

# Analyse de la REDD+

## Les enjeux et les choix

Éditeur

Arild Angelsen

Coéditeurs

Maria Brockhaus  
William D. Sunderlin  
Louis V. Verchot

Assistante éditoriale  
Traduction

Therese Dokken  
Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research  
Tous droits réservés

Imprimé en Indonésie  
ISBN : 978-602-1504-00-0

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (éd.). 2013. Analyse de la REDD + : Les enjeux et les choix. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Traduction de : Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012  
Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Crédits photo :

Couverture © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Parties : 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Chapitres : 1. et 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier,  
4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,  
8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,  
15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Conception : Équipe multimédia du CIFOR, Groupe des services d'information  
Traduction : Green Ink Ltd ([www.greenink.co.uk](http://www.greenink.co.uk))

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonésie

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

[cifor.org](http://cifor.org)  
[ForestsClimateChange.org](http://ForestsClimateChange.org)

Tous les points de vue figurant dans cet ouvrage sont ceux des auteurs. Ils ne représentent pas forcément les points de vue du CIFOR, des responsables de la rédaction, des institutions respectives des auteurs, des soutiens financiers ou des relecteurs.

#### **Center for International Forestry Research**

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est un centre de recherche du Consortium du CGIAR. Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.



## Garanties de la REDD+ dans les discours nationaux de politiques générales et les projets pilotes

Pamela Jagger, Kathleen Lawlor, Maria Brockhaus, Maria Fernanda Gebara, Denis Jean Sonwa et Ida Aju Pradnja Resosudarmo

- L'adoption précoce de standards sociaux et environnementaux au niveau national et des projets suggère que les entités chargées de formuler les politiques de REDD+, le personnel des projets et les investisseurs accordent une grande importance aux garanties de la REDD+.
- Pour parvenir à l'adoption au niveau national de garanties de la REDD+, la souveraineté nationale doit être reconnue et les politiques de garantie en concurrence devraient être harmonisées.
- Il est nécessaire que les discussions internationales de haut niveau sur les garanties de la REDD+ se concrétisent par des actions. Il s'agit entre autres d'introduire des lignes directrices, des stratégies de faible coût et le renforcement des capacités afin de soutenir l'interprétation, la mise en œuvre, le suivi et la notification des garanties.

### 17.1 Le principal défi

Les garanties de la REDD+ sont des politiques et des mesures qui luttent contre les impacts directs et indirects de la REDD+ sur les communautés et les écosystèmes. Elles le font en identifiant, analysant et gérant les risques et les opportunités

(Murphy 2011). L'Accord de Cancún conclu lors de la 16<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP16) de la CCNUCC demande aux Parties de promouvoir, de soutenir et d'établir des rapports sur la mise en œuvre de sept garanties sociales et environnementales pour la REDD+ (voir l'encadré 17.1). Parmi elles figurent la transparence de la gouvernance ; le respect des droits des peuples autochtones et des populations locales, ainsi que leur pleine participation aux activités de REDD+ ; et des actions qui réduisent le risque de perte de biodiversité, d'inversion (permanence) et de déplacement des émissions (fuites) (CCNUCC 2011a).

Il est crucial d'établir des standards sociaux et environnementaux internationalement reconnus pour orienter les politiques nationales et la conception de projets de REDD+ pour obtenir des résultats sociaux et environnementaux efficaces, efficients et équitables. Les responsables de l'élaboration de politiques de REDD+ doivent relever un défi d'envergure

### **Encadré 17.1 Garanties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) formulées dans l'Accord de Cancún**

1. Les activités viennent en complément des objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux pertinents ou sont compatibles avec ces objectifs
2. Structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière tenant compte de la législation et de la souveraineté nationales
3. Respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales, en tenant compte des obligations internationales pertinentes et des situations et législations nationales, et en notant que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
4. Participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales, aux activités visées aux paragraphes 70 et 72 de la présente décision
5. Mesures qui sont compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, en veillant à ce que les activités visées au paragraphe 70 de la présente décision ne se prêtent pas à une conversion des forêts naturelles mais incitent plutôt à protéger et à conserver ces forêts et les services rendus par leurs écosystèmes, ainsi qu'à renforcer d'autres avantages sociaux et environnementaux
6. Mesures visant à prendre en compte les risques d'inversion
7. Mesures visant à réduire les déplacements d'émissions.

Source : CCNUCC (2011a)

pour établir un ensemble de politiques de garanties qui puissent être mises en œuvre, suivies et appliquées moyennant des coûts relativement faibles, et qui soient pertinentes pour les entités investissant dans le carbone. Dans de nombreux pays concernés par la REDD+, les discussions sur les garanties n'en sont qu'à leur début et ne représentent qu'un élément mineur du dialogue global sur les politiques de REDD+. Les initiatives de préparation à la REDD+ se concentrent principalement sur le suivi, la notification et la vérification (MNV) du carbone, et n'accordent guère d'attention aux autres questions essentielles liées aux garanties.

Ce chapitre évalue la situation actuelle des garanties sociales et environnementales aux niveaux international, national et des projets pour l'atténuation du changement climatique lié aux forêts. En s'inspirant du cadre des « 4I » présenté dans le chapitre 2, il décrit l'analyse des garanties de la REDD+ à différentes échelles. Les sections 17.3, 17.4 et 17.5 présentent des analyses du dialogue international actuel concernant les garanties de la REDD+, des points de vue aux niveaux national et des projets, et des expériences en matière de garanties de la REDD+. La section finale identifie les principaux défis à relever et les opportunités pour progresser.

## 17.2 Les garanties vues à travers un prisme d'économie politique

Le Cadre des 4 I (chapitre 2) relie les institutions, les intérêts, les idées et les informations pour former une base pour l'analyse des garanties de la REDD+. Ce cadre emploie un prisme d'économie politique, qui peut aider à expliquer la manière dont les politiques relatives aux garanties sont conçues, la raison pour laquelle les garanties sont adoptées et leur importance pour atteindre les objectifs globaux de la REDD+. Les garanties de la REDD+ sont des normes ou des institutions (North 1990) qui se concentrent sur la satisfaction de standards sociaux et environnementaux minimums, tiennent compte des incitations relatives à l'offre et à la demande de crédits carbone produits conformément à des standards internationalement reconnus, et englobent des discussions sur le rôle de l'information et des idées propices à la mise en place des politiques relatives aux garanties de la REDD+.

Les garanties de la REDD+, telles qu'elles sont actuellement formulées, sont un ensemble de normes ou *d'institutions* qui orientent les attentes concernant les résultats sociaux et environnementaux associés à la réduction des émissions de carbone dans les pays en développement. À la différence des règles, qui sont assorties de sanctions si elles ne sont pas suivies, les garanties de la REDD+ fournissent un ensemble de principes directeurs qui décrivent l'offre et la demande de réductions des émissions. La question de savoir si les garanties de la REDD+ seront formulées de manière à être des règles demeure pour le moment sans réponse. Même si elles restent non contraignantes ou

volontaires, les investisseurs ont la possibilité de sanctionner formellement les producteurs de carbone en démontrant leur préférence pour le carbone fourni dans le respect des garanties.

La mise en œuvre, le suivi et la notification des garanties de la REDD+ supposent des coûts de transaction considérables. Le respect des politiques relatives aux garanties devrait donc engendrer des bénéfices tangibles qui dépassent ces coûts. Du fait de l'incertitude qui caractérise la formulation définitive des garanties de la REDD+ ainsi que la nature et le volume du marché du carbone, les autorités nationales et les porteurs de projets ont *intérêt* à se positionner de manière à ce que le carbone qu'ils offrent soit au moins conforme à la garantie minimale, à savoir ne pas porter préjudice. Nombre d'initiatives de REDD+ cherchent aussi à fournir des co-bénéfices aux utilisateurs des ressources au niveau local. Au-delà des incitations de marché, les organisations porteuses, les donateurs et les autorités nationales pourraient être motivés par des mandats sociaux et environnementaux préexistants à adhérer aux garanties sociales et environnementales ou bien par l'idée que la REDD+ ne peut être efficace que lorsque les normes et objectifs sociaux sont respectés.

Les normes influent aussi sur les attentes du côté de la demande. Les donateurs ou les acheteurs de carbone du secteur privé peuvent préférer du carbone produit conformément à des garanties (p. ex. des entreprises s'inscrivant dans une démarche de responsabilité sociale ou des donateurs qui font valoir leurs objectifs en matière d'environnement et de développement). Par ailleurs, l'intérêt des investisseurs dans les garanties semble être motivé par la volonté de réduire le risque de nuire à leur réputation.

Les *idées* et l'idéologie jouent un rôle important dans les arguments en faveur des garanties, sur la base d'une approche fondée sur les droits qui souligne les droits humains uniques des populations autochtones à accorder ou refuser leur consentement libre, préalable et en connaissance de cause (CLPCC) pour des activités qui ont une incidence sur les terres qu'ils occupent et/ou utilisent traditionnellement (Sommet mondial des peuples autochtones sur le changement climatique 2009). Certains défenseurs estiment qu'il faudrait demander à toutes les communautés touchées (pas seulement les groupes autochtones) d'accorder leur CPLCC pour la REDD+.<sup>1</sup> Ceux qui présentent des arguments normatifs insistent aussi sur le fait que la REDD+ doit expressément bénéficier (et pas seulement ne pas porter préjudice) aux populations locales.

L'idée ou le principe de la souveraineté nationale sont devenus des questions de première importance dans les débats relatifs à l'établissement d'un ensemble

---

1 Voir Lawlor et Huberman (2009) pour un examen des déclarations et pactes des Nations Unies relatifs aux droits humains qui sont particulièrement pertinents pour formuler une approche de la REDD+ basée sur les droits, en prenant comme socle ces standards internationaux établis.

de garanties internationales pour la REDD+. Les autorités nationales veulent conserver leur autonomie en matière de politiques sociales et environnementales, ce qui fait qu'il est difficile de mettre en œuvre des garanties exigées par la communauté internationale.

La mise en œuvre de politiques efficaces relatives aux garanties de la REDD+ est une tâche complexe. Les parties prenantes à différents niveaux ont tout intérêt à veiller à ce que les garanties sociales et environnementales soient observées, ce qui suppose la présence d'un mécanisme pour le flux des *informations*. Les autorités nationales doivent par conséquent recueillir et notifier des informations agrégées sur les indicateurs sociaux et environnementaux afin de démontrer que les garanties ont été observées. Les pays en développement ont exprimé leur frustration du fait que les donateurs imposent des exigences complexes et coûteuses qui varient d'un organisme à un autre, d'autant plus que les flux de financement pour la REDD+ sont encore lents (Kovacevic 2011).

### 17.3 Le discours international concernant les garanties de la REDD+

La meilleure manière de décrire les garanties actuelles de la CCNUCC relatives à la REDD+ est que ce sont des « principes » non contraignants et non de véritables politiques ou règles. L'accord et les conseils en cours d'élaboration au titre de la CCNUCC sur les systèmes d'information concernant les garanties cherchent à parvenir à un équilibre entre des règles prescriptives, la souveraineté nationale et les coûts de transaction. D'un côté, ils visent à fournir aux pays concernés par la REDD+ des conseils détaillés pour qu'ils puissent identifier les impacts négatifs et permettre aux parties prenantes de juger de la bonne mise en œuvre des garanties. De l'autre, ils reconnaissent que les pays varient sur le plan de leur capacité à mettre en œuvre et à notifier les garanties, et que de nombreux systèmes de sauvegarde sont d'ores et déjà en place, qui devraient être utilisés comme socle au lieu d'être dupliqués (CCNUCC 2011c). Les parties prenantes attendent que l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) fasse davantage la lumière sur la définition et les exigences de MNV des garanties sociales et environnementales relatives à la REDD+. Dans le même temps, d'autres organes internationaux, notamment la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et la Déclaration universelle des droits de l'homme, cherchent à déterminer si leurs politiques relatives aux garanties sociales et environnementales sont ou non en harmonie avec celles de la REDD+ (Hite 2010) (encadré 17.2).

Au-delà de la CCNUCC, plusieurs organisations internationales et d'autres à but non lucratif ont formulé des standards relatifs aux garanties pour les politiques de REDD+ au niveau national. Cet engagement à « ne pas porter préjudice » est traduit dans les politiques de protection sociale mises en pratique par le Fonds de

### **Encadré 17.2 Relier la Convention sur la diversité biologique (CDB) et les garanties de la REDD+ relatives à la biodiversité : expérience de l’Afrique subsaharienne**

Les efforts visant à éviter la déforestation et la dégradation des forêts devraient promouvoir la conservation de la biodiversité (Harvey *et al.* 2010a ; CDB 2011), et l’augmentation de la résilience des écosystèmes forestiers donne des opportunités de stabilisation du carbone forestier (Thompson *et al.* 2011). Néanmoins, le fort accent mis par la REDD+ sur le maintien des stocks de carbone a suscité la crainte de risques pour la biodiversité si elle n’est pas correctement prise en compte (CDB 2010). Il faut qu’un dialogue ait lieu entre la CDB et la CCNUCC pour remédier à cette crainte. La COP10 de la CDB, qui a eu lieu à Nagoya, au Japon, a accordé une attention au lien entre les cibles relatives à la biodiversité et les garanties de la REDD+ au titre de la CCNUCC, plusieurs des 20 cibles relatives à la biodiversité ainsi formulées (Objectifs d’Aichi relatifs à la biodiversité 5, 7, 11 et 15) revêtant une importance directe pour la REDD+.

Après ce dialogue mondial, un certain nombre d’activités de consultation et de renforcement des capacités ont eu lieu au niveau régional. En 2011, un atelier conjoint CDB-CCNUCC s’est penché sur les liens entre les cibles relatives à la biodiversité et la REDD+ en Afrique subsaharienne. Cet atelier, qui a eu lieu au Cap, en Afrique du Sud, a rassemblé des membres clés de la CDB et de la CCNUCC et d’autres partenaires, y compris des représentants de communautés autochtones et locales. Les cadres de garanties existants du Programme ONU-REDD, du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) et de l’Alliance climat, communauté et biodiversité (CCBA) ont contribué à orienter les discussions. Les participants ont discuté de la mise en pratique des politiques relatives aux garanties de la REDD+ dans le cadre de la biodiversité, ont identifié des indicateurs pour évaluer la REDD+ dans le cadre des objectifs de la CDB et ont mis en relief les défis auxquels se heurte la mise en œuvre efficace des garanties relatives à la biodiversité dans la région. Les membres du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF)<sup>a</sup> ont fourni des informations sur leurs expériences relatives à la formulation et la mise en œuvre de la REDD+ aux niveaux national et des projets.

Les conclusions et recommandations clés étaient les suivantes :

1. Les garanties relatives à la biodiversité devraient être abordées dès que possible durant le processus de REDD+.
2. Les carences du processus du zonage des terres devraient être comblées.
3. Il n’existe pas de garantie précise pour lutter contre le risque de reboisement dans une zone riche en biodiversité.
4. Une attention insuffisante a été accordée au potentiel de déplacement de la pression de la déforestation et de la dégradation vers des zones de faible valeur en carbone et riches en biodiversité.
5. On n’a accordé guère d’attention aux pertes potentielles de connaissances écologiques traditionnelles.



Les résultats de l'atelier ont été utilisés pour informer les Parties en préparation de la COP 11 à la CDB et pour faciliter une plus grande intégration des politiques de garantie de la biodiversité entre la CDB et la CCNUCC. En Afrique subsaharienne, le renforcement des capacités continue de constituer un défi d'envergure, et il faut mener des recherches supplémentaires pour faire la lumière sur les liens entre la REDD+ et les résultats sur la biodiversité. Aux niveaux régional et national, les données sur les réservoirs et les flux de carbone ainsi que les corrélations avec les indicateurs de biodiversité doivent être mises à disposition. La collecte et le traitement de ce type de données requièrent des capacités au sein même des pays afin de relier les résultats relatifs au carbone et ceux relatifs à la biodiversité, et pour analyser les causes sous-jacentes des compromis et des synergies carbone-biodiversité.

a Le PCF est un regroupement volontaire informel de 14 organisations et secrétariats internationaux ayant des programmes importants sur les forêts.

partenariat pour le carbone forestier (FCPF), y compris l'Évaluation stratégique environnementale et sociale (EESS) et le Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES) (FCPF 2011). Le FCPF travaille avec les pays pour développer leur capacité institutionnelle concernant la conception et la mise en œuvre de la REDD+. Il s'engage par exemple dans des consultations participatives avec les parties prenantes pour identifier et gérer les risques potentiels pour les peuples autochtones et les communautés tributaires des forêts (Rapp 2011). L'initiative sur les Standards sociaux et environnementaux REDD+ (REDD+ SES), dirigée par l'Alliance climat, communauté et biodiversité (CCBA) et CARE International, réunit la société civile, le secteur privé et les organismes gouvernementaux au sein des pays en développement afin d'élaborer des indicateurs propres aux pays pour suivre le respect des huit principes et 34 critères connexes de l'initiative par les programmes de REDD+ menés par les États (CCBA et CARE 2010).<sup>2</sup> Ces principes englobent des engagements à améliorer le bien-être des communautés locales et à contribuer à la bonne gouvernance (REDD+ SES 2010). Le Programme ONU-REDD a entrepris un processus parallèle pour élaborer des principes et critères sociaux et environnementaux qui refléteraient les garanties de l'Accord de Cancún ; ils seront appliqués aux pays qui reçoivent un soutien financier au titre de REDD+. Le programme a également mis au point des principes et des critères qui améliorent le potentiel de la REDD+ à engendrer des bénéfices sociaux (Programme ONU-REDD 2011c). Cependant, les principes et critères du Programme ONU-REDD ne font pas expressément référence aux questions clés comme le régime foncier. De plus, à la différence de

2 La version 2 de ces standards se trouve actuellement au stade d'avant-projet et passe par une période de révision pendant laquelle le public peut transmettre ses commentaires. La version 2 compte 7 principes et un nombre réduit de critères.

la Banque mondiale, qui a un mécanisme formel d'inspection, le Programme ONU-REDD n'a pas de mécanisme de reddition de comptes.

Il existe plusieurs standards de certification volontaire pour évaluer les impacts sociaux et environnementaux au niveau des projets. Le plus important est le Standard climat, communauté et biodiversité (CCB), qui a été adopté, selon les estimations, par 64 % de tous les projets de carbone forestier (EcoSecurities 2010).<sup>3</sup> Presque 60 % des crédits de carbone forestier vendus sur le marché volontaire en 2010 venaient de projets certifiés conformes au CCB (Diaz *et al.* 2011). L'adhésion généralisée et volontaire des projets au Standard CCB est un exemple de ce que Cashore (2002) appelle « la gouvernance non étatique impulsée par le marché », et elle traduit les idées et les intérêts des acteurs du côté de la demande (investisseurs, consommateurs) comme de l'offre (porteurs de projets) de la REDD+.

Les garanties de la REDD+ sont en évolution dans de nombreuses politiques de développement et sur de nombreux marchés. Elles sont mises en pratique à différentes échelles de gouvernance, y compris aux niveaux de projet ou infranational, ainsi qu'au niveau national et sur l'arène internationale de politiques générales. En plus de la nécessité d'assurer l'harmonisation entre différentes échelles, il y a des questions importantes concernant la manière dont les garanties de la REDD+ peuvent être intégrées aux accords environnementaux internationaux existants (p. ex. la CDB) et à leurs politiques de garanties sociales et environnementales.

## 17.4 Discours de politiques générales sur les garanties nationales de la REDD+

Cette section s'inspire de données tirées de l'Étude comparative mondiale (GCS) du CIFOR sur la REDD+ (voir l'Annexe) et examine les contenus médiatiques nationaux sur la REDD+ et les capacités nationales concentrées sur les garanties de la REDD+. Une approche par études de cas comparatives est utilisée pour analyser les communications médiatiques nationales dans quatre pays concernés par la REDD+ afin de tenter de comprendre dans quelle mesure les politiques générales évoquent les garanties de la REDD+. Les données extraites des profils de pays contribuent à faire la lumière sur la manière dont les activités de REDD+, les structures institutionnelles et les décisions de politique générale pourraient aboutir à des résultats efficaces, efficaces et équitables. Les profils de pays donnent aussi des indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la capacité nationale à mettre en œuvre, à suivre et à établir des rapports sur les garanties.

---

3 Plan Vivo est un autre standard de certification établi qui exige des projets qu'ils produisent des bénéfices sur le plan du climat et des moyens de subsistance (Plan Vivo 2008).

### 17.4.1 Analyse du discours médiatique

La GCS a entrepris une analyse rigoureuse du discours médiatique dans un certain nombre de pays, dont le Brésil, le Cameroun, l'Indonésie et le Vietnam<sup>4</sup>, afin d'évaluer la couverture de la formulation et de la mise en œuvre des politiques générales de REDD+ dans les journaux.<sup>5</sup> Les enquêteurs ont mené une analyse de la presse écrite nationale et ont interrogé des journalistes.<sup>6</sup> Les médias sont considérés comme une fenêtre sur des discussions informelles et formelles portant sur les politiques générales (Boykoff 2008). L'analyse menée ici a identifié certaines références précises à des éléments essentiels des politiques de sauvegarde de la REDD+, y compris la gouvernance et les garanties, le bien-être social, la biodiversité et le système MNV.

L'analyse a révélé que les questions essentielles liées à la gouvernance et aux garanties ne font pas l'objet d'une couverture adéquate dans les médias nationaux. Un aspect tout particulièrement inquiétant est la présence de la corruption au sein des institutions forestières nationales et l'impact que des flux accrus de financement provenant de la REDD+ pourront avoir sur les institutions existantes, en particulier pour ce qui est de fournir de nouvelles opportunités de perception de rentes par les fonctionnaires. Les médias indonésiens ont fait état de préoccupations concernant les contradictions entre les politiques générales de REDD+ et les politiques menées dans d'autres secteurs, mais aucune référence précise aux politiques relatives aux garanties n'a été faite. Il y a eu une considérable couverture médiatique des questions liées aux droits autochtones et humains au Brésil et en Indonésie, mais pas au Cameroun ni au Vietnam. Les droits de propriété en ce qui concerne les terres, le régime foncier et le carbone ont aussi fait l'objet d'attention, et notamment de discussions sur la perte d'accès aux forêts, et ont aussi suscité des inquiétudes concernant la distribution des bénéfices au titre de la REDD+. Globalement, la couverture médiatique limitée des droits autochtones, humains et de propriété suggérait que les garanties n'avaient guère fait l'objet d'attention dans le dialogue national sur les politiques.

La biodiversité est très fréquemment liée à la conservation, et celle-ci est identifiée comme la meilleure option pour préserver les forêts naturelles du Brésil et du Cameroun. Les médias vietnamiens ont présenté la conservation de la biodiversité comme un co-bénéfice potentiel de la REDD+. Là où les

4 La presse écrite au Vietnam est contrôlée par l'État.

5 Bien que le Pérou et la Tanzanie figurent dans l'Étude comparative mondiale du CIFOR sur la REDD+, il n'y a pas encore d'analyses médiatiques disponibles pour ces pays.

6 Les données concernent principalement la période 2005-2009 mais des données actualisées jusqu'en 2011 pour le Brésil et l'Indonésie sont utilisées pour effectuer une analyse préliminaire et identifier les tendances. Les données sont tirées des politiques de REDD+ dans les études de cas sur les médias (Cronin et Santoso 2010 ; Kengoum 2011 ; May *et al.* 2011a ; Pham 2011).

pays avaient des systèmes de MNV relativement bien développés, les médias ont discuté des fuites et de la permanence comme des questions importantes pour parvenir à la REDD+, mais ces thèmes n'ont pas été traités dans les pays dont la capacité de MNV est faible. Le manque de références explicites aux « garanties » n'était pas une surprise ; avant la COP de Cancún de 2010, le terme n'était pas fréquemment utilisé dans les médias de nombreux pays. Cependant, les médias brésiliens ont traité expressément des garanties dans leurs articles portant sur les résultats des négociations internationales en cours sur la REDD+.

C'est au Brésil et en Indonésie que les médias semblent être les plus au fait des garanties. Bien qu'ils n'aient pas couvert tous les aspects, ils ont discuté expressément des questions essentielles, dont les institutions forestières corrompues, la souveraineté, les droits autochtones, les droits de propriété, les fuites et la permanence. Le fait que le Brésil ait fait preuve d'un robuste leadership dans l'établissement d'une politique nationale de garanties de la REDD+ (voir l'encadré 17.3) et que l'Indonésie ait un processus avancé d'élaboration de politiques générales contribue à expliquer ce constat.

## 17.4.2 Capacité nationale de mise en œuvre des garanties de la REDD+

Si les gouvernements veulent se lancer dans l'élaboration de politiques relatives aux garanties, ils doivent être en mesure d'évaluer les résultats sociaux et environnementaux au niveau national.<sup>7</sup> Par ailleurs, lorsqu'ils prennent des engagements au niveau national concernant des garanties internationales, les pays doivent fournir des indicateurs comparables des changements dans les domaines essentiels, comme énoncé dans la CCNUCC. À l'heure actuelle, la plupart des pays concernés par la REDD+ ont du mal à satisfaire à l'exigence minimale : démontrer une réduction de la déforestation et de la dégradation. Ce n'est qu'une fois qu'ils auront augmenté leur capacité de MNV, en englobant les fuites et la permanence, que ces deux garanties pourront être correctement suivies. Cependant, le défi de l'exécution d'une évaluation au niveau national des impacts sociaux et des co-bénéfices sur le plan de la biodiversité n'a guère fait l'objet d'attention dans la plupart des pays concernés par la REDD+. Les données recueillies par la GCS fournissent des profils pour cinq pays concernés par la REDD+ (Brésil, Cameroun, Indonésie, Tanzanie et Vietnam), qui englobent une évaluation de leur degré de capacité de mise en œuvre, de suivi et de notification sur les domaines thématiques essentiels des garanties de la REDD+ (bien-être social, biodiversité, permanence et fuites).

<sup>7</sup> Parmi les sources pour cette section figurent Dkamela (2011), May *et al.* (2011b), DAR et CIFOR (2012), Indrarto *et al.* (2012), REPOA et CIFOR (2012).

### Encadré 17.3 Politique nationale relative aux garanties de la REDD+ au Brésil

Le Brésil est le leader mondial en matière d'élaboration de politiques nationales pour les garanties sociales et environnementales. Le processus a débuté en 2009, lorsque plusieurs organisations de la société civile ont commencé à mettre au point des principes et des critères sociaux et environnementaux pour les programmes et projets de REDD+. Cette initiative avait pour objectif de : i) renforcer la gouvernance forestière et la gestion des ressources naturelles par les populations autochtones et les communautés locales ; ii) encourager la participation du public à l'élaboration de politiques générales ; iii) coordonner les actions parmi les parties prenantes ; iv) accroître la transparence de l'information ; et v) générer le respect, la prise de conscience et la reconnaissance des droits des populations autochtones et des communautés locales concernant leurs territoires, leurs terres, leurs ressources naturelles et leurs moyens de subsistance et cultures traditionnels (Gomes *et al.* 2010).

L'Institut de gestion et de certification forestière et agricole (IMAFLOA) a mené le processus de consultation, qui était ouvert à toutes les parties prenantes clés. Quatre ateliers régionaux ont veillé à l'inclusion des populations autochtones, des communautés locales et des petits exploitants.<sup>a</sup> Ces parties prenantes ont été aidées à renforcer leurs capacités avant les ateliers pour veiller à ce qu'elles comprennent bien les documents portant sur les garanties et leurs implications. L'équipe a également invité des groupes du secteur privé à faire part de leurs opinions. En mai 2010, le document final qui décrivait les principes et critères du Brésil pour la REDD+ était prêt et il a été recommandé aux décideurs au niveau national et à celui des États.<sup>b</sup> Les principes et critères présentés dans le document constituent la base des garanties et de la stratégie nationales du Brésil en matière de REDD+ telles que requises par les Accords de Cancún.

En 2011, le ministère de l'Environnement a organisé deux réunions pour poursuivre la mise au point de la stratégie nationale du Brésil en matière de REDD+ (MMA 2011). Les participants étaient issus de différents secteurs de la société civile et du gouvernement. Ils ont travaillé tous ensemble pour déterminer si le cadre de garanties proposé couvrirait les principaux risques pour la biodiversité et les populations autochtones/communautés locales et pour identifier les principaux défis auxquels on se heurterait lors de sa mise en pratique.

Durant la deuxième réunion, les participants ont passé en revue différentes approches et définitions des garanties. Après ces discussions, le ministère de

Voir page suivante

### Encadré 17.3 suite

l'Environnement a présenté une liste de garanties à considérer dans la mise au point de la stratégie nationale du Brésil en matière de REDD+ :

1. Réglementation
2. Garantie des droits
3. Durabilité économique et réduction de la pauvreté
4. Conservation et rétablissement de la biodiversité
5. Gouvernance
6. Partage des bénéfices
7. Suivi et transparence
8. Permanence et fuites
9. Participation

Ces réunions ont réussi à promouvoir un processus ouvert en vue de la mise au point d'une stratégie nationale de garanties. Elles ont par ailleurs mis en relief les principales exigences pour une mise en œuvre réussie : i) bonnes gouvernance et participation, y compris l'obtention de la volonté politique, le dialogue et la coordination ; ii) information et renforcement des capacités ; iii) participation des parties prenantes, suivi et résolution des différends ; iv) partage des bénéfices ; et v) coordination des politiques sectorielles, p. ex. le code forestier (MMA 2011). Un obstacle de taille à la mise en œuvre efficace de la politique nationale relative aux garanties du Brésil est le manque de données et de critères clairs qui puissent être utilisés à des fins de suivi.

Bien qu'il ait concentré l'attention sur la question des garanties, le Brésil a fait « barrage » sur la scène internationale après la COP17 de Durban, en 2011. Durant la réunion du SBSTA, le Brésil s'est opposé à la notification internationale de la manière dont les garanties pour la REDD+ seront abordées et respectées. Certains considèrent que cette position est égoïste, car elle entrave le progrès sur les négociations en matière de REDD+ et pourrait nuire à la crédibilité de la REDD+ auprès des investisseurs internationaux. Toute action qui entrave le financement sera tout particulièrement nuisible aux pays qui n'ont pas de stratégie cohérente relative aux garanties.

a Ces ateliers ont donné lieu à 379 commentaires sur les 8 principes et 27 critères. En tout, le processus de consultation a abouti à 559 considérations, commentaires et suggestions, tous disponibles en ligne.

b Pour la version intégrale du document, voir : <http://www.observatoriodoREDD.org.br/site/pdf/DevelopingREDD.pdf>

Les pays étudiés semblent n'avoir guère de capacité pour suivre les impacts sociaux et en matière de biodiversité. À l'exception de la Tanzanie, les accords de partage des bénéfices n'ont pas encore été formulés et il est donc difficile

d'estimer les résultats sur le bien-être liés à la REDD+. Par ailleurs, la plupart des pays éprouvent des difficultés à interpréter le CLPCC. En Indonésie, le CLPCC est une condition préalable pour la participation de la communauté à la REDD+ ; or, pour évaluer si oui ou non le CLPCC a été obtenu, il faut en premier lieu en avoir une définition. D'un point de vue plus positif, il y a des signes qui indiquent une forte participation au processus d'élaboration de politiques de REDD+ au niveau national. Le Brésil, l'Indonésie et la Tanzanie ont obtenu un engagement considérable des parties prenantes dans les discussions de politiques générales concernant les bénéfices sociaux et en matière de biodiversité, bien que les discussions portant sur le suivi des impacts de la REDD+ sur la biodiversité en soient encore au stade de planification. Par exemple, la Stratégie nationale de REDD+ de l'Indonésie préconise l'élaboration d'un système de MNV non lié au carbone qui englobe la biodiversité.

Le Brésil, l'Indonésie et la Tanzanie ont développé une capacité à suivre les changements d'utilisation des terres, et ils en sont à des stades différents de l'établissement de niveaux de référence et de la mise en place de systèmes nationaux pour identifier les fuites. Ces pays font partie des plus avancés en ce qui concerne les systèmes de MNV du carbone et ils sont en bonne position pour suivre et notifier les fuites et la permanence. Cependant, ils ont encore des obstacles à surmonter, dont la décision concernant la fréquence du suivi, l'obtention d'informations en temps réel sur les changements d'affectation des terres et l'utilisation de données propres aux sites pour trianguler et confirmer les fuites et la permanence. D'autres pays (p. ex. le Cameroun et le Pérou) sont à la traîne et ne sont pas encore en mesure de suivre les fuites et la permanence. Qui plus est, tous les rapports de pays faisaient remarquer une certaine ambiguïté concernant la propriété. Lorsque les droits de propriété sur les terres, les arbres et le carbone ne sont pas clairs, il est peu probable que des réductions permanentes de la déforestation seront obtenues (voir les chapitres 6, 8 et 9).

Le renforcement des capacités de mise en œuvre, de suivi et de mise en application des garanties de la REDD+ constitue une question cruciale et les pays dotés des infrastructures de REDD+ les plus évoluées peuvent traiter des fuites et de la permanence. Cependant, la plupart d'entre eux ne sont pas encore en mesure de suivre les fuites sociales ou d'évaluer la mesure et l'intégrité du consentement et des processus participatifs (voir le chapitre 6).

## 17.5 Apprendre des expériences de projet

Bien qu'ils n'en soient encore qu'à leurs premières étapes, de nombreux projets de REDD+ mettent d'ores et déjà en œuvre les sept garanties de la CCNUCC. Cette section passe en revue les motivations et les expériences pour ce qui est de protéger le bien-être des communautés locales et la biodiversité. L'équipe de la

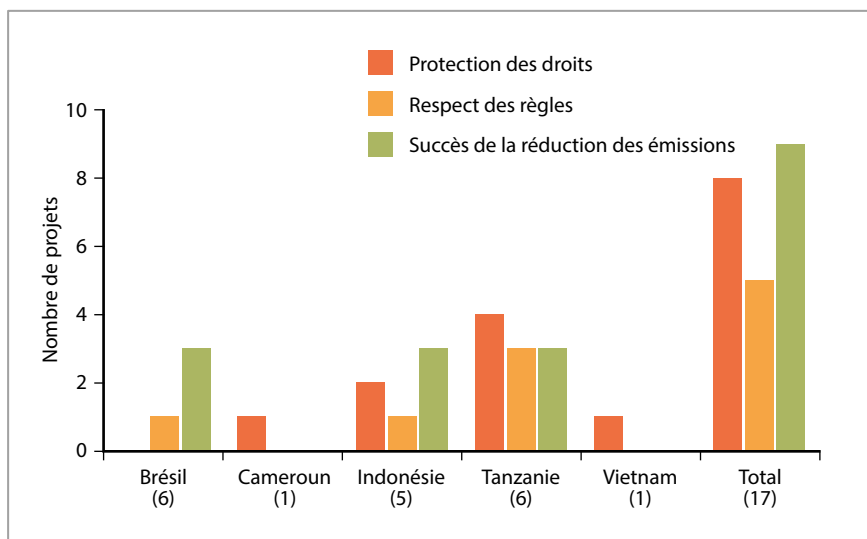
GCS a organisé des entretiens avec des membres du personnel des projets dans le but d'examiner dans quelle mesure leurs projets atteignent les cibles suivantes : i) respecter les droits des populations autochtones et des communautés locales (garantie 3 de la CCNUCC) ; ii) faciliter la participation intégrale et effective des parties prenantes locales (garantie 4 de la CCNUCC) ; et iii) assurer la cohérence avec les objectifs de conservation et de biodiversité (garantie 5 de la CCNUCC). Des données ont été recueillies auprès de 19 projets : au Brésil (4), au Cameroun (2), en Indonésie (6), en Tanzanie (6) et au Vietnam (1). Tous sauf quatre ont signalé avoir obtenu ou prévoir d'obtenir la certification CCB.

### **17.5.1 Obtention du consentement libre, préalable et en connaissance de cause**

Bien que le CLPCC ne figure pas dans les garanties de la CCNUCC, la garantie numéro 3 y fait implicitement référence : il s'agit d'un appel aux parties à respecter les droits des populations autochtones, tels que stipulé par l'UNDRIP. Au titre de cette décision, les États membres doivent obtenir le CLPCC pour les activités ayant une incidence sur des terres qui, aux termes du droit coutumier, appartiennent à des populations autochtones ou sont occupées et/ou utilisées par elles. Le standard CCB exige des projets qu'ils obtiennent le CLPCC de toutes les communautés locales (autochtones ou autres). À la question de savoir si elles avaient obtenu le CLPCC, la plupart des équipes de projet ont répondu qu'elles l'avaient obtenu ou prévoient de l'obtenir (50 des 59 villages de l'échantillon de la GCS). Neuf projets ont fourni des informations sur le type de consentement obtenu (ou planifié), la plupart obtenant le consentement sous forme d'accord verbal et seulement deux sous forme de permission écrite. Cinq sur neuf avaient consulté des sous-groupes dans le cadre du processus d'obtention du CLPCC.

L'échelle du projet semble avoir une incidence sur l'attention accordée au CLPCC, en particulier la définition de la personne ou du groupe qui accorde son consentement et la distribution des informations sur le projet. Les équipes des projets de plus grande envergure, dont certains englobaient des provinces tout entières ou des districts ou municipalités multiples, ont cherché à obtenir l'accord des administrations au niveau de l'État et du district, ainsi que des organismes gouvernementaux, des communautés et des secteurs concernés. Les projets menés sur des sites de plus petite taille (à l'échelle du sous-district ou de la municipalité) ont principalement cherché à obtenir l'accord des institutions villageoises ou de la communauté elle-même à travers des réunions villageoises. Un projet a fait appel à des avocats pour la communauté, qu'il a encouragée à demander conseil à des entités indépendantes avant de s'engager. Les projets de plus grande envergure tendaient à informer les communautés en organisant des ateliers de parties prenantes, tandis que les plus petits avaient recours aux médias locaux (principalement la radio), ainsi qu'à la distribution d'affiches et de prospectus et à l'organisation de séances de questions et réponses.





**Figure 17.1 Motivation des projets pour obtenir le CLPCC : droits, règles et succès**

À noter : Données non disponibles pour un projet au Cameroun et un projet en Indonésie. Nombre de projets entre parenthèses.

La motivation pour l'obtention du CLPCC peut relever d'une des trois catégories suivantes : i) faire valoir les droits humains ; ii) respecter les règles ou institutions formelles comme les standards volontaires (p. ex. le CCB) ou le droit national (p. ex. Loi foncière de la Tanzanie) ; et iii) obtenir des réductions de la déforestation et de la dégradation. Comme le montre la figure 17.1, les motivations premières sont la réalisation des objectifs relatifs au carbone forestier (succès) et le respect des droits humains. Conformément à l'accent mis sur les droits (idées, institutions informelles) et à l'efficacité (intérêts), certains représentants de projets ont indiqué que l'obtention du CLPCC ne pouvait jamais être considérée comme terminée, puisque le CLPCC est « un processus, pas un événement » et que « par définition, il ne se termine jamais ».

Les exigences de diffusion des informations et les coûts de transaction associés au CLPCC peuvent causer des problèmes. Le personnel de projet éprouvait des difficultés à faire en sorte qu'un pourcentage suffisant de personnes assistent aux réunions d'information. Les membres du personnel avaient aussi du mal à obtenir des moyens financiers et du temps pour le processus de participation, et en particulier à faire en sorte que les informations sur les projets parviennent rapidement à chaque ménage. Le représentant d'un projet a fait remarquer que, malgré la signature d'accords et l'établissement d'un bon degré de confiance, « le CLPCC est un rêve impossible à réaliser » et qu'il est « en fait très difficile à concrétiser ». Le fait que la REDD+ n'en soit qu'à ses débuts pose un autre défi d'envergure ; en effet, le CLPCC demande aux personnes de consentir à quelque chose qui est encore en train d'évoluer

et qui présente encore un certain nombre de questions ouvertes concernant l'indemnisation pour les changements d'affectation des terres.

### **17.5.2 Participation de la communauté à la conception des projets**

La plupart des projets (16 sur 18) ont fait participer les communautés locales à la conception et la mise en œuvre des activités, par exemple, dans le cadre de l'identification des moteurs de la déforestation et de la dégradation, de l'élaboration des scénarios de base, et des décisions relatives aux interventions appropriées et aux activités de subsistance alternatives. Dans un projet, les communautés locales ont contribué à formuler le texte des contrats. Des réunions des parties prenantes organisées par le projet de l'État d'Acre au Brésil ont entraîné un remaniement complet de la conception du projet, le remplacement d'un projet propre au site par un programme plus complet à l'échelle de l'État, et un déplacement de la priorité accordée au départ aux paiements vers des incitations pour services environnementaux. Les principaux défis étaient d'identifier des leaders qui représentent véritablement la communauté/le secteur ; de veiller à ce que les communautés locales se fassent entendre dans la prise de décisions ; et d'obtenir les ressources financières requises pour permettre la pleine participation, en particulier pour réussir à toucher les populations nomades.

### **17.5.3 Biodiversité et objectifs de conservation**

Certaines des données de l'enquête font la lumière sur la manière dont les projets de REDD+ abordent les questions relatives à la biodiversité et la conservation. Dix projets – Brésil (1), Cameroun (2), Indonésie (2), Tanzanie (4) et Vietnam (1) – ont signalé que leurs emplacements avaient été choisis pour tenir compte des questions relatives à la biodiversité et à la conservation de la nature. Cependant, seuls cinq – Indonésie (1), Tanzanie (3) et Vietnam (1) – prévoyaient de poursuivre des objectifs de gestion forestière ciblant la conservation ou la régénération d'essences précises.

## **17.6 Défis et choix pour les garanties de la REDD+**

Cette analyse met en relief plusieurs défis et choix pour la mise en œuvre réussie des garanties de la REDD+. La communauté concernée par les politiques forestières mondiales se tourne à présent vers la CCNUCC et d'autres standards internationalement reconnus pour finaliser les garanties de la REDD+ et dispenser des conseils concernant le suivi et la notification des progrès dans la mise en place de ces garanties.

## 17.6.1 Défis

Notre analyse indique plusieurs défis pour les garanties de la REDD+ tandis qu'elles sont formalisées et intégrées dans la politique nationale de REDD+ :

**Harmonisation horizontale** : Les politiques relatives aux garanties de la REDD+ doivent être intégrées dans les autres politiques de garanties internationales (p. ex. la CDB). Cependant, le processus d'harmonisation des garanties dans tous les secteurs et les arènes de politiques générales suppose des coûts de transactions supplémentaires pour leur élaboration et leur mise en œuvre.

**Harmonisation verticale** : Il y a un chevauchement entre les garanties et les standards relatifs à la REDD+ à l'échelle internationale, nationale et des projets. Cet aspect doit être exploité de manière productive pour réduire au minimum les coûts de transaction et pour assurer l'utilisation la plus efficace possible des données et des indicateurs.

**Souveraineté** : Décider dans quelle mesure les États-nations devraient jouir d'une autonomie concernant les politiques de garanties sociales et environnementales.

**Capacité** : Il y a une hétérogénéité considérable dans la capacité à suivre et à notifier les garanties à l'échelle nationale. Bien que l'on observe des progrès pour ce qui est du renforcement des capacités à suivre et à notifier les fuites et la permanence, les systèmes de suivi de niveau national qui montrent l'incidence de la REDD+ sur les garanties en matière de gouvernance, de bien-être et de biodiversité sont à la traîne.

**Coûts** : Les coûts de la mise en œuvre des garanties sociales et en matière de biodiversité, y compris le CLPCC, l'encouragement de la participation et le suivi de la biodiversité sont élevés et, s'ils sont trop élevés, ils pourraient rendre la REDD+ impossible à mettre en œuvre.

**Questions ignorées** : Certaines questions cruciales – principalement les droits sur les terres, les arbres et le carbone (chapitre 8) – ne sont pas traitées de façon adéquate. Ce manque d'attention dans les politiques de garanties internationales peut avoir des implications pour les résultats sociaux ainsi qu'environnementaux. La clarté est tout particulièrement importante en ce qui concerne ce qui est protégé (c.-à-d. les forêts, les arbres, le carbone, les moyens de subsistance ou la biodiversité) et les bénéficiaires concernés.

## 17.6.2 Choix

Malgré ces considérables défis, il y a des opportunités pour la mise en œuvre efficace des garanties de REDD+. En utilisant le cadre des 4I, les voies suivantes sont proposées pour l'action concernant les politiques générales.

**Encourager les garanties comme normes universelles :** Même lorsque le suivi et la notification de garanties internationales et nationales sont volontaires, la plupart, si ce n'est la totalité, des pays ne s'éloigneront pas trop de la norme, indépendamment de leurs circonstances nationales. Si le marché volontaire du carbone prend son essor, ces normes seront davantage respectées.

**Assurer un équilibre entre les intérêts d'acteurs divers :** Les entités chargées de la mise en œuvre des projets et les pouvoirs publics nationaux veulent produire du carbone qui ne porte pas préjudice ou qui donne lieu à des bénéfices sociaux et environnementaux. Les investisseurs soucieux de leur réputation, et ceux qui s'intéressent au bien-être ou à la conservation, sont en faveur des politiques de garanties. Les deux groupes souhaitent réduire les coûts au minimum, mais aussi porter les bénéfices au maximum. Cette synergie apparente devrait être suivie dans un avenir proche et facilitée pour maintenir des incitations qui favorisent des garanties sociales et environnementales.

**Des idées normatives à l'application des politiques :** Les questions relatives aux garanties et à leur mise en œuvre font l'objet d'une attention dans un certain nombre de pays concernés par la REDD+, où des forums de discussion contribuent à éclairer le processus d'élaboration de politiques générales. Les discours de niveau national sur les garanties devraient être encouragés et soutenus. Des progrès considérables ont été faits au Brésil, mais cette expérience doit encore influencer l'arène mondiale.

**Améliorer l'information :** Il reste beaucoup à apprendre des expériences des projets, des dialogues au niveau national et des autres initiatives liées aux ressources et au climat. Mais les informations relatives à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et la notification des garanties doivent être partagées. Des standards volontaires de REDD+ aux échelles nationale et des projets sont adoptés par beaucoup d'entités. Ils insufflent aussi une éthique favorable aux co-bénéfices relatifs au bien-être et à la biodiversité et l'exigence de recueillir des informations sur l'état des garanties tout le long du cycle de vie des projets.