy

À PROPOS

ONU-REDD

Le Programme ONU-REDD est l'initiative collaborative des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays en développement. Lancé en 2008, le Programme s'appuie sur le pouvoir fédérateur et l'expertise technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Le Programme ONU-REDD soutient les processus REDD+ menés à l'échelle nationale et encourage la participation éclairée et constructive de toutes les parties prenantes, notamment des peuples autochtones et des autres communautés tributaires des forêts, dans leur mise en œuvre nationale et internationale.



MONIKA GAIL MACDEVETTE

DIRECTRICE P. I.
DE LA DIVISION DES
ÉCOSYSTÈMES DU PNUE

ACADÉMIE REDD+

L'Académie REDD+ est une initiative coordonnée de renforcement des capacités menée par le Programme ONU-REDD et l'Unité d'enseignement et de formation environnementale du PNUE, qui cherche à répondre à l'ampleur du défi mondial que représente l'atténuation du changement climatique et à permettre un renforcement systématique et ciblé des capacités, afin de mettre en œuvre la REDD+ sur le terrain.

L'Académie REDD+ est une réponse complète aux besoins en matière de capacités recensés par les pays recevant un soutien du Programme ONU-REDD. Le principal objectif de l'Académie REDD+ est de munir des « champions REDD+ » potentiels des connaissances et des compétences nécessaires pour promouvoir la mise en œuvre d'activités REDD+ au niveau national.

UNITAR

Œuvrant dans toutes les régions du monde, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) est le principal organe de formation des Nations Unies. Par le biais des connaissances et de l'apprentissage, il donne aux individus, aux gouvernements et aux organisations les moyens de relever efficacement les défis mondiaux contemporains.

Ses formations ciblent deux principaux groupes de bénéficiaires : les acteurs chargés d'élaborer les accords intergouvernementaux définissant les normes, les politiques et les programmes mondiaux, notamment les représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies ; et les agents clés du changement dans les pays, qui traduisent les accords internationaux en actions au niveau national.

Cher apprenant, chère apprenante,

Bienvenue à la troisième édition des modules d'apprentissage de l'Académie REDD+. Élaborés par quelques-uns des plus éminents experts mondiaux du Programme ONU-REDD, ces modules vous permettront d'acquérir une expertise en matière de planification et de mise en œuvre de la REDD+.

Conçus pour vous accompagner tout au long de votre parcours d'apprentissage, ils vous fourniront les connaissances nécessaires pour comprendre les différentes composantes de la REDD+, des principes de base aux explications détaillées relatives à l'établissement de niveaux de référence, au suivi, à l'attribution des incitations et à l'engagement des parties prenantes.

Le déforestation et la dégradation des forêts constituant la troisième plus grande source d'émissions de gaz à effet de serre dans le monde, il est indispensable d'agir pour réduire la déforestation et reconstituer les forêts sur notre planète. En produisant des bénéfices sociaux et économiques, la REDD+ joue également un rôle fondamental dans la réalisation du Programme de développement durable.

Suite à l'adoption de l'Accord de Paris, de nombreux pays en développement sont aujourd'hui résolument axés sur la mise en œuvre de la REDD+. Je vous encourage à suivre la formation en ligne de l'Académie REDD+, et à mettre vos connaissances au service de la réussite nationale et mondiale de l'initiative REDD+ !

COMMENT UTILISER CE MODULE D'APPRENTISSAGE

N'hésitez pas à écrire sur ce module, à noter vos questions, à utiliser les pages de notes.



Faites les exercices.
Ils sont amusants...



Suivez votre progression sur la page
de la table des matières.



Ne lisez pas tout d'une traite.



Apportez-le toujours aux séances de formation.



Téléchargez cette publication
à l'adresse suivante :
http://bit.ly/REDD_Academy,
et utilisez la version en ligne
pour accéder à l'ensemble
des liens hypertextes.

TABLE DES MATIÈRES



- Qu'est-ce que le financement de la REDD+ ?
- Financer la phase de préparation à la REDD+
- Le financement de la REDD+ : une partie intégrante des politiques et des mesures (P&M)
- Concevoir et gérer un plan de financement à l'appui de la REDD+
- Financer la mise en œuvre des politiques et des mesures
- Accéder au financement axé sur les résultats de la REDD+

ÉTUDES DE CAS

- La formule du transfert fiscal en INDE



Financement de la REDD+

Ce module présente le financement comme un instrument multifacettes permettant de réaliser les objectifs de la REDD+, à savoir la réduction des émissions et l'augmentation des absorptions des gaz à effet de serre.



Les sections de ce module portent sur :

- Qu'est-ce que le financement de la REDD+ ?
- Financer la préparation à la REDD+
- Le financement de la REDD+ : une partie intégrante des politiques et mesures
- Établir et gérer un plan de financement à l'appui de la REDD+
- Le financement de la mise en œuvre des politiques et des mesures
- Accéder au financement axé sur les résultats de la REDD+



Que savez-vous déjà à ce sujet ?

FINANCEMENT DE LA REDD+

QU'EST-CE QUE LE FINANCEMENT DE LA REDD+ ?

Le financement de la REDD+ dans le contexte de la CCNUCC

Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le financement de la REDD+ fait principalement référence à un financement axé sur les résultats provenant de sources internationales. C'est l'essence même du mécanisme de la REDD+. L'objectif est de récompenser financièrement les pays en développement qui sont parvenus à réduire leur taux d'émissions ou à augmenter leur pourcentage d'absorptions de gaz à effet de serre, vérifiés par rapport à un niveau de référence.

En application des décisions adoptées lors de sa Conférence des Parties (COP), la CCNUCC a mis en place le processus permettant aux pays en développement d'obtenir des paiements axés sur les résultats (PAR) et un financement axé sur les résultats (FAR), en reconnaissance des résultats de leurs activités REDD+

Le « Cadre de Varsovie¹ », par exemple, comprend une décision sur le renforcement de la coordination du soutien à la mise en œuvre des activités REDD+, y compris des dispositifs institutionnels. Une première décision sur les aspects liés au financement des actions axées sur les résultats a également été adoptée.

Les principales décisions concernant les mesures axées sur les résultats incluent :

- Décision 1/CP.16 – paragraphe 73 : concerne les actions axées sur des résultats qui devraient être intégralement mesurées, notifiées et vérifiées ;
- Décision 1/CP.16 – paragraphe 77 : concerne le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, chargé d'étudier les options de financement pour assurer l'exécution intégrale des activités axées sur des résultats [ces mesures appellent à des stratégies nationales de suivi] ;

- Décision 2/CP.17 – paragraphe 64 : concerne les pays parties en développement qui entreprennent les activités axées sur des résultats, visées aux paragraphes 73 et 77 de la décision 1/CP.16, pour qu'ils puissent obtenir des financements axés sur des résultats ; ces activités devraient être entièrement mesurées, notifiées et vérifiées ;
- Décision 9/CP.19 : les progrès accomplis par les pays parties en développement en vue de la mise en œuvre d'activités axées sur des résultats surviennent dans le cadre de l'apport d'un appui adéquat et prévisible à toutes les phases des actions et activités auxquelles les paragraphes 70 et 73 de la décision 1/CP.16 font référence ;

Il est également plusieurs fois fait mention des paiements/financement axés sur les résultats, par exemple dans la décision 9/CP.19 :

- que le financement axé sur des résultats fourni aux pays parties en développement pour la pleine mise en œuvre des activités mentionnées au paragraphe 70 de la décision 1/CP.16 qui sont nouvelles, additionnelles et prévisibles, peut provenir de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources ;
- pour que les Parties qui entreprennent les actions axées sur des résultats visées au paragraphe 73 de la décision 1/CP.16 puissent obtenir et recevoir un financement axé sur les résultats, ces actions devraient être entièrement mesurées, notifiées et vérifiées, conformément aux décisions 13/CP.19 et 14/CP.19 (...), et les pays parties en développement devraient disposer de tous les éléments visés au paragraphe 71 de la décision 1/CP.16, conformément aux décisions 12/CP.17 et 11/CP.19.

Des perceptions différentes

En vertu de la CCNUCC, le financement axé sur des résultats de la REDD+ peut être interprété comme représentant les paiements ou le financement que reçoit un pays pour être parvenu à des réductions de ses émissions ou à une augmentation des absorptions de carbone forestier concrètes, vérifiées conformément au processus de la CCNUCC et mesurées par rapport à un NERF/NRF défini, et en appliquant les garanties correspondantes. Au titre de la CCNUCC, le financement sera généralement versé pour des résultats (ex post) et non pour des actions.

¹ Le cadre de Varsovie comprend les sept décisions concernant la REDD+, adoptées lors de la 19^e Conférence des Parties à la CCNUCC (COP19) en 2013 en Pologne. Le texte de l'ensemble des décisions en rapport avec la REDD+ sont rassemblées dans le « [Decision booklet REDD+](#) » (CCNUCC, 2014).

Cependant, le champ d'application du financement de la REDD+ peut être très différent selon l'approche de la REDD+ elle-même. Par exemple, en introduisant l'approche progressive, la CCNUCC reconnaît que la REDD+ doit passer par des étapes de préparation, de démonstration ou d'investissement qui impliquent un financement qui va bien au-delà de l'approche axée sur les résultats. En fait, il n'y a pas de définition unique et complète du financement de la REDD+.

Les sources de financement de la REDD+ peuvent aussi se concevoir différemment. En vertu de la CCNUCC, dans l'« esprit » de la REDD+ figure l'idée d'un transfert international. La décision 2/CP.17, paragraphe 65, évoque plusieurs types de sources potentielles susceptibles de financer la REDD+ mais en sous-entend une provenance internationale en cela qu'elle

« convient que le financement axé sur des résultats fourni aux pays parties en développement, qui est de nature nouvelle, additionnelle et prévisible, peut provenir de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources ».

La décision 9/CP.19, paragraphe 5, offre davantage d'éclaircissements lorsqu'elle

« encourage les entités qui financent les activités, visées au paragraphe 70 de la décision 1/CP.16, par les diverses sources mentionnées au paragraphe 65 de la décision 2/CP.17, y compris le Fonds vert pour le climat qui assume un rôle clef, à distribuer collectivement d'une manière équitable et équilibrée un financement axé sur les résultats adéquat et prévisible, en tenant compte de différentes approches politiques, tout en s'attachant à accroître le nombre des pays qui sont en mesure d'obtenir et de recevoir des fonds en contrepartie des actions axées sur des résultats ».

Le financement axé sur les résultats est la principale caractéristique de la REDD+ ; toutefois, la CCNUCC n'offre que peu d'indications sur la façon dont cela se traduit dans la pratique. Le financement a toujours été une question épineuse, reléguée au second plan des négociations générales sur le changement climatique et la REDD+ n'échappe pas à cet état de fait.

Qui plus est, la CCNUCC exige des pays qu'ils formulent des stratégies nationales ou des plans

d'action nationaux qui prennent en compte les facteurs de façon exhaustive. Ceci a conduit certains pays participant à la REDD+ à développer des stratégies ou des plans qui mobilisent et utilisent un cofinancement provenant de sources nationales. Les premières négociations menées entre les institutions donatrices et les pays REDD+ sur les paiements axés sur les résultats – par le biais du programme Early Movers de la REDD+ ou dans le cadre d'accords bilatéraux par exemple – montrent également qu'une contribution directe ou indirecte au financement de la REDD+ est attendue des partenaires internationaux, en particulier si l'aide internationale au développement est limitée ou incertaine.

Enfin, certains pays peuvent aussi envisager de trouver des sources de financement temporaire de la REDD+ à l'extérieur de la CCNUCC. Les paiements axés sur le carbone forestier, provenant de marchés volontaires ou d'institutions et de programmes comme le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF), sont assimilés à un financement de la REDD+ bien qu'ils ne relèvent pas à strictement parler de la définition et des critères de la CCNUCC, dans la mesure où ils ne se rapportent pas aux résultats nationaux dans un cadre conforme à la CCNUCC, garanties et niveaux de référence compris. Souvent considérés comme des projets pilotes du mécanisme international REDD+, ces types de projets sont destinés à établir des passerelles avec les exigences de la CCNUCC grâce à des efforts d'intégration et d'harmonisation.

Le financement de la REDD+ vu sous l'angle des besoins des pays en développement

Dans ce module, le financement de la REDD+ s'entend comme représentant les moyens et les instruments financiers nécessaires aux pays en développement pour obtenir des résultats REDD+, c'est-à-dire de la préparation à la démonstration, la mise en œuvre et finalement, aux paiements axés sur les résultats. Ce module examine en détail le financement de chacune des trois phases, en insistant particulièrement sur l'élaboration des plans de financement et en étudiant la possibilité d'utiliser le financement en tant qu'instrument de politique et mesure (P&M) REDD+ lors de la transition entre les phases de préparation et de mise en œuvre. En ce qui concerne les différentes phases impliquées et les démarches à suivre pour obtenir des résultats REDD+, l'encadré 1 ci-dessous donne un aperçu général du paysage financier des pays REDD+.

Encadré 1 Financement de la REDD+ – un tournant fondamental depuis les origines de la REDD+

Lorsqu'elle est apparue dans le cadre de la CCNUCC, la REDD+ était généralement considérée comme un instrument autonome, consistant en un transfert de financement international destiné à inciter les pays en développement à mettre en place des activités visant à ralentir ou mettre fin aux émissions dues à la déforestation, et à les récompenser des résultats obtenus dans ce domaine. À partir de 2005 et jusqu'à la Conférence de Copenhague en décembre 2009, le contexte était favorable, marqué par une dynamique politique grandissante et soutenue par des études économiques comme la [Stern Review](#) en 2006 et une série de publications émanant du cabinet McKinsey sur les courbes de coût de réduction des émissions forestières, notamment au Brésil et en Indonésie. D'abord, l'on s'attendait à ce que la lutte contre la déforestation soit moins onéreuse que d'autres solutions envisagées pour réduire les émissions (p. ex. la déforestation pouvait être réduite de moitié pour un coût inférieur à 5 USD par tonne de CO₂). Ensuite, le prix du carbone dans le système d'échange des droits d'émissions était raisonnablement élevé, et l'on espérait que la REDD+ serait capable de mobiliser un financement international considérable si elle était mise en œuvre intégralement.

En 2016, le contexte de la REDD+ est différent : au-delà du constat superficiel sur les coûts d'opportunité, des études approfondies ont démontré que tout changement significatif dont ferait l'objet la déforestation à l'échelle mondiale porterait le coût à environ 25 USD par tonne de CO₂ ([Rakatama et al., 2016](#)) ; les prix du carbone ont nettement chuté ; et les sources internationales de financement de la REDD+ restent rares et incertaines, des accords axés sur les résultats de la REDD+ étant négociés à un prix inférieur ou égal à 5 USD par tonne de CO₂. Dans de telles conditions, il est irréaliste d'envisager la REDD+ comme un mécanisme capable de financer « à lui seul » la lutte contre la déforestation. En attendant que la situation s'améliore, la REDD+ doit être intégrée dans une approche plus large visant à ralentir et mettre un frein à la déforestation dans les pays en développement.

Il est toutefois important de signaler quelques développements positifs. Par exemple, au titre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le secteur du transport aérien développe actuellement un mécanisme pour stabiliser les émissions résultant de la hausse du volume d'avions dans les décennies à venir. S'il est mis en œuvre, ce mécanisme pourrait entraîner une recrudescence considérable de la demande de crédits REDD+ pour compenser les émissions ne pouvant être atténuées par un autre moyen. Cette hypothèse permettrait certainement d'accroître le financement de la REDD+, même si l'impact global sur l'atténuation climatique reste sujet à débat. Un autre point positif important est l'inclusion déterminante de la REDD+ dans l'Accord de Paris : il s'agit du seul mécanisme de ce type à être spécifiquement mentionné. Ceci renforce sur la scène internationale l'importance de la REDD+ en tant que cadre et mécanisme de financement en faveur de la lutte contre le changement climatique en vertu de la CCNUCC.

FINANCER LA PHASE DE PRÉPARATION À LA REDD+

Les donateurs internationaux ont porté une attention toute particulière à la phase de préparation lors des négociations initiales sur la REDD+. Le Programme ONU-REDD et le Fonds de préparation du FCPF ont été créés en 2008, quand la REDD+ restait à formaliser et à être officiellement intégrée aux négociations et au régime de la CCNUCC. Les deux programmes apportaient un soutien initial, une aide technique, des plateformes de dialogue et un financement limité (généralement de 3 à 5 millions de dollars US par pays candidat) à un grand nombre de pays en développement. En 2016, le FCPF comptait 47 pays partenaires contre 64 pour le Programme ONU-REDD. Ces deux programmes sont devenus les instruments multilatéraux les plus importants pour engager des activités de préparation dans les pays REDD+. Entre 2008 et

2015, le Fonds de préparation du FCPF a reçu 298 millions de dollars US et en a décaissé 88 alors que le Programme ONU-REDD a reçu 255 millions de dollars et décaissé 240 millions.

Les processus de préparation à l'échelle nationale ont également bénéficié d'un soutien important de la part des donateurs bilatéraux. Nombreux sont les pays où les donateurs bilatéraux ont financé différents volets des plans de préparation. L'encadré 2 ci-dessous présente des chiffres clés du financement international de la REDD+. Il est difficile d'évaluer la part des budgets nationaux, notamment parce que des éléments de la préparation peuvent être mis en place en amont ou parallèlement aux processus REDD+ nationaux. Par exemple, certains pays ont déjà développé des inventaires forestiers nationaux, et d'autres – à l'instar du Brésil – disposaient déjà de systèmes de surveillance des forêts et des capacités nécessaires avant d'adhérer à la REDD+.

Encadré 2 Chiffres clés sur le financement de la REDD+ (données tirées de Norman et Nakhlooda (2015), Norman et al. (2015), et la Base de données volontaires REDD+).

- Il est impossible de dissocier totalement le financement de la REDD+ d'autres systèmes de financement forestier plus traditionnels dans les pays en développement, et il n'existe pas d'études exhaustives sur le financement des forêts et de la REDD+ couvrant toute l'étendue du financement de la REDD+, notamment le financement nationale, du secteur privé, parallèle ou de facilitation.
- Le financement public représente environ 90 % de la totalité du financement international en faveur des forêts dans les pays en développement. Ce soutien financier a progressé régulièrement depuis l'introduction de la REDD+ au sein de la CCNUCC, passant de 450 millions d'USD par an en moyenne entre 2000 et 2005, à 600 millions d'USD entre 2006 et 2010 et à 1,25 milliard d'USD entre 2011 et 2014.
- Entre 2006 et 2014, le secteur public international et le secteur privé international ont engagé un montant total de 9,8 milliards d'USD dans la REDD+.
- Les institutions bilatérales gèrent environ 51 % du financement international de la REDD+. 33 % ont été octroyés aux pays bénéficiaires via des institutions multilatérales et 8 % aux ONG.
- Bien qu'il y ait plus de 20 donateurs REDD+ et 80 pays bénéficiaires, la majorité des flux concerne seulement quelques acteurs. Cinq pays donateurs représentent 77 % du total des fonds engagés (la Norvège, les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et le Royaume-Uni) et deux pays sont les bénéficiaires de 35 % de ces fonds (le Brésil et l'Indonésie). Quatre autres pays (le Pérou, le Guyana, la République démocratique du Congo (RDC) et le Liberia) se partagent 15 % des fonds.
- 58 % du financement de la REDD+ ont été engagés sous forme de subventions immédiates et 42 % sous forme de paiements axés sur les résultats (ex post).
- D'après les chiffres rassemblés par l'Overseas Development Institute et la Fondation Heinrich Böll, 52 % de la totalité du financement international de la REDD+ ont été engagés pour des activités de préparation (25 % déposés), 13 % pour les activités de mise en œuvre (21 % déposés) et 35 % pour des paiements axés sur les résultats (54 % déposés).

L'élaboration d'un plan de préparation est devenue la norme pour les pays souhaitant s'engager dans la préparation à la REDD+,

qui bénéficient des conseils des programmes multilatéraux. Ces plans de préparation sont extrêmement hétérogènes, comme le montrent leurs coûts totaux qui varient de quelques millions de dollars à plus de 30 millions d'USD. Cette grande disparité traduit la difficulté qu'il y a à comprendre et définir précisément ce qui constitue la préparation.

Une approche technique et restrictive de la préparation s'articule autour de la mise en place d'un minimum d'instruments REDD+ qu'exige la CCNUCC, c'est-à-dire les quatre piliers du Cadre de Varsovie. Les plans de préparation seront alors différents selon :

- Les systèmes de surveillance des forêts et la capacité à entreprendre et à produire des résultats, qui existent déjà dans les pays.
- Le niveau d'ambition, notamment en matière de fiabilité technique ou de participation et d'inclusion.

La plupart des pays REDD+ ont progressivement ajouté des dimensions plus larges à leurs activités de préparation, y compris une préparation politique, de gouvernance, réglementaire ou financière. Il leur est devenu de plus en plus évident que :

- Les conditions requises pour mettre en œuvre efficacement les P&M REDD+ vont bien au-delà des quatre piliers du Cadre de Varsovie.
- La préparation est avant tout un processus continu et répétitif avec une cible évolutive, et que les instruments comme le système d'information sur les garanties ou les systèmes nationaux de surveillance des forêts continueront à évoluer et à s'améliorer avec le temps, selon l'approche par phases de la REDD+ appuyée par la CCNUCC.

Certains instruments ont été conçus pour permettre d'évaluer le niveau de préparation d'un pays : c'est le cas par exemple du cadre d'évaluation de la préparation du FCPF. En pratique, ces instruments sont utilisés pour évaluer les progrès, dresser un bilan des réalisations et estimer les seuils de préparation globale d'un pays, plutôt que de déterminer une fois pour toutes si un pays REDD+ est prêt ou non.

De ce fait, un examen du financement de la REDD+ ciblant les activités de préparation dépendra largement du champ d'application. Par exemple, les activités pilotes sur le terrain ont parfois démarré en amont ou parallèlement aux principales activités de préparation et contribuent

souvent directement à la conception d'instruments de préparation majeurs. Toutefois, elles peuvent aussi être prises en compte pour la démonstration ou l'investissement REDD+ dans la phase 2.

Dans ce contexte, les pays souhaitant participer à la REDD+ doivent évaluer leur situation nationale et déterminer quelles sont les conditions fondamentales qui s'imposent pour leur permettre de mettre en œuvre la REDD+. Les sources et le volume du financement dépendront largement de cette évaluation et objectif, mais de manière générale :

- Une combinaison de sources nationales et internationales est le scénario le plus réaliste. Les donateurs internationaux portent de plus en plus leur attention sur la mise en œuvre de la REDD+ et les paiements axés sur les résultats, et la possibilité de recevoir un soutien multilatéral comme celui proposé par le Programme ONU-REDD ou le Fonds de préparation du FCPF se fait de plus en plus rare.
- L'élaboration d'instruments REDD+ nationaux comme les systèmes des garanties ou les stratégies nationales peuvent aussi bénéficier du soutien des sources multilatérales traditionnelles comme le Fonds pour l'environnement mondial ; de programmes axés sur la mise en œuvre de la REDD+ comme le Programme d'investissement pour la forêt ; ou encore de programmes indépendants de la REDD+ provenant d'institutions comme les banques régionales de développement, les agences des Nations Unies ou les organisations non gouvernementales. De nouveaux instruments, comme le FVC, pourraient jouer un rôle de plus en plus important dans le financement de la préparation. Précisons que s'adresser à des donateurs bilatéraux exerçant des activités dans le pays demeure une opportunité au cas par cas.
- Rares sont les raisons de faire appel au financement privé pour les activités de préparation. Cela peut se justifier dans un nombre très limité de situations, par exemple lors de l'élaboration de P&M pour des chaînes d'approvisionnement de produits de base.
- Comme indiqué à la figure 3, le financement de la préparation est généralement immédiat, direct et sous forme de subventions, et indépendant de la finance ou des marchés du carbone.

LE FINANCEMENT DE LA REDD+ : UNE PARTIE INTÉGRANTE DES POLITIQUES ET DES MESURES (P&M)

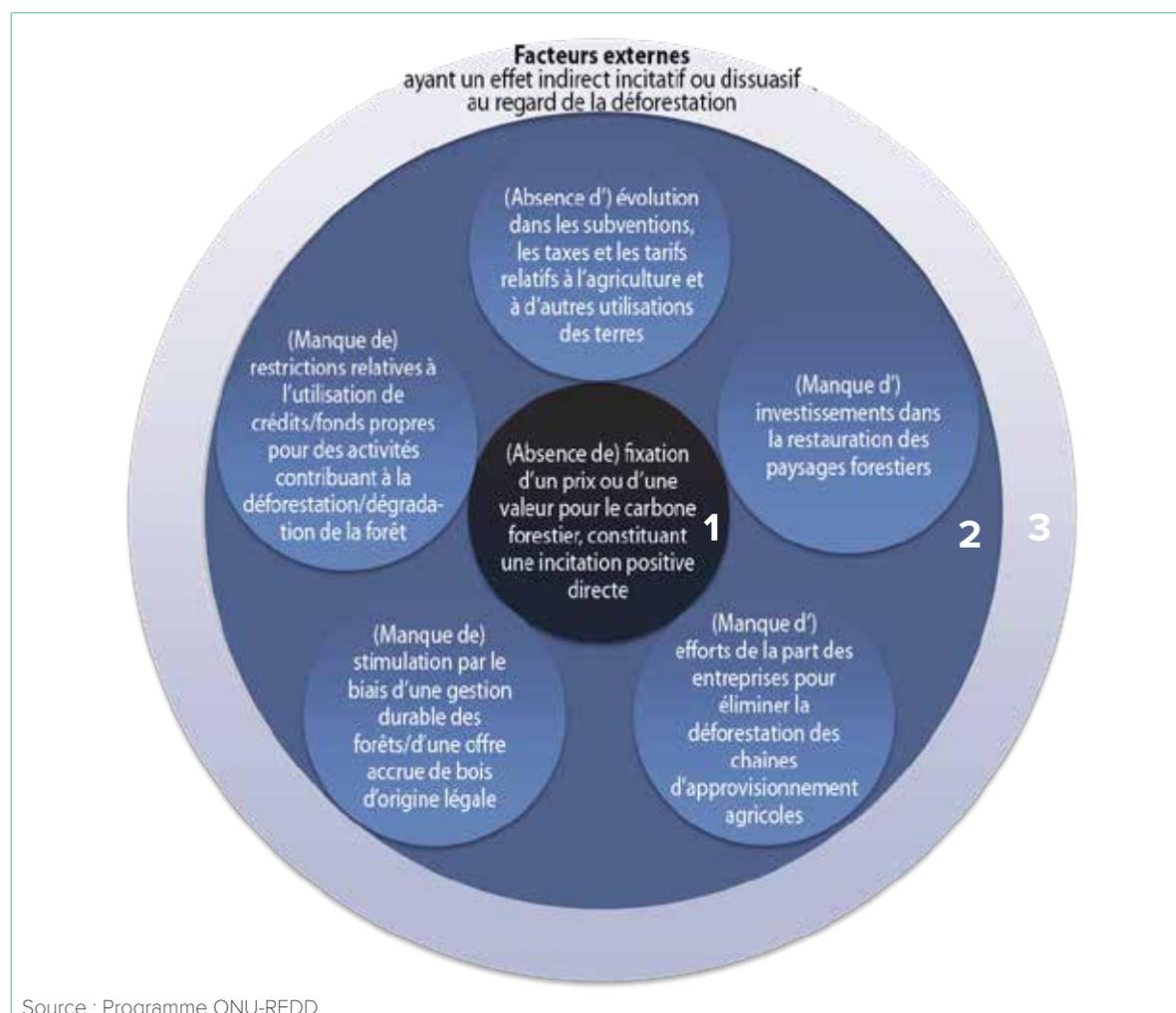
Lors de la phase de préparation, les pays REDD+ s'appuient sur des études, des analyses et des consultations pour définir leur stratégie nationale ou leur plan d'action national (voir le module **Stratégies nationales ou plans d'action nationaux**). Ces stratégies comprennent un ensemble de P&M visant à réduire les émissions ou augmenter les absorptions de manière efficace. En faisant une distinction entre le financement « direct » et « de facilitation », les pays abordent la question du financement sous deux angles différents :

1. Quels instruments financiers peuvent être utilisés dans le cadre du processus d'élaboration des P&M REDD+ (financement de facilitation) ?
2. Quelles sources et moyens financiers peuvent être utilisés pour faciliter la mise en œuvre de la REDD+ (financement direct) ?

Le module **Politiques et mesures pour la mise en œuvre de la REDD+** apporte des réponses à la première question. Il passe en revue les différents instruments financiers qu'un pays peut envisager pour assurer le financement de la mise en œuvre des P&M.

Le module **Stratégies nationales ou plans d'action nationaux** ; présentait déjà les raisons justifiant l'intégration de la REDD+ dans la vision globale et le plan d'un pays souhaitant franchir le pas vers un développement durable et une économie à faibles émissions de carbone, sobre en ressources et équitable. La REDD+ peut jouer un rôle de catalyseur et aider les pays à opérer cette transition. Cependant, afin que la REDD+ apparaisse comme une proposition attrayante pour les pays en développement, il est indispensable de parvenir à un équilibre entre la réduction des émissions, le soutien aux communautés tributaires des forêts, la protection de la biodiversité et d'autres besoins sociaux-économiques pressants comme la sécurité alimentaire, la disponibilité continue des produits forestiers ligneux et non ligneux (p. ex. le caoutchouc, les fruits, les noix, etc.), et enfin un revenu plus élevé de la production agricole et minière.

Une vision plus large du financement de la REDD+ consiste à constituer un « dossier gouvernemental et commercial » de la transition vers une économie verte. Ceci suppose d'une part comprendre et combattre les facteurs économiques et financiers qui contribuent à la déforestation ou qui entravent l'amélioration efficace des forêts, et d'autre part évaluer les conséquences d'une réduction de la déforestation et d'une amélioration des forêts sur le produit intérieur brut. La figure 1 ci-dessous présente les facteurs et les obstacles financiers qu'il convient de prendre en compte dans les P&M REDD+.

Figure 1 Facteurs et obstacles financiers à la REDD+

Source : Programme ONU-REDD

Niveau 1 - Déterminer un prix ou une valeur pour le carbone forestier	Niveau 2 - Questions financières directes et indirectes qui peuvent avoir une incidence sur la déforestation/les forêts	Niveau 3 - Facteurs externes
La valorisation du carbone forestier et d'autres services écosystémiques fournis par les forêts (p. ex. au moyen d'une taxe sur le carbone) peut encourager les propriétaires forestiers (publics et privés) à réduire la déforestation et la dégradation des forêts.	Différentes P&M directes et indirectes permettent de lutter contre les facteurs de déforestation afin de générer des paiements/financement axés sur les résultats REDD+ (en faveur des réductions/absorptions vérifiées des émissions).	P. ex., les politiques macro-économiques peuvent influencer les prix des produits agricoles de base et les taux de change qui peuvent entraîner la déforestation.

En étudiant chaque niveau, les pays REDD+ peuvent identifier les instruments financiers capables de changer les conditions selon lesquelles les agents sont encouragés à convertir les forêts plutôt qu'à les protéger.

Le **niveau 1** fait référence à la possibilité de fixer un prix ou une valeur (élevé(e)) sur les forêts saines, en raison de leur teneur en carbone et des autres services écosystémiques qu'elles rendent, comme la régulation de l'eau. Plus une forêt sur pied saine est valorisée, moins elle risque d'être

dégradée ou convertie. Les deux principaux instruments généralement utilisés pour établir directement ce prix du carbone sont les taxes ou un marché. Plusieurs pays étudient actuellement la façon de mettre en place une taxe carbone ou des marchés du carbone, qui ont la capacité d'accroître directement la valeur financière des forêts. Toutefois, mettre un prix sur le carbone n'est le seul moyen d'accroître la valeur financière des forêts. Comme indiqué précédemment, les forêts procurent beaucoup d'autres d'avantages qui sont traditionnellement sous-estimés. Un régime de

paiement pour les services environnementaux, qu'il valorise le carbone ou d'autres services comme la régulation de l'eau, la protection des sols et des infrastructures, les loisirs, l'écotourisme, etc., contribuerait à renforcer un environnement favorable à la REDD+.

Le Mexique a étudié l'utilisation d'une taxe carbone et d'un marché carbone ([ICAP, 2016](#)). La loi générale sur le changement climatique a ouvert la voie à un système d'échanges de quotas d'émission (ETS – Emission trading scheme). En 2014, le pays a établi un registre national des émissions qui surveille toutes les usines du pays émettant plus de 25 000 tCO₂e dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie, des transports, des déchets, du commerce, des services et de l'agriculture. Un ETS pilote a été mis en place en août 2016, axé sur l'énergie, la fabrication et le transport. Le Mexique a par ailleurs lancé une taxe carbone sur les combustibles fossiles en 2014, fixée à 3,5 USD par tCO₂e. Les pays développés sont certes plus avancés dans la mise en place de ce type d'instruments financiers, mais les pays REDD+ les rattrapent rapidement.

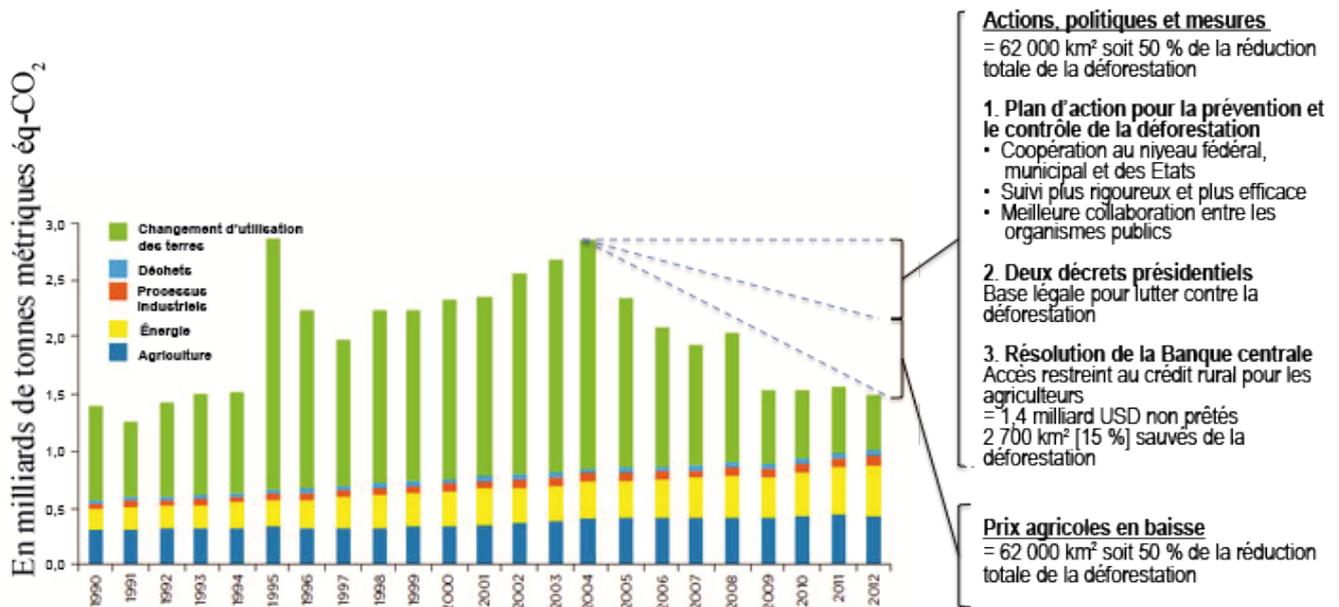
Les deux mécanismes concernent directement ou indirectement la REDD+. Dans le cas du Mexique par exemple, la taxe carbone ne cible pas spécifiquement les émissions forestières, et le marché du carbone ne fixe pas de plafond pour les émissions. Néanmoins, dans les deux cas, la REDD+ peut tirer parti de ces mécanismes si les revenus qu'engrange la taxe carbone sont utilisés pour les activités REDD+ et de protection des forêts, et quand les unités de réduction des émissions REDD+ sont converties en crédits destinés à être vendus sur les marchés du carbone.

Les paiements versés pour les services environnementaux offrent un bon exemple de la façon dont une taxe ou une redevance carbone ou hors carbone peut permettre d'obtenir un financement à l'appui des activités forestières. En 2013, une étude de la Commission européenne a identifié 457 paiements de ce type dans le monde, dont 85 % dans les pays en développement ([Schomers et Matzdorf, 2013](#)). La plupart de ces systèmes de paiements sont établis au niveau du projet, mais les pays en développement établissent de plus en plus souvent des paiements pour les services environnementaux à l'échelle nationale ou à une échelle juridictionnelle

plus large, suivant en cela les exemples du Costa Rica (1997) et du Mexique (2003). Au Viet Nam, un système national axé sur les paiements pour des services environnementaux forestiers a été créé en 2010 et génère environ 60 millions d'USD par an, dont une grande partie provient de centrales hydroélectriques et des utilisateurs d'eau, qui sont réaffectés dans les bassins forestiers.

Le **niveau 2** fait référence à la réponse à apporter aux facteurs financiers directs et indirects de la déforestation. Les mesures incitatives en faveur d'une utilisation concurrentielle des terres, comme les cultures industrielles ou l'exploitation minière, sont le meilleur exemple de mécanismes financiers ayant des conséquences considérables sur la déforestation et réciproquement un potentiel d'amélioration énorme. En Indonésie, par exemple, les subventions allouées à l'agriculture sont estimées à 27 milliards d'USD par an, éclipsant l'aide de 660 millions d'USD destinés aux forêts (ODI, 2014). La situation est analogue dans bien des pays, mettant en lumière la possibilité de réformer les politiques fiscales pour mieux encourager la protection des forêts. Cela prouve aussi que les P&M financières en faveur de la REDD+ ne sont pas forcément d'un coût financier élevé, même si les répercussions du transfert des subventions de certains secteurs particuliers doivent être étudiées avec soin. Dans cet exemple, réduire les subventions dans l'agriculture ou les rediriger vers des pratiques conformes à la REDD+, telles que l'agroforesterie au lieu des plantations industrielles productrices d'huile de palme, peut se révéler aussi efficace que d'augmenter les mesures incitatives directes pour les forêts et peut même avoir potentiellement des répercussions plus grandes à l'échelle.

De toute évidence, les subventions gouvernementales ne sont pas les seuls facteurs financiers. Les taxes, les droits d'importation/exportation et les contraintes en matière de crédit/équité sont des outils économiques et financiers indirects qui peuvent soit accroître soit réduire la pression exercée pour convertir les forêts à d'autres utilisations des terres. L'exemple de l'encadré 2 ci-dessous montre comment la politique du Brésil, dont l'objectif est de renforcer la corrélation établie entre le crédit rural et l'application de la loi sur l'environnement, a permis de réduire massivement la déforestation.

Figure 2 Principaux facteurs de réduction de la déforestation au Brésil entre 2005 et 2012

Source : Programme ONU-REDD

Le **niveau 3** fait référence aux facteurs économiques et financiers, qui n'ont généralement pas été pris en compte lors de l'élaboration des P&M REDD+. Remédier à cette situation nécessiterait une compréhension approfondie des facteurs macroéconomiques en jeu et un dialogue étroit avec les institutions financières nationales, une tâche loin d'être facile pour les organisations qui se consacrent aux forêts ou à la REDD+. Bien que les exemples soient peu nombreux à ce jour, ce type de P&M est fort prometteur et les pays REDD+ dont le dialogue intersectoriel est avancé et qui entretiennent des liens étroits avec les institutions économiques et financières sont invités à les envisager de près.

Les facteurs externes comprennent les taux de change, les cotes du crédit souverain et la dette souveraine, les prix des produits de base agricoles sur le marché international et le cours des combustibles fossiles. Ces facteurs doivent être compris en fonction du contexte de chaque pays. Certains facteurs externes peuvent être influencés par les gouvernements, notamment les taux de change du pays qui peuvent être affectés par la politique monétaire. Par exemple, si la devise d'un pays producteur de produits agricoles de base baisse par rapport à la devise d'un pays qui est gros consommateur de ces produits, ils deviennent

relativement meilleur marché à l'exportation, ce qui peut avoir pour incidence de renforcer la pression pour la conversion des forêts. De même, si la devise d'un pays producteur de produits agricoles de base s'apprécie sous l'effet de la solidité de la croissance économique, cela peut réduire la pression exercée sur les forêts, étant donné que l'achat des cultures produites devient relativement plus onéreuses pour les pays consommateurs.

L'exemple de la réussite brésilienne présenté à la figure 2 illustre la chute des prix internationaux des produits agricoles qui a contribué à réduire environ de moitié la déforestation. Bien évidemment, la capacité du Brésil à influencer le prix du bœuf et du soja sur les marchés internationaux est limitée. En tant que gros producteur, il est dans son intérêt de faire grimper les prix. Toutefois, la prise en compte des droits d'importation et d'exportation ou des politiques monétaires lors des discussions et des négociations internationales peut toujours avoir des effets majeurs sur les conditions qui accélèrent la déforestation. Par conséquent, si les éléments d'importance à prendre en compte de la REDD+ ne peuvent à elles seules influencer les décisions politiques à ce niveau, elles peuvent tout de même contribuer à l'élaboration de programmes plus vastes. Par exemple, la stabilité des prix des produits de base peut être considérée comme une priorité pour le développement agricole

et rural, ainsi que pour les politiques de lutte contre la pauvreté. Ces approches ouvertes du développement rural ou de l'utilisation des terres peuvent être des vecteurs stratégiques favorisant un meilleur environnement économique et financier pour la REDD+, notamment dans les pays qui ont une large population rurale.

En résumé, la taxe carbone, les marchés de carbone forestier, les paiements pour les services environnementaux et les politiques fiscales, commerciales et monétaires sont autant d'instruments ou de mécanismes financiers qui devraient être envisagés par les pays participant à la REDD+ lors de la phase d'élaboration de leurs P&M (l'encadré 3 ci-dessous montre comment le Costa Rica aligne son programme de réduction des émissions sur les paiements pour des services environnementaux). Chacun de ces instruments peut influencer positivement ou négativement les conditions permettant aux agents de protéger les forêts et favoriser la transition vers une économie verte et un développement durable. Si certains d'entre eux se révèlent onéreux, d'autres peuvent engranger des revenus et, outre leurs effets positifs, aider à financer la mise en œuvre de la REDD+.

CONCEVOIR ET GÉRER UN PLAN DE FINANCEMENT À L'APPUI DE LA REDD+

Lorsqu'un pays progresse dans la phase de préparation et définit des P&M REDD+ dans le cadre de sa stratégie nationale ou de son plan d'action national, il est naturellement confronté à la question du financement de la mise en œuvre de ces P&M. Cette section explique comment concevoir un plan de financement et la section suivante passe en revue les sources et les dispositifs auxquels avoir éventuellement recours.

Considérations d'ordre général

Les pays REDD+ peuvent généralement compter sur une poignée de partenaires ou de lignes budgétaires nationales pour couvrir les frais de la phase de préparation. Mais quand les pays passent de la phase de préparation à celle des investissements puis finalement à celle des paiements axés sur les résultats, les sources, les modalités et les circuits financiers se diversifient et se fragmentent. Deux difficultés s'ensuivent : d'une part, promouvoir la diversité et, d'autre part, assurer la coordination. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de financement pour la REDD+ constituent désormais une étape importante pour

les pays qui cherchent à relever ces deux défis lors de leur transition de la phase 1 à la phase 2, et commencent à mettre en œuvre leur stratégie nationale et les P&M associées.

L'élaboration d'un plan de financement pour la REDD+ est étroitement lié au processus d'élaboration des P&M. Lorsque les pays développent des P&M, ils sont encouragés à mener une analyse coûts-avantages de chacune de ces politiques ou mesures, examiner les sources potentielles de financement et donner/retirer la priorité à différentes options, selon leur faisabilité économique et leur rentabilité financière – entre autres critères. Deux processus peuvent être particulièrement importants pour cette étape :

- Une analyse ascendante, politique par politique, mesure par mesure du rapport coûts-avantage et des sources financières possibles (voir le module **Politiques et mesures pour la mise en œuvre de la REDD+**).
 - Un examen descendant de toutes les sources financières potentielles pour identifier les différentes possibilités offertes à la REDD+.
- L'examen des résultats de ces deux processus permettra au pays de finaliser son choix de P&M et d'établir un plan de financement exhaustif pour leur mise en œuvre. Certains pays, dont l'Équateur, la RDC et le Sri Lanka ont choisi de présenter d'abord une approche générale du financement dans le cadre de leurs stratégies nationales REDD+ tout en développant en parallèle ou dans un second temps, un plan de financement plus détaillé. Dans l'idéal, ces plans doivent couvrir la totalité des coûts de mise en œuvre des P&M, tout en laissant la possibilité de combiner et de mobiliser diverses sources de financement. Certaines interventions peuvent uniquement s'en remettre à des sources publiques, alors que d'autres peuvent regrouper plusieurs sources de financement privé et public. L'élaboration d'un plan axé sur un groupe de P&M très précis ou sur une opportunité de financement spécifique entraîne le risque de passer à côté de ce potentiel de mobilisation. En réalité, même quand des plans de ce type ont été élaborés avec à l'idée un créneau financier spécifique, ils sont en fait exhaustifs et dressent un tableau complet des besoins et des solutions de financement. C'est le cas du plan d'investissement de la RDC qui mise sur une contribution spécifique de l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale ou du plan d'action de l'Équateur qui attend un soutien important du FVC.

Encadré 3 À la recherche de l'équilibre financier au Costa Rica

Dans le cadre de son programme de réduction des émissions soumis au Fonds carbone du FCPF en mai 2016, le Costa Rica a identifié quatre niveaux de financement :

Niveau 1 : Administration du programme REDD+, comprenant le fonctionnement des instruments REDD+ comme les garanties, le mécanisme de recours et le système de mesure, notification et vérification.

Niveau 2 : Politiques nationales REDD+, comprenant les coûts de transaction pour établir les nouvelles politiques ou améliorer le cadre politique et juridique en vigueur, communiquer sur ces politiques et les mettre en œuvre puis mener des études justificatives, etc.

Niveau 3 : Sous-programmes REDD+ pour mener le plan d'actions programmatiques visant à mettre en œuvre les politiques.

Niveau 4 : Activités REDD+, comprenant les coûts associés aux activités de réduction des émissions ou de renforcement des stocks de carbone menées par les organisations non gouvernementales.

Le coût du programme national REDD+ pour la période 2016-2020 est estimé à 1,5 milliard de dollars US. Les contributions des mécanismes nationaux comme le Système national des zones protégées et le Fonds national de financement forestier (principalement des sources nationales) devraient couvrir 92 % du total des coûts. Le Costa Rica estime qu'un financement de 30 USD par tonne de CO₂ économisé ou absorbé est nécessaire pour le programme parvienne à l'équilibre, même si la réduction des émissions n'est pas le seul avantage attendu.

La vision qu'a un pays de la REDD+ influence sa stratégie nationale et son plan d'action, notamment le choix des P&M. La planification financière permet de vérifier la faisabilité du projet une fois que la vision et les objectifs qui en découlent ont été définis. Si la stratégie reste vague, la planification financière peut aussi permettre de traduire les ambitions en des plans de travail concrets et quantifiés. Comme il a été démontré, les P&M n'entraînent pas forcément de coûts supplémentaires. Par ailleurs, le type de financement ciblé et le degré

de dépendance vis-à-vis de sources extérieures auront probablement une influence sur le type d'informations dont a besoin la stratégie ou le plan d'investissement/de financement ultérieur. Le niveau de détail et les analyses technique et financière exigées pour justifier le projet dépendront largement de ces facteurs et devraient faire l'objet d'une réflexion en amont, lors de la préparation du plan de financement.

Les pays sont invités à examiner les divers sources et types de financement de la REDD+, qui ont fait l'objet de concertation au début de ce module, sur la base des données disponibles et en tenant compte de leurs besoins. Ils doivent également être conscients des occasions spécifiques qui se présentent à eux et savoir les saisir. Par exemple, à la suite de l'Accord de Paris en 2015, les discussions portant sur les taxes carbone, les marchés du carbone, la participation du secteur privé et la transition vers une économie verte se sont intensifiées dans les pays REDD+. Le processus REDD+ national devrait s'aligner sur de ces développements et y contribuer.

Introduction aux principales sources

La prochaine section de ce module présente huit aspects à prendre en compte lors de la préparation d'un mix financier REDD+. Si les plans de financement ont un vaste champ d'application, ils se concentrent souvent sur un petit nombre de sources principales.

Le recours à un financement public international sera très probablement nécessaire pour de nombreux pays afin de i) compléter et catalyser leurs propres efforts déployés pour la mise en œuvre des P&M REDD+ et obtenir des résultats, et ii) accroître et renforcer la visibilité du programme REDD+ dans leur pays, et iii) prendre éventuellement en charge – au moins au début – les coûts d'un développement et d'un déploiement complets de l'infrastructure de la REDD+ (p. ex. les garanties et les systèmes de surveillance des forêts). Les pays doivent intégrer les demandes qu'ils feront probablement auprès des sources de financement ciblées au cours de la phase de préparation et du processus d'élaboration de leur stratégie afin d'optimiser les coûts.

Encadré 4 Les critères du Fonds vert pour le climat permettant d'accéder aux aides publiques

Le cadre d'investissement du Fonds vert pour le climat identifie 6 critères et 15 sous-critères pour évaluer les propositions de programmes et de projets. Les pays REDD+ souhaitant bénéficier du financement du FVC pour la mise en œuvre de la REDD+ doivent tenir compte de ces critères lorsqu'ils élaborent leurs plans de travail et leurs propositions.

Critère	Définition	Sous-critère
Potentiel d'impact/résultat	Potentiel du programme/projet à contribuer à la réalisation des objectifs et des domaines de résultats du Fonds	<ul style="list-style-type: none"> – Impact sur le climat – Impact sur le développement durable
Potentiel du changement de paradigme	Degré auquel le Fonds peut parvenir à un impact de développement durable au-delà de l'investissement ponctuel dans un projet ou un programme par la réplicabilité et l'évolutivité Changement systémique vers des modèles de développement sobres en carbone et résilients face au changement climatiques	<ul style="list-style-type: none"> – Potentiel d'intensification et de réplication – Potentiel du savoir et de l'apprentissage – Contribution à la création d'un environnement favorable (pour parvenir à un changement systémique) et au développement durable, y compris des avantages sociaux, économiques et environnementaux connexes pour un changement de paradigme – Capacité d'une activité proposée à prouver son potentiel d'adaptation aux effets du changement climatique et/ou à limiter et réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du développement durable et du changement de paradigme
Besoins du pays bénéficiaire/ sources de financement alternatives	Besoins de financement du pays bénéficiaire ou sources de financement alternatives moins nombreuses	<ul style="list-style-type: none"> – Absence de sources de financement alternatives – Niveaux de revenus de la population affectée
Appropriation nationale et capacité institutionnelle	Appropriation nationale du pays bénéficiaire et capacité à mettre en œuvre un projet ou un programme financé (politiques, stratégies climatiques et institutions)	<ul style="list-style-type: none"> – Existence d'une stratégie nationale sur le climat – Cohérence avec les politiques existantes – Capacité des entités de mise en œuvre ou des entités d'exécution à obtenir des résultats
Efficacité économique	Indice de rentabilité de l'activité : impact par dollar US versé par le Fonds	<ul style="list-style-type: none"> – Rapport coût-efficacité – Montant du cofinancement – Bonnes pratiques de l'industrie
Viabilité financière (pour les activités génératrices de revenus)	Solidité financière de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> – Rentabilité financière du projet ou du programme (nette des subventions) et autres indicateurs financiers excédant les repères pré-définis

Le financement international de la mise en œuvre des P&M peut provenir d'un certain nombre de sources privées et/ou publiques, par exemple :

- Les accords bilatéraux (pour les investissements mais aussi pour les paiements axés sur les résultats) ;
- Les programmes multilatéraux comme l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (investissement), le Programme d'investissement forestier (investissement) ou le Fonds carbone du FCPF (principalement pour les paiements axés sur les résultats) ;
- Le FVC (à la fois pour les investissements et les paiements axés sur les résultats, voir l'encadré 4 ci-dessus) ; et
- Les sources privées.

Bien que les décisions de la CCNUCC insistent sur la nature internationale des paiements axés sur les résultats, cela ne signifie pas que l'investissement proviendra nécessairement de sources internationales ou uniquement de ces sources. Les pays sont actuellement en concurrence pour un financement public international restreint de la REDD+. Même dans l'hypothèse d'un soutien international plus important, les pays doivent mobiliser des ressources de multiples sources, nationales et internationales, publiques et privées, et pas seulement pour la REDD+.

Toutes les P&M REDD+ ne seront pas forcément nouvelles, étant donné que les pays ont pris des mesures depuis plusieurs décennies pour lutter contre la déforestation ou pour promouvoir la

conservation et la gestion durable des forêts. De ce fait, les pays doivent commencer par identifier et quantifier les efforts financiers appropriés qu'ils ont déjà mis en œuvre et les mettre en avant (voir l'encadré 5 ci-dessous), ainsi que les lacunes les plus inquiétantes qui doivent être comblées.

Toutefois, au-delà des ressources supplémentaires injectées dans les P&M existantes, celles-ci peuvent avoir besoin d'être renforcées et complétées souvent par le biais d'une approche plus intersectorielle. C'est l'occasion d'établir une base financière nationale plus large pour la REDD+. Cela montre également combien il est important pour un pays d'intégrer la REDD+ dans ses priorités de développement national ainsi que dans les secteurs moteurs de changement de la couverture forestière (c'est-à-dire, outre les réductions des émissions,

les nombreuses raisons de mettre en œuvre la REDD+, dont l'emploi et les moyens de subsistance, une plus grande résilience des communautés et des entreprises face aux catastrophes naturelles, etc.).

Faire valoir dans la stratégie nationale et le plan d'investissement les efforts actuels et planifiés déployés envers le financement national de la REDD+ permet ensuite de renforcer et de démontrer l'appropriation nationale, ainsi que la pérennité à long terme de la mise en œuvre de la REDD+. Ce sont des points importants pour justifier le bien-fondé des contributions internationales à la mise en œuvre de la REDD+. Le financement international de la REDD+ peut ensuite être utilisé pour faciliter l'intégration des problématiques forestières dans les politiques, cadres juridiques, programmes et projets existants (alignement de la REDD+).

Encadré 5 Estimer le financement national public de la REDD+

Les estimations mondiales situent le financement national de la REDD+ à environ 10 milliards de dollars US par an (Streck et Parker, 2012), soit deux fois le montant des engagements internationaux (Tennigkeit et al, 2013). Cependant, les données au niveau national (d'après Forest Trends' REDDX) indiquent que les gouvernements représentent jusqu'à 50 % du financement de la REDD+. Par exemple, le gouvernement mexicain fait état de contributions nationales d'un montant de 333 millions d'USD, soit 43 % du financement total de la REDD+ au Mexique. Le gouvernement du Ghana rapporte pour sa part avoir contribué à hauteur de 39 millions d'USD, soit 37 % du financement total de la REDD+ observé dans le pays.

En janvier 2015, le Partenariat REDD+ indiquait des investissements nationaux de 1,6 milliard de dollars US dans 40 pays. Mais ces chiffres sont probablement bien plus élevés et appellent à mieux comprendre ce que les pays « entendent » par le financement de la REDD+ dans les pays, et de disposer de cadres de notification plus systématiques garantissant que le financement international n'est pas « reconditionné » ou n'apparaît pas deux fois en tant que financement nouveau ou supplémentaire. De nombreux pays investissent désormais dans des systèmes permettant d'identifier et de suivre le montant des dépenses intérieures consacrées au financement climatique, à travers notamment de revues des dépenses publiques pour le climat. Le PNUD a par exemple récemment aidé l'Indonésie à mener une analyse complète des dépenses liées à l'atténuation, dans le but de quantifier les dépenses intérieures dans les activités REDD+.

Source : [Norman et Nakhooda \(2014\)](#)

Dispositifs institutionnels

Comme il a été mentionné précédemment, une fois les P&M formulées dans le détail et l'analyse générale des solutions financières effectuée, les pays seront en mesure de consolider leur plan de financement de la REDD+, en mettant en adéquation leurs objectifs, leurs besoins et leurs moyens. À ce stade, les dispositifs institutionnels destinés à coordonner le financement de la mise en œuvre de la REDD+ demanderont peut-être à être actualisés à partir des dispositions de la stratégie nationale ou du plan d'action. Tous les moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre de la REDD+, quels qu'ils soient, doivent être coordonnés, alignés et suivis.

Les pays ont plusieurs solutions pour décider comment cibler, générer et gérer les fonds de la REDD+. L'encadré 6 ci-dessous en fournit quelques exemples. Les dispositifs comprennent les termes de référence et les mandats permettant aux institutions et aux équipes d'avoir accès aux données de différentes sources, de conduire des évaluations et des études et de rédiger des analyses et des rapports. Les instruments financiers spécifiques comme un fonds national pour la REDD+ peuvent aussi y figurer, ou des guichets sur-mesure au sein des fonds destinés au climat ou à la croissance verte. Pour résumer, les pays doivent tenir compte des :

- Ressources humaines : il est fondamental de coordonner et de surveiller la mise en œuvre des P&M REDD+, y compris sur le plan financier. Une équipe centrale et disposant du personnel compétent est fortement recommandée. Les pays ont également la possibilité de recruter leurs équipes parmi le personnel des différents ministères et institutions impliquées.
- Processus et procédures : accéder aux données des différentes sources, effectuer un travail analytique efficace, orienter les efforts d'amélioration continue de la gestion financière lors de la mise en œuvre, et éventuellement assurer et assumer les rôles et les responsabilités assignés, sont des actions qui doivent être clairement attribuées, surtout si les ressources humaines sont décentralisées.
- Instruments financiers : les instruments traditionnels peuvent être utilisés, depuis les fonds nationaux spécifiques (pour les forêts, la conservation, la biodiversité

p. ex.) ou les mécanismes financiers (p. ex. les paiements pour des services environnementaux) jusqu'aux allocations budgétaires nationales en s'appuyant sur les mécanismes programmatiques ou d'incitation des ministères. Les instruments financiers font aussi référence aux investissements mobilisés auprès des banques de développement ou des institutions financières. Il est également possible de rassembler une partie ou l'ensemble des ressources REDD+ au sein d'un dispositif ou d'un guichet de financement dédié. Nombreux sont les pays qui mettent en place des fonds nationaux affectés à la REDD+ ou créent des guichets REDD+ au sein de fonds de développement durable plus larges. Cela peut permettre d'attirer des donateurs internationaux, dans la mesure où la gouvernance et les opérations peuvent être adaptées pour répondre à leurs attentes ou leurs conditions. Ce type de fonds peut aussi être associé à d'autres mécanismes de financement et servir de sources (p. ex. pour les marchés intérieurs ou internationaux du carbone) ou de dispositifs de décaissement (p. ex. pour le paiement des services environnementaux).

- Engagement des parties prenantes : afin de favoriser l'adoption des sources de financement, des approches et des modalités de versement des fonds de la REDD+, il est important d'impliquer efficacement et activement les parties prenantes concernées par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques REDD+ et de les consulter, et ce au cours des processus de prise de décision sur la conception et la gestion des fonds destinés au financement de la REDD+. Ceci permet de garantir que les fonds sont établis et gérés de manière juste, transparente et équitable et favorise en outre l'appropriation. Les parties prenantes concernées peuvent être des agences gouvernementales, des entités du secteur privé, des membres de la société civile, et des femmes, des hommes et des jeunes issus des communautés tributaires des forêts, des groupes autochtones et des petits exploitants, etc.

Encadré 6 Comparaison entre différents dispositifs de financement de la REDD+

Le Brésil a lancé le Fonds amazonien en 2008 pour financer l'utilisation durable des forêts, la restauration des zones déforestées, la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, ainsi que le contrôle, le suivi et l'application de la loi en matière d'environnement. C'est la banque nationale de développement BNDES qui gère le fonds. Celui-ci rassemble le financement axé sur les résultats de la REDD+ versé par la Norvège dans le cadre d'un accord bilatéral, ainsi que les ressources financières provenant de sources intérieures publiques et privées.

Au Costa Rica, le soutien à la REDD+ octroyé par le Fonds carbone du FCPF sera géré par FINAFIFO, le Fonds national de financement forestier qui gère par ailleurs le régime national de paiement pour les services environnementaux. Aucune nouvelle institution n'a été créée. FONAFIFO devrait également gérer d'autres sources de financement de la REDD+, provenant notamment du marché intérieur du carbone et qui transiteront par différents guichets, dont le Fonds pour la biodiversité durable.

En RDC, un fonds national pour la REDD+ a été créé en 2013, avec le financement initial de l'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale, pour répondre aux exigences des partenaires internationaux et susciter un soutien public international. Le dispositif est amené à évoluer et à s'ouvrir à d'autres sources financières, ainsi qu'à proposer différentes modalités de financement. Un premier guichet est dédié au renforcement des capacités, aux réformes politiques et aux investissements intégrés. Un second guichet recevra les paiements axés sur les résultats lorsque la source réclame des dispositions spécifiques comme les plans d'allocation des mesures incitatives. Le fonds devrait servir de plateforme financière et de coordination clé dans l'accompagnement de la mise en œuvre du cadre stratégique national de la REDD+ et plus précisément, de son plan d'investissement.

Ci-dessous un ensemble de questions permettant aux pays REDD+ d'évaluer la portée de leur architecture financière de la REDD+ :

- **Étape 1** – Quels sont les besoins du pays ?
 - Quelles sources de financement doivent être mobilisées ?
 - Quel est le type de décaissement envisagé (bourses, prêts ou fonds propres, montant des décaissements) ?
 - Qui seront les bénéficiaires (ménages, communautés, entreprises, gouvernement, ONG, organismes d'aide) ?
 - Des intermédiaires sont-ils requis ?
 - Quel sera le type de projets soutenus (renforcement des capacités, réforme politique, investissements dans les activités productives, carbone) ?
- **Étape 2** – Évaluation des dispositifs institutionnels existants
 - Comment les dispositifs actuels assurent-ils la coordination avec les politiques nationales ?
 - Les dispositifs sont-ils transparents ?
 - D'où les fonds proviennent-ils ?
 - Quelles sont les capacités de décaissement (destinataires, montant, modalité de paiement) ?
 - Quelle est l'efficacité des procédures (complexité, rapidité, coût) ?
 - Quelle est l'efficacité des dispositifs (crédit affecté, reports, budgets pluriannuels, séparation des comptabilités, régime d'exemption fiscale, additionnalité, permanence) ?
 - Quels sont les avantages connexes ?

- **Étape 3** – Évaluation des dispositifs susceptibles d'être créés

- Quelles sont les défaillances spécifiques des dispositifs existants ?
- Peuvent-ils être adaptés ?
- Ou est-il nécessaire de créer une nouvelle structure ?
- Quelles sont les implications pécuniaires/ temporelles de cette décision ?

FINANCER LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ET DES MESURES

La mise en œuvre des stratégies nationales ou des plans d'actions nationaux représente un défi financier majeur pour la plupart des pays REDD+. Un financement est nécessaire pour mettre en œuvre les différentes P&M permettant d'obtenir des résultats REDD+, pour assurer la coordination, renforcer les capacités ainsi que pour déployer (et prévoir une amélioration continue) des piliers de la REDD+ comme les garanties ou les systèmes de surveillance des forêts. Une fois qu'un pays a parfaitement compris quels sont les facteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts et les obstacles au renforcement des stocks de carbone forestier et aux absorptions des gaz à effet de serre, la question des moyens et des dispositifs financiers permettant la mise en œuvre devient centrale. Dans ce contexte, le financement de la REDD+ peut être défini comme une combinaison de sources, d'instruments et de dispositifs de financement, déterminés par huit dimensions clés (voir la figure 3 ci-dessous).

Figure 3 Mettre en œuvre la REDD+ : combiner différentes sources et caractéristiques dans un mix financier complet

Source : Programme ONU-REDD

1. Sources internationales et nationales

Comme indiqué précédemment, les pays REDD+ sont fortement encouragés à mobiliser un financement national pour accompagner le processus REDD+ à chaque étape. Les contributions des donateurs internationaux en faveur des forêts ont considérablement augmenté – presque doublé – au nom de la REDD+. Début 2015, les sources publiques internationales avaient engagé environ 9 milliards de dollars US (Lee et Pistorius, 2015) à l'appui de la REDD+ (le montant déboursé est en fait beaucoup plus faible). Cependant, le financement public international obtenu jusqu'à présent ou en passe d'être obtenu à l'avenir, ne permet pas de répondre aux principaux besoins financiers identifiés lors de l'élaboration des stratégies nationales des pays ou de leurs plans d'action (voir l'encadré 6).

L'expérience du Brésil ou celle du Chili illustre la nécessité d'avoir recours à un financement national.

En 2005, alors que la REDD+ n'était encore qu'un concept émergent, le gouvernement du Brésil s'est engagé à consacrer 661 millions d'USD de son budget pour mettre en œuvre son plan d'action pour la prévention et le contrôle de

la déforestation en Amazonie légale. En 2012, le Brésil avait réduit la déforestation de 76 % par rapport à son niveau de référence sur la période 1996-2005, soit 2,2 GtCO₂ de réductions d'émissions (Boucher, 2013). Compte tenu du financement public international restreint, ces chiffres prouvent que les sources nationales de financement sont indispensables à la REDD+.

Au Chili, la mise en œuvre de la stratégie nationale pour le changement climatique et les ressources végétales 2017-2025, estimée à 218 millions d'USD, repose en partie sur les 37 millions d'USD d'engagements inconditionnels provenant d'un financement public national. La stratégie indique que le reste de la somme, soit 180 millions d'USD, devrait provenir d'un financement nouveau ou supplémentaire de sources internationales et nationales.

2. Sources publiques et privées

Selon la nature des interventions REDD+, les financements du secteur privé et du secteur public peuvent être complémentaires. La plupart des activités de préparation ou des réformes politiques reposent sur un financement public. Celui-ci peut aussi servir aux interventions et aux modèles pilotes sur le terrain, qui seront

déployés à plus grande échelle par la suite grâce au financement privé. Les acteurs et les intérêts du secteur privé sont très variés. Généralement, les administrations forestières nationales connaissent bien l'industrie du bois mais le secteur privé concerné par la REDD+ inclut aussi les chaînes d'approvisionnement des produits agricoles, et les secteurs forestiers non ligneux comme le tourisme, l'hydroélectricité, les sociétés de distribution d'eau et les entreprises minières. Des organisations communautaires, et des petites jusqu'aux moyennes et grandes

entreprises, les acteurs privés susceptibles d'apporter un financement sont nombreux et variés. Dernier point mais non des moindres, les institutions financières comme les banques, les investisseurs, les sociétés d'assurance et d'autres fournisseurs de services offrent aussi un potentiel important pour élargir le financement et l'impact de la REDD+. L'encadré 7 ci-dessous présente les principales approches permettant de mobiliser des investissements du secteur privé et l'encadré 8 donne l'exemple du Viet Nam.

Encadré 7 Favoriser les investissements du secteur privé

Plusieurs éléments sont essentiels pour rediriger le capital privé des activités dites « courantes » (en situation de statu quo) au profit d'activités susceptibles de produire des résultats REDD+. La plupart des administrations forestières entretiennent des relations classiques avec l'industrie du bois nationale mais plus rarement avec les secteurs proposant des solutions alternatives pour une utilisation durable et profitable des forêts (comme l'écotourisme, les chaînes d'approvisionnement de produits forestiers non ligneux) ou ceux représentant une menace majeure, comme les producteurs de produits agricoles. Lorsqu'ils préparent leur plan de financement de la REDD+, les pays doivent envisager de collaborer étroitement avec ces acteurs et peuvent avoir recours au soutien d'experts extérieurs. Le dialogue avec le secteur privé peut porter sur une éventuelle coopération dans les domaines suivants :

- **des cadres réglementaires précis** : le cadre réglementaire d'un pays doit clairement attribuer les rôles et les responsabilités de tous les acteurs clés. Cela va de l'environnement économique général du pays (p. ex. la facilité à monter une entreprise, la gouvernance) à des aspects précis et spécifiques d'un secteur donné. Des politiques qui sont homogènes sur un laps de temps plus long sont nécessaires si l'on veut encourager le secteur privé à investir dans le changement ;
- **des mesures d'incitation** : pour rediriger les fonds habituellement accordés à des investissements intensifs en carbone/ ayant un fort impact sur les forêts au profit d'un modèle alternatif qui dissocie les activités productives, des mesures d'incitation économiques telles que les allègements fiscaux, des subventions, des droits ou des paiements de carbone/ paiements pour des services environnementaux seront vraisemblablement nécessaires ;
- **des modèles d'entreprise** : la REDD+ peut servir à révéler des moyens de perfectionner des modèles d'entreprise durables et profitables pour en exploiter pleinement le potentiel. Le secteur privé, et notamment le secteur financier, a en général besoin de données fiables et d'une bonne compréhension des risques et des opportunités potentiels. La REDD+ permet d'accompagner l'émergence de modèles d'entreprise à fort potentiel en travaillant étroitement avec les précurseurs du secteur privé ;
- **un accès au financement** : établir des passerelles entre les investisseurs potentiels et les institutions qui pourraient leur prêter de l'argent peut aussi permettre de débloquer un financement durable, et les politiques et l'aide publiques peuvent contribuer de manière significative à améliorer les capacités et à réduire les coûts ;
- **une action sur la durée** : les conditions favorables décrites ci-dessus doivent être établies et améliorées sur de longues périodes afin d'obtenir et d'encourager l'investissement privé.

Encadré 8 Le Viet Nam mobilise le financement privé en faveur de modèles commerciaux rentables qui renforcent les absorptions de carbone et autres avantages écosystémiques

Au Viet Nam, l'augmentation des absorptions de carbone forestier et le renforcement de multiples services écosystémiques représentent une opportunité majeure pour la mise en œuvre de la REDD+. L'amélioration de la qualité et de la gestion des forêts de plantation par l'apport d'essences d'arbres indigènes, et l'extension des périodes de rotation pour les forêts de plantation en rotation courte sont bénéfiques pour les propriétaires de ces forêts mais aussi pour le climat et la biodiversité. Des modèles adaptés ont été développés par les cabinets de conseil UNIQUE forestry and land use GmbH et Climate Focus et l'institut de recherche IREN de Hue University, avec le soutien financier de l'Initiative internationale pour le climat (Allemagne). Les modèles sont mis à l'essai dans la partie centrale du nord du Viet Nam. L'étude de faisabilité montre que le passage des pratiques actuelles à des pratiques de gestion durable des forêts peut, sur une période de 20 ans, augmenter les absorptions de CO₂ de l'atmosphère de manière significative – de 70 à 100 tonnes de CO₂ par hectare selon le modèle et la situation locale – tout en augmentant le taux de rendement interne de 50 à 100 % pour le propriétaire des forêts (UNIQUE, 2015, donnée inédite). Les modèles illustrent la façon dont les mesures REDD+ peuvent exploiter des synergies importantes entre différents objectifs environnementaux et économiques et mobiliser un financement privé dans le cadre du mix financier REDD+ global. Il s'agit là d'une occasion importante pour les pays REDD+ de susciter des investissements dans les activités de mise en œuvre avec un résultat d'atténuation direct.

3. Financement carbone et hors carbone

Les P&M REDD+ peuvent être mises en œuvre par des institutions et par des agents ayant des intérêts divergents à considérer le carbone comme une marchandise. Cette précision est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de trouver les arguments appropriés pour nouer le dialogue avec des partenaires ciblés. Certaines sociétés privées mais aussi des ONG, des communautés ou des institutions publiques peuvent considérer le carbone comme une marchandise qu'ils sont disposés à gérer, commercialiser ou dans laquelle ils sont prêts à investir, par exemple. Pour ces acteurs, les crédits carbone représentent un moyen de bénéficier directement de la REDD+. La plupart des acteurs n'ont toutefois pas intérêt à considérer le carbone comme une marchandise, et ils seront encouragés par d'autres moyens. Par exemple, une société d'exploitation forestière privée – la société A – considère les crédits carbone potentiels comme une partie intégrante de son modèle d'entreprise, alors qu'une autre société forestière – la société B – n'a aucune expérience ni intérêt à réduire son activité principale, le commerce de bois. Il faudra donc utiliser des messages adaptés à chacune de ces deux entreprises pour chercher à les impliquer : permettre à la première d'accéder à des crédits carbone et soutenir la seconde par des mesures incitatives pécuniaires ou autres. De manière générale, mobiliser des partenaires pour mettre en œuvre des mesures REDD+ spécifiques en vue d'obtenir des crédits carbone ne se révélera rentable et approprié que dans un nombre limité de cas.

- Le Cambodge, par exemple, travaille depuis 2008 avec le secteur privé dans le cadre de projets relatifs au marché volontaire. D'après l'expérience du pays, l'intégralité du processus, depuis la définition du projet jusqu'à l'octroi de crédits vérifiés, prend de quatre à cinq ans et coûte entre 1 M\$ et 1,2 M\$ par projet, sans compter les frais juridiques et autres coûts de transaction. Le gouvernement royal du Cambodge a dû faire appel à des ONG et des partenaires de développement pour franchir les différentes étapes du processus. Seul 1,5 % des crédits carbone obtenus grâce au projet Odder Meanchey a été vendu depuis leur mise sur le marché en 2010. À ce jour, les revenus de ces ventes sont déposés sur un compte-séquestre [...] (d'après ONU-REDD, 2016). Il est à noter que les ventes médiocres des crédits carbone ne sont pas dues à un défaut inhérent au processus REDD+, mais plutôt au manque de demande dans le secteur de conformité pour les crédits carbone. Sans intervention des gouvernements pour susciter cette demande, les ventes reposent sur la dynamique du marché volontaire dont les prix restent relativement bas et les volumes faibles.

4. Mécanismes de marché et mécanismes non basés sur le marché

Les approches de marché ou les approches non axées sur le marché englobent l'ensemble du financement public et privé, national et international. Dans le cadre de la REDD+, le financement de marché fait généralement référence à la conversion des réductions ou des absorptions d'émissions – réalisées et vérifiées – en crédits carbone REDD+ et à la vente de ces derniers. La vente a lieu sur les marchés volontaires ou de la conformité. Les marchés volontaires, qui misent principalement sur la philanthropie, la responsabilité sociale des entreprises ou les questions de réputation et de commercialisation, ont soutenu des initiatives REDD+ pilotes sur le terrain mais il n'est pas attendu d'eux qu'ils génèrent un financement suffisant pour des interventions ou des impacts à grande échelle. Les marchés de la conformité offrent davantage de perspectives à moyen et long terme. Ils peuvent être nationaux ou internationaux. En 2016, la Californie et l'Australie commercialisaient 99 % des crédits carbone sous un format « préconforme ». La Californie pourrait accepter des crédits REDD+ tout à fait conformes dans le futur, alors que le marché de l'Australie s'est transformé en marché volontaire dans le cadre de la création du Fonds de réduction des émissions en 2014. Plusieurs pays REDD+ mettent actuellement en place des marchés de la conformité nationaux qui pourraient être ouverts aux crédits REDD+ : c'est le cas par exemple du Mexique, de l'Afrique du Sud et du Viet Nam. L'encadré 9 ci-dessous présente les chiffres clés des marchés du carbone.

La tarification du carbone est une mesure incitative cruciale pour le climat et l'action de la REDD+. Que cette tarification soit déterminée ou non par les marchés, les politiques publiques jouent un rôle capital. Dans le cas des marchés de la conformité, ce sont les politiques publiques qui déterminent les conditions d'accès au marché (en particulier le fait d'accepter ou non les crédits REDD+ et par rapport à quelles normes) et en fixent les ambitions, qui se traduisent ensuite par la demande et le prix du carbone.

Les politiques publiques dites « liées au marché » peuvent aussi obtenir directement un financement des marchés, par exemple sous forme de prélèvements sur les billets d'avion ou sur les transactions financières. Ce type de prélèvement couvre souvent les systèmes de paiements des services environnementaux, en particulier à l'échelle nationale, quand la fixation des prix et l'idée d'une transaction directe entre un prestataire de services et le bénéficiaire dudit service devient floue.

Encadré 9 Accéder aux paiements REDD+ des marchés du carbone – un parcours incertain

Les marchés volontaires et de conformité évoluent différemment.

Le marché volontaire du carbone ne cesse de se réduire. En volume, il a chuté d'une moyenne de 115 millions de tonnes d'équivalent en CO₂ commercialisés par an entre 2008 et 2012 à une moyenne de 76 millions de tonnes par an entre 2013 et 2015. En valeur, il est descendu au prix moyen le plus bas jamais atteint à 3,3 USD par tonne en 2015, soit une valeur totale du marché de 278 millions d'USD, la plus faible depuis 2006. Plus précisément, le marché volontaire pour les crédits issus des activités REDD+ a diminué de 26 % en volume en 2015 (soit 11,1 MtCO₂eq) pour une valeur totale annuelle de 37,5 millions d'USD ([Hamrick et Goldstein, 2016](#)).

Les marchés de conformité offrent à long terme de meilleures perspectives pour la REDD+, même si la commercialisation du carbone forestier sur ces marchés reste récente. Le marché de l'Australie est revenu à un marché volontaire et les nouveaux marchés des pays développés et en développement ne s'ouvriront peut-être pas aux crédits de la REDD+ avant plusieurs années. En volume, les marchés de la conformité ont échangé 10,6 MtCO₂eq en 2014, à un prix moyen de 12,7 USD et pour une valeur totale de 129 millions d'USD ([Goldstein et Neyland, 2015](#)).

L'industrie de l'aviation pourrait constituer une nouvelle source importante de demande. En 2013, l'OACI, l'institution spécialisée des Nations Unies chargée d'établir les normes des vols internationaux, s'est engagée à plafonner les émissions de gaz à effet de serre issues de l'aviation aux niveaux de 2020, pour générer « une croissance neutre en carbone à partir de 2020 ». En octobre 2016, l'OACI a approuvé le principal cadre initial d'un mécanisme de marché, qui susciterait une demande considérable pour les crédits REDD+ s'ils sont approuvés comme représentant des compensations au sein du mécanisme. Ceci pourrait être profondément transformateur pour la demande REDD+, même si l'impact global sur l'atténuation du changement climatique reste à débattre.

5. Financement immédiat et financement « ex post »

Le financement de la REDD+ peut comprendre des mesures incitatives, des investissements ou des compensations versés avant que les mesures ne soient mises en œuvre et les résultats obtenus. C'est généralement le cas pour les activités de préparation et de démonstration des phases 1 et 2. Cependant, la dernière phase de la REDD+ est la phase 3, lorsque les pays REDD+ ont obtenu

des résultats démontrés et reconnus et reçoivent pour cela des paiements axés sur les résultats. Il s'agit d'un financement « ex post » (c.-à-d. a posteriori). Certains programmes comme le Fonds carbone du FCPF ou le programme Early Movers de la REDD+ fonctionnent presque exclusivement avec ces paiements ex post, axés sur les résultats (même si un soutien « ex ante » (ou immédiat) minimal peut généralement être négocié). En théorie, les marchés du carbone suivent aussi une modalité ex post, puisqu'ils consistent à échanger des crédits pour des réductions d'émissions qui ont déjà été réalisées. En réalité, les transactions du marché volontaire sont négociées de manière bilatérale et impliquent souvent un soutien financier immédiat de la part de l'acheteur. Le financement ex post est l'essence même de la REDD+, et considéré comme la condition sine qua non de sa pérennité. Les pays sont censés investir immédiatement pour obtenir des résultats, les paiements versés en contrepartie desdits résultats ayant pour objectif de faciliter la transition vers une éradication de la déforestation. Dans la pratique, cette vision se heurte à des circonstances difficiles auxquelles elle doit s'adapter : par exemple, le prix que les acheteurs comptent payer pour les crédits de réduction des émissions est souvent bien plus bas que le coût nécessaire pour parvenir à ces crédits. Par ailleurs, nombreux sont les pays en développement qui n'ont pas la capacité de réaliser d'emblée des investissements en raison du manque de ressources publiques et d'un accès limité aux réseaux de financement du secteur privé.

6. Subventions, prêts, fonds propres

Le financement de la REDD+ peut prendre différentes formes. Le financement public a généralement été accordé sous forme de subventions et d'aides, en particulier pour les activités de préparation. Quand les pays entrent dans les phases d'investissement et de mise en œuvre complète, les besoins en financement augmentent en même temps que les différentes formes de financement possibles. Les pays REDD+ cherchent de plus en plus à lever des fonds auprès des secteurs financier et privé, et à ce titre élaborent des P&M offrant la possibilité d'investir dans des alternatives à la déforestation rentables, ce qui ouvre la porte aux prêts, aux prêts concessionnels et à la prise de participation (voir l'encadré 10 ci-dessous). Les prêts sont appropriés lorsque l'entité de mise en œuvre est une organisation à but lucratif qui espère un retour sur investissement, mais aussi lorsque l'utilisateur final est une organisation à but non lucratif publique qui n'attend qu'un rendement financier limité mais mise en revanche sur de nombreux avantages indirects sur les plans socioéconomique, environnemental et même politique. Par exemple, plusieurs pays envisagent d'émettre des obligations REDD+, ce qui impliquerait d'emprunter sur les marchés des capitaux pour financer la mise en œuvre des P&M. Cette approche part du principe que les multiples avantages non financiers engrangés rendront profitables des interventions REDD+ par ailleurs peu rentables. Elle

pourrait aussi favoriser le recours à des prêts provenant d'un financement public national. Les prêts sont un instrument de choix lorsque les flux de trésorerie de l'activité sont plus certains et que le profil général du risque est faible, ce qui réduit le coût de l'emprunt tout en assurant par ailleurs que l'activité en question ne va pas amener l'emprunteur à manquer à ses obligations.

Encadré 10 Plan d'investissement de la Côte d'Ivoire dans le Programme d'investissement forestier

Le Programme d'investissement forestier, un guichet de financement de 785 millions d'USD dépendant du Fonds d'investissement climatique de la Banque mondiale, est un exemple de mécanisme destiné à aider financièrement les pays cherchant à obtenir à terme des paiements axés sur les résultats. Le financement est octroyé à l'avance, généralement en combinant subventions et prêts. En juin 2016, le Programme d'investissement forestier a approuvé le plan d'investissement de la Côte d'Ivoire et accepté de le soutenir financièrement. Le financement de la REDD+ d'un montant de 24 millions d'USD est constitué d'un prêt concessionnel de 15,8 millions d'USD et d'une subvention de 8,2 millions d'USD. Le principal objectif du plan est de restaurer la couverture forestière en travaillant avec les petits exploitants agricoles afin d'introduire des techniques agroforestières et améliorer la productivité agricole. Au-delà des avantages environnementaux, ce plan offre un ensemble d'avantages socioéconomiques notamment la création d'emplois, la diversification et l'augmentation des revenus en particulier pour les groupes vulnérables, l'amélioration des moyens de subsistance et une meilleure viabilité des systèmes de production. L'investissement devrait permettre de réduire les émissions de 550 MtCO₂eq au cours des vingt prochaines années, démontrant à la fois un fort effet de levier et la possibilité d'accéder à terme à d'importants paiements axés sur les résultats.

Le financement de la REDD+ peut reposer en partie sur des investissements du secteur privé. La mobilisation de fonds provenant du secteur privé peut être facilitée par des aides ou un meilleur accès au crédit. Dans certains cas, des actions REDD+ importantes peuvent être mises en œuvre par des entreprises investissant leurs propres ressources sans aucun transfert de fonds extérieur. De même que dans d'autres cas, ce type de financement de la REDD+ ne correspond pas nécessairement à la définition qu'en donne la CCNUCC mais peut découler de l'application de ses directives.

7. Financement direct et mécanismes de facilitation

Un des principaux facteurs de la déforestation est dû au fait que les agents ont souvent un intérêt

économique ou financier à couper les arbres et à transformer les forêts pour une utilisation des terres à d'autres fins, même si la protection des forêts se justifie d'un point de vue collectif et à long terme. Ce facteur a d'autant plus de poids si les coûts de la déforestation sont supportés par la communauté au sens large. L'idée fondamentale qui préside à la REDD+ est d'accroître la valeur des forêts saines en valorisant leur teneur en carbone, au moins partiellement (comme un flux par rapport à un scénario de référence et non pas comme un stock). La REDD+ a un pouvoir de transformation, évoqué dans les nombreuses stratégies nationales et plans nationaux qui portent son nom : en effet, elle permet de changer la structure même des mesures d'incitation et de dissuasion économiques associées à la déforestation et à la protection des forêts. Il ne s'agit pas seulement de déclencher une action spécifique ou de s'y opposer directement moyennant un transfert financier, mais aussi de créer des conditions favorables permettant aux agents de modifier leurs schémas décisionnels en faveur de forêts saines.

Dès lors, le financement de la REDD+ ne doit pas seulement être envisagé comme un ensemble de transferts financiers supplémentaires, mais être perçu plus généralement dans le cadre d'instruments fiscaux et politiques plus vastes qui entraînent indirectement la mise en œuvre des P&M REDD+. Les régimes fiscaux sont en fait un point de départ critique pour progresser sur le chemin de la REDD+, dans la mesure où ils permettent souvent de créer les conditions d'un environnement favorable, à un faible coût direct. Ce type de « financement de facilitation » peut être considéré comme faisant partie des P&M, selon ce qui précède et comme illustré dans l'encadré 11 ci-dessous. Le « financement direct » fait référence aux moyens financiers nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de ces P&M.

Encadré 11 Brésil : illustration du potentiel qu'offrent les réformes de crédit pour la REDD+

Le crédit rural, que le gouvernement brésilien subventionne par le biais de taux d'intérêt bas, est une source de financement importante pour les producteurs agricoles au Brésil. La résolution 3545, introduite en 2008, a imposé aux producteurs du biome amazonien brésilien une condition sur le crédit rural. Pour l'obtenir, les emprunteurs doivent prouver qu'ils respectent les réglementations environnementales, que leurs revendications territoriales sont légitimes et que leurs opérations sont par ailleurs conformes à la législation. Cette résolution a restreint le crédit et permis de limiter la déforestation du biome amazonien, sans porter atteinte à la production de soja et de bœuf qui a continué d'augmenter. Sans cette résolution, 2 700 km² de forêts auraient été déboisées entre 2009 et 2011.

Source : [UN-REDD Programme \(2016\)](#)

8. Financement de base et financement parallèle de la REDD+

En vertu de la CCNUCC, le financement axé sur les résultats de la REDD+ doit être conforme aux décisions et aux directives de la CCNUCC. Par exemple, il doit concerner des actions qui sont mesurées, notifiées et vérifiées, et respectent les garanties de la REDD+. La CCNUCC reconnaît toutefois la nécessité d'aligner la REDD+ sur les programmes de développement national au sens large. Cela soulève deux difficultés majeures dans la pratique. D'abord, il est très difficile, voire impossible, d'associer une réduction d'émission spécifique à une seule action REDD+, puisque c'est souvent la combinaison de facteurs directs et indirects, de politiques et d'interventions qui permet d'obtenir des résultats REDD+. Dans ce contexte, comment des facteurs portant l'étiquette de la REDD+ peuvent-ils être séparés des autres facteurs ? Cette difficulté est exacerbée par le besoin d'intégrer la REDD+ à des programmes plus larges concernant notamment le changement climatique, la croissance verte, et les objectifs de développement durable.

- Par exemple, une stratégie nationale ou un plan d'action REDD+ pourrait tendre à utiliser le financement agricole en faveur de pratiques favorables à la REDD+. Quand un pays décide d'allouer une partie de son budget au développement de l'agroforesterie dans des zones tampons autour des aires protégées, il ne paraît pas réaliste d'exiger l'application de garanties REDD+ à ce projet, ni d'omettre les réductions d'émissions qui en découlent dans les résultats nationaux de la REDD+ sous prétexte que les garanties n'ont pas été appliquées.

Malgré cette ambiguïté, les pays REDD+ sont fortement encouragés à rechercher des solutions au-delà de ce qui est considéré comme étant le financement de base de la REDD+ au sens strict lorsqu'ils élaborent le plan de financement pour la mise en œuvre de leurs P&M. Un financement parallèle provenant de secteurs connexes, notamment de programmes publics nationaux et internationaux ou du secteur privé, représente une véritable opportunité pour la REDD+ si des liens peuvent être établis, et si ces programmes peuvent être utilisés pour contribuer aux objectifs et aux résultats de la REDD+ (voir les exemples de l'encadré 12 ci-dessous).

Autrement dit, « le financement de la REDD+ atteint son plus grand potentiel lorsqu'il est intégré à la planification du développement et adapté aux acteurs du secteur privé concernés – un manque d'engagement de la part de ceux qui tirent profit de l'appauvrissement ou de la conversion des ressources forestières est une faille majeure commune à beaucoup de programmes REDD+ » (Lee et Pistorius, 2015).

Encadré 12 Exemples d'acteurs du secteur privé ayant le potentiel de compléter ou de catalyser le financement de base de la REDD+

Animées par la volonté d'associer des rendements financiers importants pour leurs clients et leurs actionnaires à un engagement clair en faveur d'investissements durables à long-terme, un certain nombre de sociétés financières privées ont été établies afin d'examiner la possibilité d'investir dans des secteurs répondant à des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) exigeants, par exemple les énergies renouvelables, la foresterie durable et l'agriculture à faible émission de carbone.

Ces acteurs financiers spécialisés forment un groupe hétérogène, associant des fonds d'investissement dédiés aux industries agro-alimentaires (comme Black River Asset Management, Phatisa ou Acorn Private Equity), des entreprises de gestion de portefeuilles (Mirova, une filiale de Natixis), et de petits fonds d'investissement (p. ex. Moringa Fund, qui s'attache aux projets agro-forestiers à grande échelle présentant des avantages environnementaux et sociaux élevés). Si ces sociétés s'appuient sur des approches et des méthodes différentes pour choisir leurs investissements, elles partagent un modèle d'investissement qui cherche à allier des rendements financiers attractifs à des effets positifs sur l'environnement. La valeur qu'ils créent pour leurs clients vient de leur capacité à identifier et à participer à des projets ayant une forte intégrité environnementale et un potentiel économique important, deux dimensions qui sont aussi au cœur de nombreuses activités REDD+. Cela en fait de possibles partenaires de financement pour la mise en œuvre de certaines activités REDD+, aussi longtemps que celles-ci génèrent des rendements économiques positives.

Par exemple, Mirova a lancé le Fonds de neutralité en matière de dégradation des sols en partenariat avec la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et s'est engagé à restaurer 12 millions d'hectares de terres par an, en finançant directement ou indirectement des projets et des entités qui favorisent la réhabilitation des sols et leur gestion durable de manière générale. Au départ, le fonds souhaite privilégier les initiatives existantes impliquant des intervenants animés d'un même esprit, afin d'accroître l'échelle et l'impact des efforts déployés mondialement pour la réalisation des ODD, en ciblant les secteurs de l'agriculture, de la foresterie, de la conservation et de la réhabilitation des terres.

Dans un autre contexte, Athelia Ecosphere, un petit fonds d'investissement spécialisé dans les investissements dans la restauration et la préservation du capital naturel en vue de lutter contre les facteurs de déforestation et d'utilisation non viable des terres, se lance actuellement dans la création d'un fonds destiné à mobiliser le financement privé pour la conservation de l'écosystème, l'agroforesterie et l'accès à l'énergie à Madagascar. Le « Madagascar Climate and Conservation Fund » [Fonds malgache pour la conservation et le climat] vient combler un vide important entre le financement sous forme de subventions (difficile à reproduire et à étendre) et le système bancaire plus traditionnel qui reste hors de portée des petites organisations communautaires.

D'autres projets ont réussi à allier les objectifs de la REDD+ avec des contributions opérationnelles et financières et l'expertise des acteurs du secteur privé. Une obligation forestière REDD+, récemment émise par la Société financière internationale (SFI), innove dans le domaine en donnant aux investisseurs la possibilité de recevoir des coupons sous la forme de crédits carbone correspondant à la déforestation évitée, plutôt que sous la forme de coupons monétaires. L'obligation permet d'aider à la réalisation du projet REDD+ du Couloir de Kasigau au Kenya, mis en œuvre par l'organisation Wildlife Works Carbon LLC. BHP Billion s'occupe du soutien des prix des crédits carbone, afin de garantir une quantité minimale de crédits carbone chaque année. Ce soutien des prix offre la sécurité nécessaire pour séduire des investisseurs institutionnels, tout en générant des réductions vérifiées de la déforestation, sous la forme de crédit REDD+.

Message clé :

Le financement de la REDD+ ne répond pas à une définition unique. Par exemple, les approches du financement de la REDD+ peuvent être déterminées en se référant strictement aux décisions de la CCNUCC ou à des expériences pilotes menées hors du cadre de la CCNUCC. Dans le présent module, qui adopte le point de vue des pays, le financement de la REDD+ est défini comme l'ensemble des moyens et des instruments financiers qui accompagnent la préparation à la REDD+ et la mise en œuvre des stratégies ou des plans d'action nationaux connexes et qui permettent d'obtenir à terme des résultats REDD+ et d'accéder aux paiements. Huit aspects ont été identifiés pour aider les pays à déterminer le mix financier qui leur convient afin de soutenir la REDD+, de la phase de préparation à celle de la mise en œuvre complète. Ensemble, ces aspects forment le périmètre théorique du financement de la REDD+ qui peut ensuite être converti et adapté à la conjoncture nationale de chaque pays REDD+.

ACCÉDER AU FINANCEMENT DE LA REDD+ AXÉ SUR LES RÉSULTATS

Les pays peuvent recevoir les paiements REDD+ axés sur les résultats, une fois qu'ils ont prouvé avoir obtenu des résultats en matière de réductions ou d'absorptions des émissions par rapport à leur niveau de référence. Dans le cadre de la CCNUCC, cela correspond à la situation où un pays a atteint la phase 3 de la REDD+, même si les phases 2 et 3 seront sans doute concomitantes plutôt que séquentielles. Il est peu probable que le volume des paiements reçus pour les réductions ou les absorptions d'émissions corresponde au montant nécessaire pour maintenir les investissements dans la REDD+, en raison par exemple du rapport coût-efficacité limité de certaines P&M, de la faible demande pour les unités de réduction des émissions dont les crédits carbone et/ou de leur prix bas. Dans la pratique, les pays qui reçoivent actuellement des paiements axés sur les résultats, à l'instar du Brésil ou du Guyana, sont pleinement engagés dans la mise en œuvre de politiques et mesures REDD+ supplémentaires. Dans les faits, cela se traduit par le caractère doublement conditionnel des paiements axés sur les résultats : pouvoir les démontrer, mais aussi expliquer comment ils seront utilisés pour pérenniser les interventions REDD+ et obtenir d'autres résultats à l'avenir.

Par définition, le financement axé sur les résultats est perçu a posteriori, une fois que les investissements ont été réalisés et les résultats démontrés.

Cependant, le financement axé sur les résultats peut être envisagé tôt dans le processus d'élaboration de la stratégie nationale et du plan de financement. La signature d'un accord de paiement axé sur les résultats avec un partenaire international, qu'il soit bilatéral (p. ex. avec la Norvège ou l'Allemagne), multilatéral (p. ex. le Fonds carbone) ou même indirect (accès au marché du carbone californien) envoie un signal positif aux partenaires locaux, nationaux et internationaux en matière d'engagements et d'opportunités. La REDD+ en étant encore à ses débuts, de nombreux mécanismes axés sur les résultats disposent de modalités permettant d'effectuer certains paiements à l'avance. Enfin, certains mécanismes et intermédiaires financiers, tels que les banques et les fonds d'investissement, ont la possibilité de transformer un accord pour des paiements a posteriori en des investissements immédiats, pour un coût déterminé en fonction du risque perçu et de l'échéancier.

Encadré 13 Piloter des paiements axés sur les résultats

L'approche de la REDD+ concernant les paiements axés sur les résultats (PAR) s'inscrit dans une tendance plus générale des relations internationales visant à améliorer l'octroi de l'aide publique au développement. Cela part du principe que les PAR peuvent perfectionner l'efficacité et la performance de l'aide publique au développement notamment en relevant le niveau d'ambition, en renforçant l'appropriation nationale, en réduisant les coûts de transaction, en améliorant la surveillance, en transférant les risques et, éventuellement, en augmentant le financement (Climate Focus, 2015). Des risques ont toutefois été identifiés, notamment celui d'affecter le financement direct à des mesures « simples » au détriment de transformations profondes plus coûteuses et plus incertaines.

Les institutions travaillant sur les systèmes de paiements axés sur les résultats de la REDD+, telles que le FVC, doivent répondre à des questions critiques notamment sur le niveau des mesures incitatives et des paiements à effectuer pour être à la fois efficace et attrayant, dans un contexte où la disponibilité du capital, le rapport coût-efficacité des P&M REDD+, ou les parties prenantes indispensables pour améliorer la gouvernance forestière varient sensiblement d'un pays à l'autre. Les chercheurs relèvent quatre aspects clés permettant d'évaluer et de mesurer la performance du financement axé sur les résultats de la REDD+ : mettre en place des réformes incitatives, identifier des indicateurs, gérer les politiques des chiffres (en établissant des niveaux de référence par exemple) et mobiliser des financements (Wong et al., 2016).

La CCNUCC et les sources attendues

L'article 5 de l'Accord de Paris conforte l'orientation de la CCNUCC en ce qui concerne le financement axé sur les résultats de la REDD+ :

« Reconnaissant l'importance de ressources financières adaptées et prévisibles, notamment par des versements liés aux résultats, le cas échéant, pour la mise en œuvre des démarches générales et des mesures d'incitation positive concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement ; et d'autres démarches générales, notamment des démarches conjointes en matière d'atténuation et d'adaptation pour la gestion intégrale et durable des forêts ; tout en réaffirmant qu'il importe de promouvoir, selon qu'il convient, les avantages hors carbone associés à de telles démarches ; en encourageant la coordination du soutien, entre autres, des sources publiques et privées, bilatérales et multilatérales, telles que le FVC et celui des sources alternatives conformément aux décisions de la Conférence des Parties qui s'appliquent. »

Dans la pratique, les pays REDD+ doivent démontrer leurs résultats au titre de la CCNUCC en se conformant aux décisions et aux directives convenues, qui portent notamment sur les niveaux de référence, les systèmes de surveillance des forêts, les systèmes de suivi, notification et vérification, les garanties et les stratégies ou plans nationaux. Toutefois, les modalités d'accès aux paiements à partir des résultats démontrés restent à préciser (voir l'encadré 13 ci-dessus). La CCNUCC ne propose pas de directives concernant le fonctionnement des systèmes de paiements axés sur les résultats de la REDD+. Agissant comme le principal organe financier de la CCNUCC, le FVC est destiné à jouer un rôle central dans le financement axé sur les résultats de la REDD+ mais le mécanisme reste encore à définir (voir l'encadré 14 ci-dessous). En ce qui concerne les nouveaux mécanismes de marché et le mécanisme de « résultats d'atténuation transférés au niveau international » mentionné dans l'Accord de Paris, les discussions en sont encore au début, et les liens existant à l'avenir entre ces mécanismes et les paiements axés sur les résultats de la REDD+ restent encore à négocier et à clarifier.

Encadré 14 Le Fonds vert pour le climat (FVC)

Le FVC a été créé pour recevoir et canaliser des ressources pour les projets, politiques et activités d'atténuation du changement climatique. À ce jour, il est parvenu à mobiliser environ 10 milliards de dollars US. L'utilisation des terres est l'un des quatre mécanismes qui ont été créés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le FVC permet de soutenir la REDD+ lors de phase 2, consacrée aux activités de démonstration et aux investissements, mais aussi au cours de la phase 3 par le biais du mécanisme de paiements axés sur les résultats. Ce mécanisme reste encore à formuler, toutefois son cadre logique repose sur le Cadre de Varsovie de la CCNUCC ou le « recueil de règlements de la REDD ». Lors de la 12^e réunion du comité directeur du FVC qui s'est tenue en mars 2016, il a été convenu de rendre le mécanisme opérationnel avant la fin de l'année 2016.

Le FVC est une entité opérationnelle du mécanisme financier de la CCNUCC. Les pays destinataires peuvent soumettre des propositions de financement par l'intermédiaire des autorités nationales désignées. Un accès direct leur sera accordé au moyen d'entités de mise en œuvre accréditées au niveau infranational, national et régional qu'ils proposent et mettent en place, pour autant que ces entités de mise en œuvre répondent à certaines normes fiduciaires. Les modalités d'accès doivent être convenues. Les fonds du FVC sont également accessibles par l'intermédiaire d'entités de mise en œuvre multilatérales, telles que les banques multilatérales de développement accréditées (p. ex. la Banque africaine de développement et d'autres) et des organismes des Nations Unies (p. ex. le PNUD).

Un mécanisme destiné au secteur privé sera également établi afin de permettre un financement direct et indirect du secteur par le FVC, par le biais de prêts, prises de participation ou garanties, dans le but de multiplier les investissements et les activités du secteur privé. Les autorités nationales désignées devront s'assurer que les intérêts du secteur privé concordent avec les politiques nationales sur le climat.

En octobre 2016, le FVC a accordé sa première allocation à un programme REDD+ en Équateur. La subvention de 41,2 millions d'USD aidera à mettre en œuvre le plan d'action national REDD+ baptisé « Des forêts pour bien vivre » dans le strict respect du Cadre de Varsovie. Le processus a pris environ un an avec le soutien du PNUD et celui du Programme ONU-REDD, en dépit du fait que le pays était déjà relativement bien avancé dans sa préparation à la REDD+. Cela montre la difficulté technique de l'accès au financement du FVC mais en donne par ailleurs un exemple concret, et ouvre la voie à l'affectation du financement du FVC à d'autres programmes REDD+.

Le financement du FVC peut aussi indirectement servir les objectifs de la REDD+. Le projet de 29,5 millions d'USD sur « l'amélioration de la résilience des communautés littorales vulnérables face aux effets du changement climatique au Viet Nam » a été approuvé par le FVC en mars 2016. Bien qu'il soit considéré comme un projet d'adaptation, son approche axée sur l'écosystème comprend un budget de 11 millions d'USD consacré au reboisement littoral, ce qui cadre tout à fait avec les objectifs nationaux de la REDD+.

Période de transition, sources pilotes et méthodologies

Les donateurs ont soutenu des programmes expérimentaux pour tester la finance axée sur les résultats de la REDD+, d'abord en l'absence d'un mécanisme dédié au sein de la CCNUCC et, ensuite, pour tester les modalités opérationnelles qui pourraient aider à concrétiser le fonctionnement du mécanisme de la CCNUCC. Ces initiatives ont été menées en-dehors de la CCNUCC mais avec l'objectif d'établir à terme des passerelles et de garantir la cohérence. Quelques exemples de ces initiatives :

- L'initiative internationale de la Norvège sur le climat et les forêts s'est engagée à verser 2,7 milliards de dollars US en paiements axés sur les résultats au Brésil, à l'Indonésie, au Guyana, au Pérou et au Liberia.
- Le programme REDD+ Early Movers de l'Allemagne (voir l'encadré 15).
- Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier regroupe 18 pays et compte prochainement signer de 12 à 14 accords de paiement pour les réductions d'émission. Il n'a à ce jour pas encore versé de paiements axés sur les résultats de la REDD+ mais le fonds a toutefois déjà engagé un montant total de 750 millions d'USD. Le Fonds biocarbone, un autre instrument de la Banque mondiale, devrait également verser des paiements axés sur les résultats dans le cadre d'accords avec la Colombie, l'Éthiopie et la Zambie.

Les paiements axés sur les résultats devraient prendre plusieurs formes. Les paiements des unités de réduction des émissions peuvent être versés pour « récompenser » la bonne performance d'un pays et sa contribution à l'atténuation du changement climatique sans avoir généré de compensations, c'est par exemple le cas de l'accord entre la Norvège et le Brésil et, à ce jour, de la plupart des accords concernant les paiements axés sur les résultats. Les unités peuvent aussi être transformées en titres/actifs, plus connus sous le nom de « crédits carbone REDD+ », qui sont transférés aux acheteurs en échange d'un paiement, comme pour le Fonds carbone. Dans ce cas, la transaction fait référence à l'achat, par une entreprise ou une industrie par exemple, de titres ou de crédits carbone qui peuvent ensuite être utilisés dans le cadre de ses relations publiques ou pour compenser ses émissions. Cette approche peut avoir des répercussions sur la capacité d'un pays REDD+ à justifier de ses résultats REDD+ dans le cadre de sa contribution à l'Accord de Paris, déterminée au niveau national. Dans les deux cas, les pays doivent disposer d'un système,

d'une base de données ou d'un registre de comptabilisation transparent afin d'éviter les doubles comptages ou les doubles paiements des unités de réductions des émissions.

D'autres caractéristiques importantes des paiements axés sur les résultats sont actuellement étudiées dans le cadre d'initiatives innovantes, qui s'appuient sur les huit dimensions évoquées par l'organisation [Climate Focus \(2015\)](#) pour faire progresser le cadre du financement axé sur les résultats :

- La définition des résultats, y compris si le mécanisme peut payer rétroactivement pour une performance passée.
- Les conditions posées, y compris les garanties et la gestion financière.
- L'échéancier des paiements, y compris la négociation de paiements anticipés.
- Le statut des réductions des émissions (voir plus haut).
- La gestion des risques.
- L'attribution, avec les donateurs désireux de voir la corrélation entre les interventions et les résultats clairement démontrée.
- L'additionnalité en matière financière et environnementale.
- L'échelle, en adoptant une approche nationale ou une vaste approche juridictionnelle.

Il est intéressant de noter que les projets REDD+ menés lors des premières étapes du processus, et axés sur les marchés volontaires du carbone, ne sont pas pris en compte dans les initiatives de paiements axés sur les résultats de la REDD+ soumises à l'étude des principales institutions nationales ou internationales. De même, l'intégration de projets REDD+ dans l'architecture nationale axée sur les résultats montre que l'harmonisation ou l'exploitation des enseignements tirés ne sont pas une priorité au niveau international.

Par ailleurs, lors de la définition des résultats, il y a un intérêt évident à examiner les résultats autres que ceux concernant le carbone, notamment dans le cadre d'un modèle de paiement contre-remboursement. La Norvège et l'Éthiopie utilisent ce type de modèle, par lequel « un paiement fixe est proposé au gouvernement destinataire pour chaque unité de progrès supplémentaire réalisée vers un objectif adopté d'un commun accord », y compris les réformes politiques ([Wong et al., 2016](#)). Ceci pourrait constituer un autre type d'approche progressive pour parvenir aux paiements axés sur les résultats de la REDD+, tout en proposant des incitations en faveur d'approches transformatives et d'avantages multiples hors carbone.

Encadré 15 Programme REDD+ Early movers (REM)

Le programme REDD Early Movers (REM) a été mandaté par le Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement et mis en œuvre par la Banque de développement KfW et l'agence de coopération internationale allemande pour le développement [*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*]. Ce programme, qui promeut la conservation des forêts, est conçu pour renforcer les paiements axés sur la performance concédés en raison des réductions des émissions démontrées, et fournit des financements de relais aux pays qui ont déjà pris des mesures indépendantes en vue de l'atténuation du changement climatique. Son objectif est de contribuer à résorber le déficit de financement en soutenant les actions REDD+ initiales – le financement des « précurseurs ». Le programme REM soutient les efforts de réduction des émissions consentis aux niveaux national, infranational ou des biomes. L'un des critères d'admissibilité est d'intégrer une approche infranationale ou au niveau d'un biome aux stratégies nationales et de l'harmoniser avec les politiques de réduction de la déforestation et des émissions associées.

Elle comprend des modalités de paiement pour l'investissement ou des exigences relatives au capital initial (ex ante), ainsi que des paiements axés sur les résultats (ex post). Certains des pays et des entités qui ont été soutenus comprennent :

- **L'État de l'Acre au Brésil** : paiement effectué pour les réductions d'émissions vérifiées en 2012. Au cours des quatre années suivantes, l'Acre devait continuer de bénéficier d'un soutien pour la réduction d'émissions d'un volume de 8 MtCO₂.
- **La Colombie et l'Équateur** : lettre d'intention signée lors de la COP20 qui devrait se concrétiser par un accord plus formel.

Difficultés et modalités pour débloquer le financement axé sur les résultats de la REDD+

Le financement axé sur les résultats en général, et sur ceux de la REDD+ en particulier, en est encore à ses débuts. Caractérisé à la fois par un cadre concerté mais par l'absence de directives opérationnelles convenues d'un commun accord, il est actuellement mis à l'épreuve dans le cadre de plusieurs programmes pilotes. « Pour prendre de l'ampleur et parvenir à proposer un financement qui soit à la fois adéquat et prévisible, les programmes [de financement axé sur les résultats] REDD+ devront faire preuve d'un plus grand niveau d'harmonisation que celui actuellement en place. La coopération à haut niveau entre les donateurs et les normes émergentes établies par la CCNUCC et le Fond vert pour le climat semblent indiquer que les choses vont dans le bon sens » ([Climate Focus 2015](#)).

Les pays REDD+ se heurtent à deux difficultés pour accéder aux paiements axés sur les résultats de la REDD+, au-delà de la difficulté initiale consistant à obtenir les résultats eux-mêmes et à les démontrer.

La première difficulté est que les montants, les sources et les modalités d'obtention des fonds restent incertains à court comme à long terme. Pour cette raison, les pays REDD+ devraient aborder la question du financement axé sur les résultats comme un mécanisme expérimental inclus dans un mix financier REDD+ plus large, et continuer à se fixer comme principaux objectifs d'acquiescer de l'expérience et d'améliorer la coopération avec des partenaires internationaux, plutôt que d'obtenir des ressources financières suffisantes pour une mise en œuvre durable de la REDD+.

La seconde difficulté a trait à leur manque d'expérience et à l'insuffisance de leurs capacités institutionnelles leur permettant d'accéder et gérer le financement axé sur les résultats. Dans un contexte où un tel financement reste conditionnel, la capacité de gestion financière, la qualité du dialogue avec les partenaires ciblés, la cohérence des politiques de soutien aux différents secteurs et l'étendue des P&M sont autant de facteurs fondamentaux. Ceci est d'autant plus vrai dans une situation où les initiatives de paiements axés sur les résultats obéissent à tant de modalités et de conditions différentes.

ÉTUDE DE CAS

RÉFORMER LES FORMULES DE TRANSFERT FISCAL DE L'INDE POUR INCLURE LA COUVERTURE FORESTIÈRE

Problématique

L'Inde comporte 69,7 millions d'hectares de forêt. Ces forêts sont soumises à des pressions importantes, particulièrement en raison de la demande en bois d'œuvre et en fourrage. Alors que l'Inde se prépare à la REDD+ et envisage la participation d'ONU-REDD et du FPCF pour mobiliser des ressources et renforcer ses capacités en vue de la mise en œuvre, le pays entreprend de lutter directement contre les mesures d'incitation pernicieuses qui ont une incidence négative sur les forêts en modifiant son système de transfert intergouvernemental.

Action

Types de mesures d'incitation fiscale et leur intervention dans la chaîne logistique :

Le système de transfert fiscal intergouvernemental de l'Inde est le mécanisme par lequel le gouvernement central reverse le produit net des taxes aux États. Une grande partie des terres forestières sont utilisées et gérées à l'échelle locale, par exemple par des gram panchayats et gram sabhas (gouvernements locaux conçus pour fonctionner au niveau des villages). Les politiques et les décisions fiscales sont importantes à ces échelles. Auparavant, le système de transfert fiscal intergouvernemental de l'Inde ne prévoyait aucune disposition permettant de reconnaître les implications fiscales des décisions concernant la gestion des ressources naturelles et des forêts.

Raison de l'intervention :

La 14^e Commission financière de l'Inde a reconnu l'effet pervers des mesures d'incitation par lesquelles les gouvernements locaux et des États étaient amenés à sous-évaluer et mal gérer les forêts, et a observé que la diminution des recettes provenant des forêts était un problème pour certains États.

Évaluation des compromis :

La Commission ayant été chargée d'examiner la nécessité de trouver un équilibre entre la façon de gérer les écosystèmes, l'environnement et le changement climatique d'une part et le développement économique durable d'autre part, elle a conclu que :

« Les forêts et les externalités qui en découlent ont un impact à la fois sur les capacités de recettes et les besoins de dépenses des États. Nous avons relevé

qu'il était nécessaire de répondre aux préoccupations des personnes vivant dans les zones forestières et d'assurer un niveau de services souhaitable pour elles. Dans le même temps, il est nécessaire de compenser la baisse des recettes provoquée par les prescriptions politiques existantes. À notre avis, les forêts, un bien public global, ne doivent pas être considérées comme un handicap, mais comme une ressource nationale qui doit être préservée et développée à son plein potentiel, y compris le boisement des forêts dégradées ou des forêts ayant une faible densité de couverture. Maintenir une couverture forestière et la renforcer permettrait également à la nation de remplir ses obligations internationales envers les mesures liées à l'environnement. Nous reconnaissons que les États doivent avoir les moyens de contribuer à ces efforts nationaux, et nous concevons donc notre approche des transferts en conséquence ».

Actions entreprises pour inverser ou réformer les mesures d'incitation fiscale :

L'Inde a entrepris des actions sur deux fronts :

1. le relèvement de 10 % du montant des recettes attribuées aux États ; et
2. l'attribution d'une pondération de 7,5 % à la couverture forestière dans les formules d'attribution des recettes distribuées aux États.

Les critères et les pondérations de la nouvelle formule d'attribution sont les suivants :

	%
Population	17,5
Changement démographique	10
Écart de revenus	50
Zone	15
Couverture forestière	7,5

Impact

La pondération du pourcentage attribué à la couverture forestière devrait permettre d'allouer 6 milliards de dollars US par an aux États indiens. Les provinces ayant une couverture forestière plus importante ou en pleine expansion recevront une part plus importante ou croissante du budget. Cela revient approximativement à 120 USD par hectare de forêt et par an, un chiffre comparable aux recettes provenant de la production agricole et fournissant ainsi un soutien économiquement viable aux États qui s'efforcent de développer leur production agricole sans déboiser les forêts.

Source : [Kissinger \(2015\)](#)



EXERCICE

En utilisant les huit dimensions du mix financier de la REDD+, comment qualifieriez-vous les typologies suivantes du financement de la REDD+ tel qu'il a été obtenu ou mobilisé par :

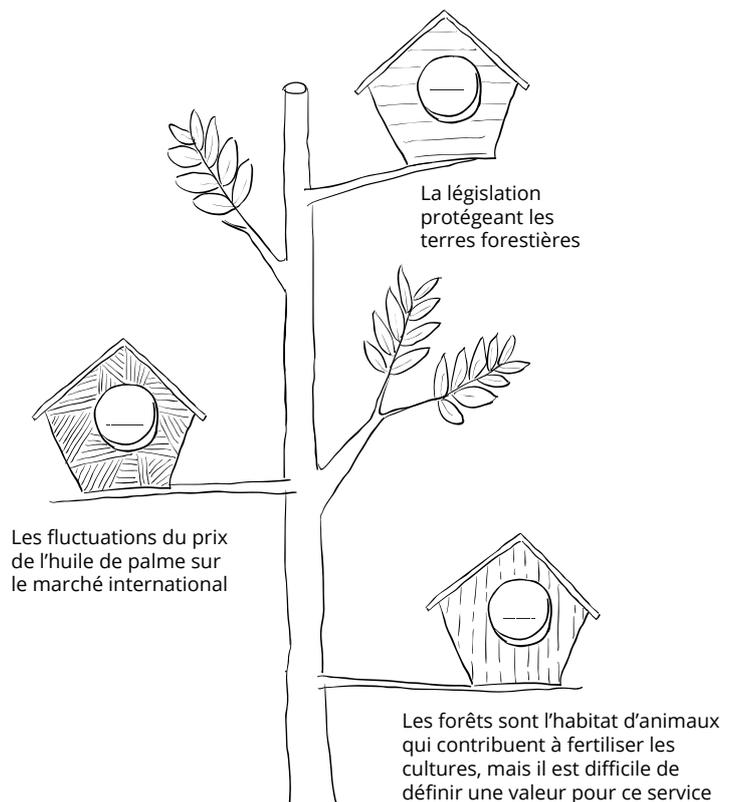
- Le Brésil, pour le paiement des réductions d'émissions dans le cadre de l'accord bilatéral entre la Norvège et le Brésil
- La Côte d'Ivoire, qui est soutenue par le Programme d'investissement forestier
- L'Inde, qui a reformé ses critères de dévolution budgétaire afin de tenir compte de la couverture forestière
- Le Costa Rica, qui mobilise le paiement du système environnemental afin d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie REDD+
- Nestlé, qui soutient le renforcement de la capacité des caféiculteurs au Viet Nam pour leur permettre de passer à des pratiques n'impliquant aucune déforestation
- L'Équateur, qui accède au FVC pour mettre en œuvre son plan d'action national



EXERCICE

Déterminez si les facteurs économiques suivants sont liés 1) au prix du carbone, 2) aux facteurs directs ou indirects ou 3) aux facteurs externes :

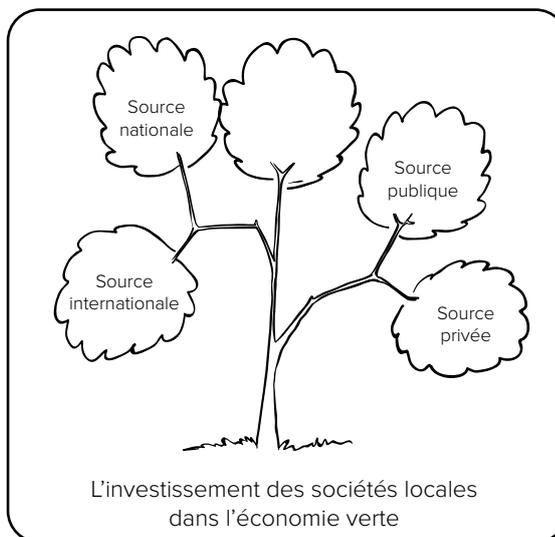
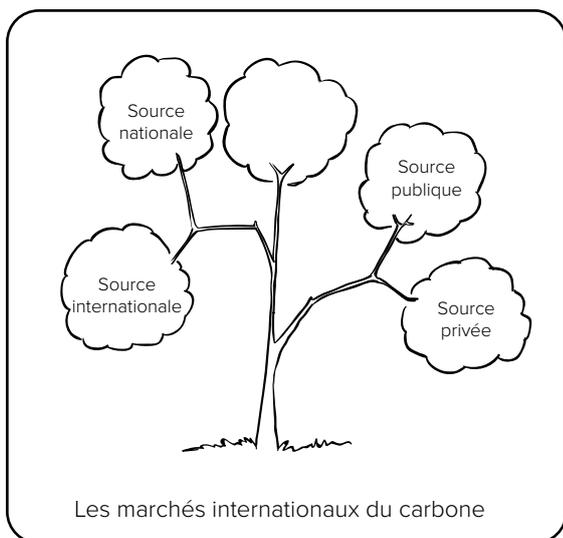
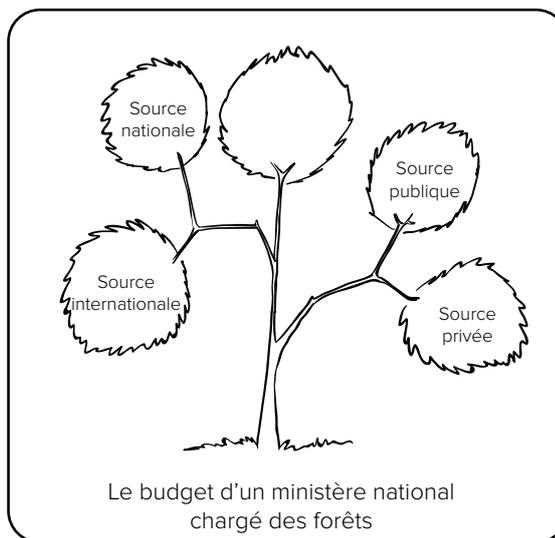
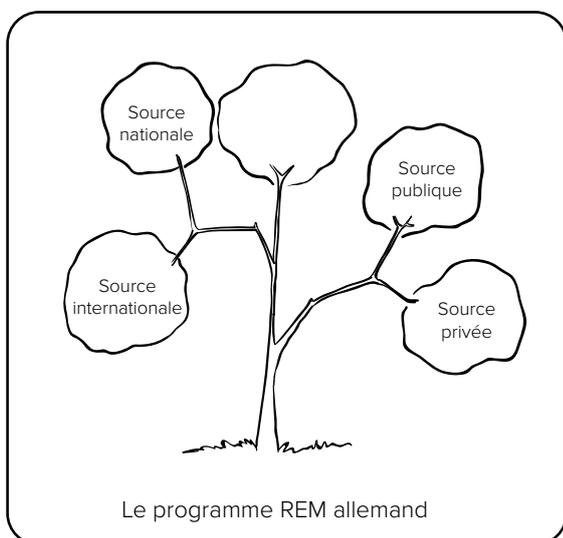
- La législation protégeant les terres forestières
- Les fluctuations du prix de l'huile de palme sur le marché international
- Les forêts sont l'habitat d'animaux qui contribuent à fertiliser les cultures, mais il est difficile de définir une valeur pour ce service



**EXERCICE**

Indiquez si les sources suivantes de financement sont privées ou publiques, et nationales ou internationales :

- Le programme REM allemand
- Le budget d'un ministère national chargé des forêts
- Les marchés internationaux du carbone
- L'investissement des sociétés locales dans l'économie verte





MESSAGES CLÉS DE CE MODULE

- Avec la REDD+, le financement international pour les forêts a augmenté mais pas à une échelle suffisante
- Les pays REDD+ doivent adopter une approche de grande envergure et raisonner en termes de mix financier
- Une meilleure utilisation du financement existant peut offrir davantage de potentiel que la recherche d'un financement supplémentaire
- Le financement peut être un moyen de mise en œuvre et constituer une P&M REDD+ en lui-même, avec parfois un très bon rapport coût-efficacité
- La planification financière doit être intégrée à l'élaboration des autres composantes de la REDD+, en particulier les P&M et l'architecture financière



AVEZ-VOUS DES QUESTIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE SUJET ?



NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Références et ressources

- Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (eds) (2012). Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonésie. Disponible sur : http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen120107.pdf
- Assunção J., Gandour, C. et Rocha, R. (2012). Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies? Climate Policy Initiative. Disponible sur : <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Slowdown-in-the-Brazilian-Amazon-Prices-or-Policies-Technical-Paper.pdf>
- Assunção, J., Gandour, C. et Rocha, R. (2013). Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon. Climate Policy Initiative. Disponible sur : <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/01/Does-Credit-Affect-Deforestation-Evidence-from-a-Rural-Credit-Policy-in-the-Brazilian-Amazon-Technical-Paper-English.pdf>
- Boucher, D., Roquemore, S. et Fitzhugh, E. (2013). Brazil's success in reducing deforestation. Tropical Conservation Science. Special Issue Vol. 6(3):426-445. Disponible sur : [http://tropicalconservationscience.mongabay.com/content/v6/TCS-2013_Vol_6\(3\)_426-445-Boucher_et_al.pdf](http://tropicalconservationscience.mongabay.com/content/v6/TCS-2013_Vol_6(3)_426-445-Boucher_et_al.pdf)
- Climate Focus (2015), Results-based Finance for REDD+: Emerging approaches. KfW Group, Frankfurt. Disponible sur : <http://www.climatefocus.com/sites/default/files/20151130%20RBP%20Paper%201%20Summary%20-%20Expertdialogue%208%20final%5B1%5D.pdf.pdf>
- Conservation International (and other international non-governmental organizations) (2016). Linking Flight and Forests: The essential role of forests in supporting global aviation's response to climate change. Disponible sur : http://www.conservation.org/publications/Documents/CI_Linking-Flight-and-Forests-Briefing-Paper-Apr-2016.pdf
- Cranford, M., Parker, C. et Trivedi, M. (2011). Understanding Forest Bonds. Global Canopy Programme. Disponible sur : <http://globalcanopy.org/publications/understanding-forest-bonds>
- Goldstein, A. et Neyland, E. (2015). Converging at the Crossroads: State of Forest Carbon Finance 2015. Forest Trends' Ecosystem Marketplace, Washington, D.C. Disponible sur : http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_5020.pdf
- Government of Costa Rica (2016). Emissions Reduction Programme. Submitted to the FCPF Carbon Fund. Disponible sur : <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/May/CR-ERPD-May%2024-%202016.pdf>
- Hamrick, K. et Goldstein, A. (2016). Raising ambition: State of the Voluntary Carbon Markets 2016. Forest Trends' Ecosystem Marketplace, Washington, D.C. Disponible sur : http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_5242.pdf
- ICAP (2016), International Carbon Action Partnership. Canada, Germany, Mexico and the United States Endorse Carbon Pricing. Disponible sur : <https://icapcarbonaction.com/en/news-archive/418-canada-germany-mexico-and-the-united-states-endorse-carbon-pricing>
- Kissinger, G. (2015). Fiscal incentives for agricultural commodity production: Options to forge compatibility with REDD+. Programme ONU-REDD. Disponible sur : <http://www.unredd.net/documents/global-programme-191/redd-and-the-green-economy-1294/forest-ecosystem-valuation-and-economics/14584-un-redd-policy-brief-qfiscal-incentives-for-agricultural-commodity-production-options-to-forge-compatibility-with-reddq.html?path=global-programme-191/redd-and-the-green-economy-1294/forest-ecosystem-valuation-and-economics>

- Lee, D. et Pistorius, T. (2015). The Impacts of International REDD+ Finance. Climate and Land Use Alliance, San Francisco. Disponible sur : http://www.climateandlandusealliance.org/wp-content/uploads/2015/09/Impacts_of_International_REDD_Finance_Report_FINAL.pdf
- McFarland, W., Whitley, S. et Kissinger, G. (2015). Subsidies to Key Commodities Driving Forest Loss: Implications for Private Climate Finance. Overseas Development Institute, Londres. Disponible sur : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9577.pdf>
- Norman, M., Caravani, A., Nakhoda, S., Watson, C., et Schalatek, L. (2015). Climate Finance Thematic Briefing: REDD+ Finance. Overseas Development Institute, Londres. Disponible sur : http://www.germanclimatefinance.de/files/2015/12/cff5_2015_eng_redd.pdf
- Norman, M. et Nakhoda S. (2014). The State of REDD+ Finance. CGD Working Paper 378. Center for Global Development, Washington, D.C. Disponible sur : <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Norman-Nakhoda-Climate-Forests-5-REDD-Finance.pdf>
- Rakatama, A., Pandit, R., Ma, C. et Iftekhar, S. (2016). The costs and benefits of REDD+: A review of the literature. Forest Policy and Economics. Disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2016.08.006>
- Schomers, S. et Matzdorf, B. (2013). Payments for ecosystem services: a review and comparison of developing and industrialized countries. Ecosystem Services. Vol. 6, pp. 16-30. Disponible sur : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221204161300003X>
- Streck, C. et Parker, C. Financing REDD+. In Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (eds) (2012) Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR. Bogor, Indonésie. Disponible sur : <http://www.cifor.org/library/3805/analysing-redd-challenges-and-choices/>
- PNUE (2014). Building Natural Capital: How REDD+ Can Support a Green Economy. Disponible sur : <http://www.unep.org/resourcepanel/publications/buildingnaturalcapitalhowredd/tabid/132320/default.aspx>
- CCNUCC (2014). Decision Booklet REDD+. Disponible sur : https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.1.pdf
- Programme ONU-REDD (2016) Information note: REDD+ Finance, Asia/Pacific Region. Disponible sur : <http://www.unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/asia-the-pacific-333/a-p-knowledge-management-a-resources/information-notes-and-lessons-learned.html>
- Wong, G., Angelsen, A., Brockhaus, M., Carmenta, R., Duchelle, A.E., Leonard, S., Luttrell, C., Martius, C. et Wunder, S. (2016). Results-based payments for REDD+: Lessons on finance, performance, and non-carbon benefits. CIFOR, Bogor, Indonésie. Disponible sur : http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/6108-infobrief.pdf



PROGRAMME | ACADÉMIE
ONU-REDD



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



ONU
environnement



unitar

Institut des Nations Unies
pour la formation et la recherche

Secrétariat du Programme ONU-REDD

International Environment House,
11-13 Chemin des Anémones,
CH-1219 Châtelaine, Genève, Suisse.

Courriel : un-redd@un-redd.org
Site Internet : www.un-redd.org
Espace de travail : www.unredd.net

