

MISE EN ŒUVRE DE LA REDD+:
MANUEL POUR LES PRATICIENS
DU DROIT NATIONAL



Copyright © UNEP

Acknowledgements

This publication was developed by the United Nations Environment Programme (UNEP) in cooperation with the UN-REDD. UNEP would like to thank the UN-REDD for contribution particularly towards issues relating to multiple benefits.

The core of the work and the identification of the key issues was done primarily by the Centre for International Environmental Law in Washington DC, and in particular Niranjali Amerasinghe, Director of CIEL's Climate Change Program. Within UNEP, Robert Ondhowe, Legal Officer, Energy and Climate Unit, edited drafts and provided overall guidance for the project.

UNEP would like to extend its appreciation to the UN-REDD family for comments and final guidance, in particular Francesca Felicani-Robles, Helena Eriksson, Jaime Webb, Jennifer Laughlin, John Erik Prydz, Julie Greenwalt, Kimberly Todd and Thais Narciso.

The contents of this publication do not necessarily reflect the views or policies of UNEP or contributing organizations or individuals.

For any questions please contact UNEP Division of Environmental Law and Conventions - DELC

delc@unep.org

Liste des sigles et acronymes

BeRT	Outil avantages et risques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CCBA	Alliance Climat, communauté et biodiversité
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
OSC	Organisation de la société civile
ICA	Analyse du contexte institutionne
CGES	Cadre de gestion environnementale et sociale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
PIF	Programme d'investissements pour la forêt
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FPIC	Consentement préalable, libre et éclairé
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
UTCATF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie
MRV	Mesure, rapport et vérification
MAAN	Mesures d'atténuation appropriées au niveau national
PANA	Programmes d'action nationaux relatifs à l'adaptation
SPANB	Stratégie et plan d'action nationaux pour la diversité biologique
ONG	Organisation non gouvernementale
NICFI	Initiative internationale pour le climat et les forêts du gouvernement norvégien
PGA	Évaluation de la gouvernance participative
PLR	Politiques, lois et réglementation

REDD+	Réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts, préservation des stocks de carbone forestier, gestion durable des forêts et accroissement des stocks de carbone forestier
REDD+ SES	Standards sociaux et environnementaux REDD+
ESES	Évaluation stratégique environnementale et sociale
SIS	Système d'information sur les garanties
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies pour la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement

Table des matières

Acknowledgements.....	iii
Liste des sigles et acronymes.....	iv
Chapitre 1: Introduction.....	1
Historique et contexte.....	1
Organisation et utilisation du manuel.....	3
Chapitre 2: Initiatives et cadres internationaux portant sur la REDD+.....	7
1. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	8
1.1 Éléments opérationnels de base des décisions de la CCNUCC	8
1.2 Synergie avec d'autres instruments juridiques internationaux	10
2. Initiatives multilatérales	13
2.1 e Programme ONU-REDD.....	13
2.2 Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF)	14
2.3 Programme d'investissement forestier (PIF)	14
2.4 Fonds pour l'environnement mondial (FEM).....	15
3. Investissements bilatéraux.....	16
Chapitre 3: Parties prenantes aux activités REDD+	19
1. Peuples autochtones, communautés dépendantes de la forêt et communautés locales	20
2. Institutions gouvernementales et parlements	21
3. Organisations non gouvernementales et de la société civile	23
4. Secteur privé.....	23
5. Autres organisations internationales et régionales	23
Chapitre 4: Éléments à prendre en considération pour l'évaluation des cadres juridiques nationaux existants	27
1. Définir les forêts et les concepts qui s'y rattachent	28
2. Identifier et traiter les facteurs déterminants du déboisement et de la dégradation des forêts dans différents secteurs	29
3. Évaluer l'architecture institutionnelle	30
4. Comprendre la relation entre les lois et les politiques aux niveaux national et sous-national.....	30

Chapitre 5: Application des garanties au niveau national	33
1. Élaboration de garanties nationales.....	36
2. Droits	37
2.1 Accès à l'information, participation du public et accès à la justice	38
2.2 Consentement préalable, libre et éclairé (FPIC).....	41
2.3 Droits à la terre, aux territoires et aux ressources, et droits d'émissions de carbone	42
3. Biodiversité et autres aspects environnementaux	42
4. Corruption et conflits d'intérêts	43
5. Comparabilité et pérennité de la réduction des émissions.....	45
Chapitre 6: Régimes fonciers des forêts et des terres	49
1. Cohérence entre les instruments internationaux et les lois nationales.....	50
2. Identifier les détenteurs de droits potentiels	52
3. Le bouquet de droits de tenure	53
4. Les rôles essentiels de l'État.....	55
4.1 Comprendre la relation entre droits coutumiers et droits légaux.....	56
4.2 Sécurité de la tenure	58
4.3 Application de la loi et règlement des différends.....	59
5. Réglementer l'utilisation	59
5.1 Domaine d'application général des réglementations et des réformes.....	60
5.2 Le transfert de tenure en tant que stratégie de réduction des émissions.....	61
Chapitre 7: Avantages multiples et partage des avantages	65
1. Conditions propices aux avantages multiples	65
2. Partage des avantages.....	67
Chapitre 8: Recommandations et questions clés à l'intention des juristes	71
Première partie – identifier les éléments pertinents du cadre juridique et collecter des informations pertinentes.....	71
Deuxième partie – évaluation	74
Bibliographie	79
Annexe 1: Glossaire des termes utilisés.....	83
Annexe 2: Décisions et directives pertinentes citées dans le chapitre 2	88
Annexe 3: Exemples de définition des forêts.....	91
Annexe 4: Liste indicative des accords internationaux pertinents relatifs aux garanties REDD+ définies par la CCNUCC	92



Chapitre 1

Introduction

Historique et contexte

La réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts, la promotion de la préservation des stocks de carbone forestier, de la gestion durable des forêts et l'accroissement des stocks de carbone forestier (REDD+) est une initiative volontaire établie en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en vue de créer des incitations financières pour les pays en développement afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux forêts. Les activités REDD+ sont susceptibles de générer une vaste gamme d'avantages – en ce qui concerne le climat et la biodiversité biologique, et pour les communautés qui dépendent des forêts. Dans le même temps, la REDD+ peut être synonyme de conséquences négatives, en particulier si les droits des communautés locales ne sont pas respectés, si une démarche soucieuse de l'équité entre les sexes n'est pas adoptée et si les activités REDD+ ne sont pas inscrites dans le cadre global de la protection de l'environnement.

Il existe un vaste ensemble de lois internationales et de directives qui s'appliquent aux pays mettant en œuvre la REDD+. Ces instruments et initiatives peuvent porter spécifiquement sur la REDD+ ou bien sur des questions connexes, telles que la foresterie, la

gestion et l'utilisation des terres ou encore les droits de tenure. À l'échelle mondiale, la REDD+ est appuyée par un certain nombre d'initiatives telles que le programme ONU-REDD – un effort de l'Organisation des Nations Unies destiné à soutenir des programmes REDD+ pilotés à l'échelle nationale et orientés par les parties prenantes grâce aux compétences conjuguées de la FAO, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) – ainsi que par le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale et le Programme d'investissement forestier (PIF).

Dans le cadre de la préparation et de la transposition à plus grande échelle des activités REDD+, les pays devront évaluer dans quelle mesure les cadres juridiques nationaux sont conformes aux lois et directives internationales, et définir la meilleure manière d'assurer le succès de la mise en œuvre de la REDD+. Une telle mise en œuvre pourrait en effet exiger une modification des lois, réglementations, politiques et institutions dans ces pays.

L'objectif de ce manuel est de fournir aux praticiens du droit dans les pays concernés par la REDD+, et en particulier dans les pays partenaires du Programme ONU-

REDD, des informations sur l'évaluation des cadres juridiques nationaux et des lacunes associées, ainsi que des suggestions d'options visant à traiter les principales questions juridiques liées à la REDD+. Le public visé comprend les coordonnateurs des programmes REDD+ nationaux et les experts intervenant dans l'examen et la réforme du cadre juridique et réglementaire de préparation à la REDD+, ainsi que dans les questions relatives aux droits d'utilisation des terres et des forêts et aux droits d'émission de carbone, entre autres.

Reconnaissant que les réponses juridiques varient selon la situation nationale, ce manuel donne des exemples de réponses des pays. En outre, compte tenu de la diversité des systèmes juridiques, il définit les cadres juridiques nationaux au sens large de manière à inclure les lois, réglementations, politiques et institutions au niveau national. Ainsi, bien que le manuel s'adresse principalement aux juristes, les informations fournies auront aussi une importance pour les décideurs et les responsables de la mise en œuvre.

De nombreux pays remplissant les conditions requises pour bénéficier d'un financement REDD+, y compris ceux qui participent au Programme ONU-REDD, au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) et aux investissements bilatéraux REDD+, sont déjà en train d'évaluer la législation existante et, dans certains cas, élaborent de nouvelles lois dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la REDD+. Cependant, comme le démontre l'évaluation des besoins des pays entreprise conjointement en 2012 par le Programme ONU-REDD et le FCPF, les gouvernements ont encore besoin d'un appui substantiel aux fins de la préparation

juridique¹. Les pays ont insisté sur la nécessité de disposer d'un complément d'information et de suggestions en ce qui concerne la gouvernance, et notamment le renforcement des institutions, les cadres juridiques et le partage des avantages². Des travaux sur la gouvernance et les cadres juridiques destinés à appuyer la mise en œuvre de la REDD+ et à résoudre les questions des régimes fonciers et des droits d'émission de carbone dans le cadre de la REDD+ sont nécessaires dans presque toutes les stratégies actuelles et futures des pays REDD+³. Pour ce qui est des autres lacunes associées, on peut citer : l'identification des moyens de renforcer et d'améliorer les capacités d'application des lois; la reconnaissance formelle et l'application de mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de la REDD+; une évaluation de la manière dont les lois, les politiques, les programmes et les pratiques existants favorisent le déboisement et la dégradation des forêts; l'identification des réformes spécifiques de la législation et des politiques susceptibles d'être traitées à court terme; et l'existence de dispositions institutionnelles définies juridiquement, aux compétences et capacités techniques clarifiées⁴.

Qui plus est, la majorité des pays, toutes régions confondues, ont déclaré dans les évaluations des besoins nationaux qu'un soutien est encore nécessaire pour évaluer la législation existante et

1 Programme ONU-REDD et Fonds de partenariat pour le carbone forestier, Country Needs Assessment Report (2012), <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2012/CountryNeedsAssessmentReport%20UN-REDD%20Programme%20and%20FCPF%202012%20October%202012%20%281%29.pdf> [ci-après dénommé rapport CNA].

2 Id. p. 15.

3 Id. p. 16.

4 Id. chapitre 4.

les options stratégiques spécifiques à la REDD+, l'identification des réformes législatives étant prépondérante pour les pays d'Afrique⁵. Les pays ont demandé au Programme ONU-REDD et au FCPF de tirer parti des travaux existants sur la préparation juridique et de fournir un complément d'information et des suggestions en vue de la préparation juridique, en contribuant à l'identification des lacunes et des incohérences qui font obstacle à la mise en œuvre de la REDD+; de proposer des moyens d'intégrer les droits d'occupation (tenure) et d'utilisation (y compris les droits d'émission de carbone) dans les législations nationales (y compris l'appui aux consultations et aux activités de coordination sur ces questions); et d'identifier les réformes législatives susceptibles d'être traitées à court terme⁶.

Organisation et utilisation du manuel

L'examen des politiques et des pratiques et la formulation de suggestions pour évaluer les cadres juridiques nationaux s'articulent essentiellement en deux phases : 1) collecter des informations/données sur les lois, réglementations, politiques et institutions, ainsi que des données relatives aux forêts et à la gouvernance des forêts; 2) déterminer si le cadre juridique en place est conforme au droit international et aux meilleures pratiques en matière d'expériences de préparation à la REDD+ acquises jusqu'à présent. Les suggestions sont basées sur les décisions prises par la Conférence des Parties à la CCNUCC, et sur les directives mises au point par les organismes de l'ONU participant au Programme ONU-REDD; elles n'ont pas été adaptées à

chaque pays, mais examinent les besoins de manière plus générale afin d'assurer la cohérence entre la législation nationale et le droit international.

Les différents chapitres formulent des suggestions relatives aux étapes que les professionnels devraient envisager lors de l'évaluation des cadres juridiques nationaux, en tenant compte du fait que les réponses juridiques données dans chaque chapitre peuvent varier en fonction de la situation nationale et de la question technique du programme REDD+ examinée. Chaque chapitre comporte aussi un encadré « État des lieux » qui résume les principales questions que les praticiens devraient se poser lors de la collecte d'informations et de l'évaluation. Chaque chapitre renvoie également à d'autres processus ou outils pouvant faciliter l'exploitation des informations collectées. Les étapes sont présentées dans un ordre particulier dans chaque chapitre. Toutefois, en fonction des circonstances nationales et de l'état de la préparation et de la mise en œuvre de la REDD+, l'ordre dans lequel ces actions seront menées peut varier dans chaque pays.

D'une manière générale, les chapitres recommandent de procéder comme suit pour assurer le succès de la mise en œuvre de la REDD+ :

1. Identifier et comprendre l'ensemble des lois internationales et des directives s'appliquant à un pays

Le manuel propose que les décisions prises par la Conférence des Parties à la CCNUCC dans le cadre de la REDD+ constituent le point de départ de toute évaluation juridique. Il recommande de plus que les règles et directives de

5 Id. p. 46.

6 Voir Réponse du Programme ONU-REDD à l'évaluation des besoins nationaux (2012) http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8472&Itemid=53.

toute initiative REDD+ internationale à laquelle participe un pays – c'est-à-dire Programme ONU-REDD, FCPF, PIF – soient examinées en même temps que les décisions de la CCNUCC. Il est en outre important d'identifier tous les instruments internationaux applicables et les obligations connexes concernés par les activités REDD+. Ce sujet est présenté dans le chapitre 2, qui donne un aperçu général des instruments et initiatives, et est analysé plus en détail dans le chapitre 5.

2. Identifier les parties prenantes concernées par la REDD+

La mobilisation des parties prenantes au cours de toutes les phases de la REDD+ est essentielle à son efficacité. Il existe des directives au niveau international concernant l'identification et la participation des parties prenantes concernées par la REDD+, et il est utile de commencer par les comprendre. Les expériences nationales en matière de mobilisation des parties prenantes sont un élément important à prendre en considération. Les parties prenantes apporteront leurs propres contributions importantes aux décisions internationales pertinentes ainsi qu'aux directives relatives à la participation des parties prenantes à la REDD+, et devraient également être associées à ce processus. En outre, de nombreux pays ont déjà initié des processus participatifs dans des secteurs liés à la REDD+, comme la sylviculture, ou peuvent disposer de lois et/ou de normes relatives à l'application des principes clés pour la mise en œuvre de la REDD+, comme le consentement préalable, libre et éclairé (FPIC). Ce sujet est abordé au chapitre 3.

3. Identifier et évaluer les lois, réglementations, politiques et institutions impliquées dans la gouvernance des forêts et la planification de l'utilisation des terres au niveau national

Cette étape consiste à réaliser une évaluation préliminaire ou à traiter les recommandations formulées lors des précédentes évaluations des lois et réglementations, y compris l'analyse des lacunes et des chevauchements éventuels dans les instruments juridiques aux niveaux national et sous-national. Les lois et réglementations sont les seuls éléments ayant des conséquences juridiques claires dans l'évaluation des cadres juridiques nationaux. L'évaluation des politiques et des institutions liées à la gouvernance des forêts et à la planification de l'utilisation des terres à l'échelle nationale, pour sa part, suppose l'analyse des aspects concernant la gouvernance, c'est-à-dire des données sur les forêts (surface, utilisation, niveaux de production, menaces, pressions, tendances et ampleur des évolutions). L'objectif de ce processus d'évaluation est d'éclairer sur la nature et sur l'étendue des changements qu'il serait nécessaire d'apporter aux cadres juridiques nationaux. Ce sujet est abordé au chapitre 4.

4. Évaluer le cadre juridique existant régissant les aspects juridiquement importants de la mise en œuvre de la REDD+

Il s'agit notamment d'appliquer les garanties (chapitre 5); d'aborder les questions des régimes fonciers des forêts et des terres, ainsi que des droits d'émission de carbone (chapitre 6); et d'assurer la génération d'avantages multiples ainsi que leur partage équitable (chapitre 7). La conformité aux obligations internationales pertinentes concerne tous ces domaines,

et est particulièrement importante pour déterminer si les questions de garanties et de droit d'utilisation des terres peuvent être traitées efficacement à l'échelon national. Le chapitre 8 présente un résumé des recommandations et des questions d'orientation destinées à aider les juristes dans l'évaluation du cadre juridique national.

5. Identifier les mesures juridiques et législatives les plus appropriées pour un pays

Il n'existe pas de formule législative unique permettant de répondre aux besoins de tous les pays. Par exemple, certains pays pourraient utiliser les lois existantes pour mettre en œuvre la REDD+, tandis que d'autres devront peut-être en adopter de nouvelles. De même, des modifications législatives pourraient s'avérer nécessaires pour donner aux institutions le mandat adéquat pour la mise en œuvre de la REDD+, tandis que dans d'autres cas, les mandats existants pourraient être suffisants. Plutôt que de prescrire une seule et même approche juridique, le Service droit et développement de la FAO⁷ met en lumière un certain nombre de domaines d'action essentiels pour garantir des lois bien conçues et des institutions judiciaires efficaces, notamment en ce qui concerne : la prestation de services consultatifs juridiques aux pays membres; la contribution à l'élaboration des instruments juridiques internationaux; la collecte et la diffusion des informations juridiques; la réalisation de travaux de recherche et d'études sur les grandes questions juridiques; le renforcement des capacités dans le domaine juridique. En bref, diverses approches juridiques pourraient convenir, y compris : mettre

en œuvre la REDD+ au travers des cadres juridiques établis; tirer parti de la législation en vigueur et s'engager dans des réformes législatives spécifiques (à la fois à court et à long terme) en tant que de besoin; promulguer une nouvelle législation pour la REDD+; et/ou en cas de lacunes dans l'application de la législation en vigueur, renforcer les mandats et les capacités institutionnels.

Il convient de noter que les réformes juridiques et l'adoption d'une nouvelle législation sont des processus de longue haleine; les gouvernements souhaiteront donc peut-être travailler avec la législation en vigueur dans la mesure du possible. Toutefois, il est probable que la mise en œuvre de la REDD+ s'étale sur de nombreuses années, ce qui donnerait le temps nécessaire pour entreprendre des réformes législatives lorsque les lois existantes sont insuffisantes ou en contradiction avec les objectifs ou les exigences de la REDD+. De plus, des processus de réforme législative sont peut-être déjà en cours du fait d'engagements concernant d'autres processus internationaux (tels que les travaux sur les mesures d'incitation dans le cadre des Conventions sur la diversité biologique) et de l'évaluation continue des lois ou politiques au niveau national. En fin de compte, il appartiendra à chaque pays de déterminer les aspects des cadres juridiques nationaux qu'il convient de modifier et la meilleure façon d'opérer ces changements. Comme on l'a vu plus haut, les exemples d'autres pays et l'expérience tirée du projet LEG-REDD+ mené par la FAO sur la préparation juridique à la REDD+ peuvent se révéler riches d'informations pour les praticiens du droit national et les aider à déterminer la meilleure voie à suivre pour leur pays.

⁷ <http://www.fao.org/legal/development-law/en/>



Chapitre 2

Initiatives et cadres internationaux portant sur la REDD+

L'objectif de ce chapitre est de fournir un bref tour d'horizon des grands instruments internationaux juridiquement et non juridiquement contraignants, et des initiatives comportant des décisions ou des directives spécifiques relatives à la REDD+⁸. Les obligations au titre d'instruments internationaux ayant trait aux activités REDD+ sont également brièvement abordées, et sont examinées plus en détail au chapitre 5. Cette démarche vise à aider les praticiens du droit à identifier l'ensemble des lois internationales et meilleures pratiques relatives à la REDD+ qu'il convient de prendre en compte dans l'évaluation d'un cadre juridique national.

La REDD+ est une initiative volontaire créée au titre de la CCNUCC, un certain nombre de décisions adoptées par la Conférence des Parties étant importantes d'un point de vue opérationnel, mais juridiquement non contraignantes⁹. Il existe d'autres initiatives pertinentes, telles que le programme ONU-REDD, le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) et le Programme d'investissement forestier (PIF), chacune avec ses propres directives et/ou exigences.

À l'heure actuelle, de nombreux pays ont recours à divers moyens pour accéder au financement au titre de la REDD+. Si les indications données dans le présent document s'inspirent principalement des décisions de la CCNUCC et des directives du Programme ONU-REDD, les praticiens du droit souhaiteront cependant peut-être aussi prendre en compte d'autres initiatives pertinentes lors de l'évaluation des cadres juridiques relatifs à la REDD+. Il conviendrait en outre d'examiner les engagements juridiquement contraignants au titre des accords internationaux connexes, car ils pourraient permettre de renforcer les synergies au niveau national. Assurer la cohérence entre les décisions de la CCNUCC, les obligations internationales pertinentes et les initiatives REDD+ par le biais de cadres juridiques nationaux se traduira à long terme par des processus de mise en œuvre de la REDD+ plus durables et moins fastidieux.

L'annexe 2 présente un récapitulatif des principales ressources relatives aux instruments et initiatives portant spécifiquement sur la REDD+. L'annexe 4 présente une liste indicative des instruments internationaux et régionaux relatifs à la mise en œuvre de la REDD+.

8 Pour plus de détails, voir *Forest Carbon, Markets and Communities, REDD+ Social Standards and Safeguards Review* (2012), http://www.fcmcglobal.org/documents/Safeguards_Paper.pdf [ci-après Étude FCMC].

9 Voir la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), art. 4.1(d). Voir aussi les décisions 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17 et 2/CP.18 de la CCNUCC.

1. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

1.1 Éléments opérationnels de base des décisions de la CCNUCC

La CCNUCC constitue le cadre général dans lequel la REDD+ devrait être mise en œuvre. Les décisions prises par la Conférence des Parties à la CCNUCC ne sont pas juridiquement contraignantes et mettent l'accent sur les exigences opérationnelles volontaires de mise en œuvre de la REDD+. Les décisions de la CCNUCC sont donc axées sur la fourniture de conseils relatifs aux questions scientifiques et techniques plutôt que sur la mise en place de cadres juridiques nationaux de mise en œuvre de la REDD+. En outre, de nombreux éléments des décisions de la CCNUCC portant sur la REDD+ sont encore en cours de négociation. Cependant, les décisions actuelles de la CCNUCC définissent les principales responsabilités de toutes les Parties souhaitant participer à la REDD+¹⁰. Les activités suivantes constituent les « activités REDD+ » aux fins de la CCNUCC¹¹ :

- réduction des émissions liées au déboisement;
- réduction des émissions liées à la dégradation des forêts;
- préservation des stocks de carbone forestier;
- gestion durable des forêts;
- accroissement des stocks de carbone forestiers.

Dans le cadre de la CCNUCC, les Parties sont convenues que la REDD+ doit être mise en œuvre en trois phases : d'abord la phase I – une phase de préparation (élaboration des stratégies, politiques et mesures nationales ainsi que renforcement des capacités), suivie par la phase II – une phase de mise en œuvre (qui comprend des activités de démonstration), pour évoluer finalement vers la phase III – constituée par des actions axées sur les résultats, qui doivent être mesurés, notifiés et vérifiés (système MRV)¹². En outre, les Parties sont convenues de promouvoir et soutenir un ensemble de sept garanties (garanties de Cancún) qui devraient être prises en compte et respectées dans les activités REDD+¹³. Dans le cadre de la CCNUCC, les garanties sont considérées

Encadré 1 – Principaux éléments opérationnels :

- Stratégies ou plans d'action nationaux REDD+
- Niveaux d'émission de référence et/ou niveaux de référence nationaux pour les forêts (REL/RL)
- Système national de surveillance des forêts (SNSF) solide et transparent pour le suivi des rapports des activités REDD+ et l'établissement des rapports correspondants
- Système d'information sur les garanties (SIS)

UNFCCC Decision 1/CP.16, para. 71.

¹⁰ Voir les documents de référence en annexe 2.

¹¹ Décision 1/CP.16 de la CCNUCC, par. 70.

¹² Décision 1/CP.16 de la CCNUCC, par. 73.

¹³ Décision 1/CP.16 de la CCNUCC, par. 71(d) et annexe 1.

comme un moyen non seulement de réduire les risques sociaux et environnementaux liés à mise en œuvre des activités de la REDD+, mais aussi d'engendrer des avantages supplémentaires.

L'encadré 1 présente les principaux éléments opérationnels que les pays REDD+ sont convenus d'élaborer au niveau national. Lors de la mise au point de stratégies ou de plans d'action nationaux REDD+, les pays doivent prendre en considération les facteurs responsables du déboisement et de la dégradation des forêts, les questions de gouvernance des forêts et d'égalité entre les sexes, les garanties, ainsi que la participation pleine et effective des parties prenantes (y compris les peuples autochtones et les communautés locales)¹⁴. Les pays devront également mettre en place un système de mesure, rapport et vérification (MRV) afin

d'évaluer les résultats des activités REDD+¹⁵. Toutes ces exigences devraient bénéficier du financement, du transfert de technologie et du renforcement des capacités adéquats de la part des pays développés.

Lors de la dix-neuvième Conférence des Parties à la CCNUCC qui a eu lieu à Varsovie en 2013, une série de neuf décisions relatives aux dispositions institutionnelles, aux orientations méthodologiques et au financement de la REDD+ ont abouti à la conclusion de la plus grande partie du plan de travail, permettant ainsi la mise en œuvre de la REDD+ dans les pays en développement, sous réserve de la disponibilité des ressources et du renforcement des capacités nécessaires. Cette série de décisions est plus connue sous le nom de Cadre de Varsovie pour la REDD+.

Encadré 2 – Cadre de Varsovie pour la REDD+

- Décision 9/CP.19 – Programme de travail sur le financement axé sur les résultats visant à favoriser la pleine mise en œuvre des activités mentionnées au paragraphe 70 de la décision 1/CP.16
- Décision 10/CP.19 – Coordination de l'appui à la mise en œuvre d'activités relatives aux mesures d'atténuation dans le secteur forestier par les pays en développement, y compris les dispositifs institutionnels
- Décision 11/CP.19 – Modalités de fonctionnement des systèmes nationaux de surveillance des forêts
- Décision 12/CP.19 – Calendrier et fréquence de présentation des résumés des informations relatives à la manière dont les garanties visées à l'annexe I de la décision 1/CP.16 sont prises en compte et respectées
- Décision 13/CP.19 – Lignes directrices et procédures relatives à l'évaluation technique des communications des Parties sur les niveaux d'émission de référence pour les forêts et/ou les niveaux de référence pour les forêts proposés
- Décision 14/CP.19 – Modalités de mesure, de notification et de vérification
- Décision 15/CP.19 – Prise en considération des facteurs déterminants du déboisement et de la dégradation des forêts

¹⁴ Décision 1/CP.16 de la CCNUCC, par. 72.

¹⁵ Décision 2/CP.17 de la CCNUCC.

Au-delà des décisions spécifiques à la REDD+, les pays souhaiteront peut-être examiner la manière dont la REDD+ s'inscrit dans le cadre plus large des mesures d'atténuation et de leurs engagements au titre de la CCNUCC. À titre d'exemple, en Équateur, la REDD+ devrait contribuer à la réalisation d'objectifs nationaux plus larges énoncés dans la Constitution, le Plan national de développement et les lois et politiques relatives à la protection de l'environnement et au changement climatique¹⁶.

1.2 Synergie avec d'autres instruments juridiques internationaux

Bien que la CCNUCC soit au cœur des négociations internationales sur la REDD+, et représente ainsi la principale source d'orientations méthodologiques en vue de sa mise en œuvre, diverses questions sociales et environnementales liées à REDD+, telles que le respect des droits des peuples autochtones, la protection de la biodiversité, la réglementation relative au partage des avantages ou encore les mécanismes de règlement des différends, ont été entérinées par un certain nombre d'instruments juridiques internationaux. Il peut s'agir de conventions et traités internationaux juridiquement contraignants, qui comportent des obligations juridiques sur le plan national pour les pays Parties qui les ont ratifiés, comme la Convention internationale relative aux peuples indigènes et tribaux (no 169), la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention sur la Conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS) et la Convention sur le commerce International

des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Les instruments juridiques internationaux non contraignants tels que les déclarations sont également pertinents, comme la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'homme, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

En particulier, des liens ont été établis entre la REDD+ et les instruments juridiques non contraignants au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). En 2012, les Parties à CDB ont adopté des directives juridiquement non contraignantes sur l'application des garanties REDD+ définies par la CCNUCC et ayant trait à la biodiversité¹⁷. La décision reconnaît l'existence du fort potentiel de synergies entre les activités REDD+ et « la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la biodiversité et ses objectifs d'Aichi (et) exhorte instamment les Parties, les autres gouvernements et les organisations concernées à mettre pleinement en œuvre les dispositions et les décisions pertinentes de la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, d'une manière cohérente et complémentaire »¹⁸.

Bien que la REDD+ risque d'entraver la mise en œuvre des objectifs d'Aichi dans des circonstances particulières¹⁹, si les garanties de la CCNUCC sont respectées et prises en considération, la REDD+ est susceptible de contribuer à la réalisation de

16 Programme ONU-REDD et Forest Carbon Partnership Facility. Country Needs Assessment Report (2012), 106 (2012)..

17 Décision XI/19 de la CDB (2012).

18 Décision XI/19 de la CDB (2012), par. 6.

19 Par exemple, si les activités REDD+ sont incapables d'éviter les « transferts » (ou « fuites ») et que la pression s'exerçant sur les terres forestières se répercute sur d'autres écosystèmes, la REDD+ peut être préjudiciable à la réalisation des objectifs d'Aichi

Tableau 1 – Synergies essentielles entre les Objectifs d’Aichi pour la diversité biologique et les Accords de Cancún

Objectifs d’Aichi pour la diversité biologique (décision X/2 de la CDB)	Éléments de la REDD+ (décision 1/CP.16 de la CCNUCC)
5. D’ici à 2020, le rythme d’appauvrissement de tous les habitats naturels, y compris les forêts, est réduit de moitié au moins et si possible ramené à près de zéro, et la dégradation et la fragmentation des habitats sont sensiblement réduites.	Réduction des émissions liées au déboisement Réduction des émissions liées à la dégradation des forêts Préservation des stocks de carbone forestier
7. D’ici à 2020, les zones consacrées à l’agriculture, l’aquaculture et la sylviculture sont gérées d’une manière durable, afin d’assurer la conservation de la diversité biologique.	Gestion durable des forêts Les mesures doivent être compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, et doivent favoriser la protection et la préservation des forêts naturelles et les services écosystémiques.
11. D’ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d’aires protégées gérées efficacement et équitablement.	Préservation des stocks de carbone forestier Les activités REDD+ devraient être compatibles avec l’objectif d’intégrité environnementale et tenir compte des multiples fonctions des forêts et autres écosystèmes.
14. D’ici à 2020, les écosystèmes qui fournissent des services essentiels, en particulier l’eau, et qui contribuent à la santé, aux moyens de subsistance et au bien-être, sont restaurés et sauvegardés, compte tenu des besoins des femmes, des communautés autochtones et locales, et des populations pauvres et vulnérables.	Préservation des stocks de carbone forestier Accroissement des stocks de carbone forestiers Les activités REDD+ devraient promouvoir et soutenir la participation pleine et entière des parties prenantes concernées, en particulier les peuples autochtones et les communautés locales.
15. D’ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d’au moins 15 % des écosystèmes dégradés, contribuant ainsi à l’atténuation des changements climatiques et l’adaptation à ceux-ci, ainsi qu’à la lutte contre la désertification.	Réduction des émissions liées au déboisement Réduction des émissions liées à la dégradation des forêts Préservation des stocks de carbone forestier Gestion durable des forêts Accroissement des stocks de carbone forestiers

* CDB, *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et CCNUCC. The Rio Conventions. Action on Forests. Montréal, Canada : Convention sur la diversité biologique; Bonn (Allemagne) : Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification; Bonn (Allemagne) : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2012, p. 14*
http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/rio_20_forests_brochure.pdf

ces objectifs²⁰. Les secrétariats de la CDB, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la CCNUCC ont décrit les principales synergies entre

les accords de Cancún portant sur la REDD+ et les cinq objectifs d’Aichi pour la biodiversité les plus pertinents, comme indiqué dans le tableau 1 ci-après.

Dans le même ordre d’idées, la décision XI/19 (2012) prend également note que « la liste indicative des indicateurs servant

20 Programme ONU-REDD. REDD+ et Objectifs d’Aichi pour la Biodiversité 2020 : Encourager les synergies dans le cadre des initiatives internationales de conservation des forêts (2012), p. 1

à évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 et des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité, tel qu'elle figure dans la recommandation XV/1 de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, pourrait être utile pour déterminer les contributions des activités (REDD+) (...) à la réalisation des objectifs de la Convention sur la diversité biologique »²¹. En particulier, les Parties à la CDB, les autres gouvernements et les organisations compétentes sont invités à établir des synergies entre les stratégies et plans d'action nationaux REDD+ et les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique²².

En outre, la décision XI/19 de la CDB encourage la communication et l'échange régulier d'informations entre les Parties et les organisations compétentes afin de s'assurer que les expériences nationales de mise en œuvre des décisions pertinentes de la CDB puissent éclairer et appuyer la mise en œuvre des activités REDD+²³. La décision XI/19 de la CDB et les principes et critères sociaux et environnementaux (PCSE – voir ci-dessous) du Programme ONU-REDD fournissent des orientations méthodologiques qui sont particulièrement utiles pour l'interprétation et l'application des garanties de Cancún définies par la CCNUCC.

Il est important de noter que la décision XI/19 de la CDB se réfère également aux directives précédentes de la CDB invitant les Parties à mettre en œuvre des activités de gestion des écosystèmes afin de contribuer à la réalisation des objectifs de la CCNUCC,

de la CDB, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la Convention de Ramsar sur les zones humides (Convention de Ramsar)²⁴.

Un certain nombre d'autres instruments internationaux relatifs à la mise en œuvre de la REDD+ peuvent aussi s'appliquer à un pays donné (voir liste indicative en annexe 4). Les Parties à la Convention de Ramsar, par exemple, ont reconnu l'importance de l'initiative REDD+ pour ce qui est de contribuer à la réalisation des objectifs de la Convention²⁵. C'est pourquoi, au niveau national, les pays souhaiteront peut-être étudier les synergies potentielles entre les stratégies et les plans relatifs à la Convention sur la lutte contre la désertification et à la Convention de Ramsar.

En outre, les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme (y compris les droits liés à l'équité et à l'égalité entre les sexes, les droits des peuples autochtones et le droit international coutumier) comportent des droits fondamentaux des peuples et des communautés, qui doivent être respectés lors de la mise en œuvre de la REDD+²⁶.

Les conventions et les accords mondiaux, régionaux et nationaux de lutte contre la corruption peuvent également fournir un cadre normatif utile pour la gestion des fonds dans le contexte de la gouvernance des forêts et de la REDD+. Par exemple, la lutte contre la corruption a été inscrite en tant que question intersectorielle dans le processus d'évaluation de la gouvernance participative en Indonésie, alors que la

21 Décision XI/19 de la CDB, par. 5.

22 Décision XI/19 de la CDB, par. 7(a).

23 Décision XI/19 de la CDB, par. 13-15.

24 Décision X/33 de la CDB, par. 8(n), paragraphe auquel il est fait référence dans la décision XI/19.

25 Résolution XI.14 de la COP de Ramsar.

26 Voir annexes 3 et 4. Les droits spécifiques sont aussi abordés au chapitre 5.

Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) considère la corruption comme un obstacle de taille à la gestion durable des forêts en Afrique centrale, et la traite comme tel.

Les accords commerciaux internationaux et les autres accords multilatéraux sur l'environnement peuvent aussi contenir des dispositions relatives à la gestion des forêts, comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Identifier l'ensemble des instruments juridiques internationaux qui peuvent être pertinents et évaluer la façon dont ils s'intègrent dans le cadre juridique national aidera les pays à s'acquitter des obligations internationales relatives à la REDD+, et favorisera la cohérence au niveau national. Il s'agit aussi d'un élément essentiel de la procédure de mise en œuvre des garanties REDD+ définies par la CCNUCC, comme on le verra plus en détail au chapitre 5.

2. Initiatives multilatérales

2.1 Le Programme ONU-REDD

Le Programme ONU-REDD est l'initiative collaborative des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts 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+ pilotés par les pays et travaille en faveur de la participation éclairée et constructive de toutes les parties prenantes, y compris les peuples autochtones et autres communautés dépendant de la forêt, dans la mise en œuvre de la REDD+ aux niveaux national et international. Cet appui s'articule autour de deux axes : i) le soutien direct apporté à la conception et à la mise en œuvre des programmes nationaux ONU-REDD; ii) le soutien complémentaire aux actions nationales REDD+ au travers des approches communes, des analyses, des méthodes, des outils, des données et des meilleures pratiques élaborés au niveau mondial dans le cadre du Programme ONU-REDD. Au mois de mars 2014, le Programme ONU-REDD soutenait 49 pays partenaires en Afrique, Asie-Pacifique et en Amérique latine, dont 18 pays engagés dans des programmes nationaux²⁷.

Le Programme ONU-REDD a mis au point un certain nombre de directives et d'outils utiles pour la mise en œuvre des aspects juridiques relatifs à la REDD+, et conformes à la CCNUCC et aux autres accords internationaux pertinents, notamment : les Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD (PCSE), et son outil avantages et risques BeRT; l'évaluation de la gouvernance participative (PGA); les Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+ (avec le FCPF); les Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (FPIC); les Conseils sur la réalisation des évaluations des risques de corruption et sur les mesures d'atténuation des risques

²⁷ http://www.un-redd.org/Partner_Countries/tabid/102663/Default.aspx

de corruption dans le cadre de la REDD+; et la Note d'orientation sur l'égalité des sexes dans le cadre de la REDD+²⁸. Une Note d'orientation sur les mécanismes nationaux de réclamation est en cours d'élaboration²⁹. Il existe également un grand nombre de notes d'information et de communications qui peuvent se révéler riches d'informations pour les pays lors de la préparation à la REDD+, dont l'« Analyse juridique des questions relatives aux questions intersectorielles de mise en œuvre de la REDD+ – Enseignements tirés de l'expérience acquise par le Mexique, le Viet Nam et la Zambie »³⁰.

De plus, le Programme ONU-REDD fournit un soutien financier ciblé aux pays partenaires afin d'appuyer les activités de préparation juridique. Enfin, le Service droit et développement de la FAO gère le projet LEG-REDD+, qui vise à proposer des recommandations pour les réformes juridiques favorables à la REDD+ aux pays qui en font la demande.

2.2 Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF)

Le FCPF de la Banque mondiale est un partenariat mondial axé sur la REDD+, ses parties prenantes incluent les gouvernements, les milieux professionnels, la société civile et les peuples autochtones. Il se compose de deux fonds : le Fonds de préparation et le Fonds carbone³¹. D'une

manière générale, les garanties de la Banque mondiale s'appliquent aux activités menées avec l'aide de ces deux fonds. Au titre du Fonds de préparation, la Banque mondiale et les autres partenaires à la mise en œuvre peuvent canaliser les fonds vers les pays remplissant les conditions requises par l'Approche commune en matière de garanties environnementales et sociales pour les partenaires multiples à la mise en œuvre³². L'Approche commune contient des directives à l'intention des pays en vue de réaliser une « évaluation stratégique environnementale et sociale » (ESES) et de mettre au point un « cadre de gestion environnementale et sociale » (CGES), qui visent à intégrer les considérations environnementales et sociales essentielles dès les premiers stades de la prise de décisions. Le FCPF est également en train d'élaborer des directives relatives à l'ensemble des documents de préparation, le « Readiness Package », qui est un module d'auto-évaluation de l'état de préparation du pays et un passage obligé pour accéder au Fonds carbone. Le Fonds carbone financera des activités axées sur les résultats dans cinq pays, et il met actuellement au point un « cadre méthodologique » pour évaluer les résultats obtenus, y compris en ce qui concerne la réduction des émissions de carbone et les autres avantages.

2.3 Programme d'investissement forestier (PIF)

Le PIF a été créé par la Banque mondiale en 2009 en tant que programme ciblé du Fonds stratégique pour le climat (FSC), qui est l'un des deux fonds du Fonds d'investissement pour le climat. À l'heure

28 Voir le site Internet du Programme ONU-REDD. www.un-redd.org/PublicationsResources/tabid/587/Default.aspx#foundation_docs

29 PNUD, Banque mondiale et FCPF. Guidance Note for REDD+ Countries: Establishing and Strengthening Grievance Redress Mechanisms. http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11896&Itemid=53

30 Programme ONU-REDD. Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation – Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia (2013)

31 Voir le site Internet du Forest Carbon Partnership Facility, <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcpf>

32 FCPF. Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners (2011), http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%20_Final_%202010-Aug-2011_Revised.pdf

actuelle, huit pays (Brésil, Burkina Faso, Ghana, Indonésie, Laos, Mexique, Pérou et RDC) bénéficient d'un financement du PIF pour soutenir des mesures conformes aux objectifs de la REDD+³³. Les ressources du PIF sont acheminées par l'intermédiaire de banques multilatérales de développement³⁴ sous forme de dons et de prêts à taux proche de zéro, et ont pour objet de compléter d'autres mécanismes de financement de la REDD+, tels que le FCPF, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM – voir ci-dessous), et le Programme ONU-REDD. Il existe au sein du PIF un mécanisme de subventions spécifique pour les peuples autochtones et les communautés locales, qui vise à assurer leur réelle participation à la REDD+ et qui dispose de ressources s'ajoutant à celles affectées aux huit pays pilotes. Le PIF respecte les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale, mais applique des garanties différentes.

2.4 Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

Le FEM est une organisation de financement indépendante qui rassemble 183 pays et accorde des subventions pour des projets relatifs aux questions environnementales mondiales, comme le changement climatique, la diversité biologique et la dégradation des terres. Les projets du FEM sont mis en œuvre par le biais de partenariats avec des institutions internationales, des organisations de la société civile et le secteur privé. Toutes les

institutions internationales participant à la mise en œuvre des activités du FCPF, du PIF et du Programme ONU-REDD sont également des organismes d'exécution du FEM. D'autre part, un certain nombre de conventions, dont la CCNUCC, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la CDB³⁵, le FEM est doté d'un mécanisme d'incitation financière consacré aux forêts appelé « Programme Gestion durable des forêts (GDF)/REDD+ »³⁶. Ce programme est axé sur la mise en œuvre aux niveaux national et sous-national³⁷, et tient compte des directives de la CCNUCC et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Il soutient de plus en plus souvent des projets pilotes mettant l'accent sur la REDD+ et favorisant la coopération intersectorielle et les avantages connexes à la REDD+. De plus, en 2011, le FEM a adopté des garanties et des politiques visant l'égalité des sexes pour l'ensemble de la programmation. Le FEM a également adopté sept des dix principes de sauvegarde de la Banque mondiale³⁸.

33 Voir le site Internet du Programme d'investissement forestier, <https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5>

34 Les banques multilatérales de développement suivantes participent au PIF : la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la Reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement, la Société financière internationale et la Banque mondiale.

35 Fonds pour l'environnement mondial. <https://www.thegef.org/gef/node/180>

36 Fonds pour l'environnement mondial. Le mécanisme d'incitation du FEM en faveur des forêts. <https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/REDDFrench.pdf>

37 Fonds pour l'environnement mondial. Investment Guidelines (2010), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.Inf_4.Rev_2%20-%20Investment%20Guidelines%20for%20Forest%20Management_0.pdf

38 Étude FCMC, p. 38.

3. Investissements bilatéraux

De nombreux gouvernements financent les activités REDD+ par le biais d'arrangements bilatéraux conclus avec les pays en développement riches en ressources forestières. Environ 67 % des fonds versés par les donateurs sont consacrés à des activités bilatérales³⁹. Certains pays donateurs ont mis au point des initiatives spécifiques d'acheminement de fonds d'aide bilatérale pour le climat, comme l'Initiative internationale pour le climat et les forêts du gouvernement norvégien (NICFI),

l'Initiative internationale pour le carbone forestier du gouvernement australien (IFCI), et l'Initiative internationale pour le climat du gouvernement allemand (ICI). Les programmes bilatéraux ne comportent généralement pas de garanties REDD+ distinctes, mais ils appliquent souvent des politiques d'aide publique au développement susceptibles d'offrir une protection comparable⁴⁰. La NICFI, en revanche, dispose de garanties s'appliquant à ses programmes de financement REDD+⁴¹.

39 Site Internet du gouvernement britannique. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48074/1832-funding-for-forests-uk-government-support-for-red.pdf

40 Voir étude FCMC, p. 41-43.

41 Id. p. 41..

État des lieux : initiatives et cadres internationaux de la REDD+

- Quels sont les instruments juridiques internationaux portant sur la REDD+ et les initiatives internationales spécifiques à la REDD+ applicables?
 - Comment les éléments opérationnels des décisions de la CCNUCC et de la CDB s'appliquent-ils? Ces informations sont résumées plus haut. On se reportera toutefois aux décisions 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17, 2/CP.18, 9/CP.19, 10/CP.19, 11/CP.19, 12/CP.19, 13/CP.19, 14/CP.19 de la CCNUCC et à la décision XI/19 de la CDB.
 - Quelles conditions un pays doit-il remplir pour pouvoir participer à des initiatives REDD+?
 - Les exigences, les garanties et les normes peuvent-elles être coordonnées? Parmi les outils disponibles, quels sont ceux qui peuvent s'avérer utiles (par exemple : PCSE, PGA, BeRT [ONU-REDD], REDD+ SES ou encore SESA [FCPF])?
 - Quels sont les MAAN et les PANA du pays?
 - Existe-t-il des moyens de coordonner les stratégies et les plans d'action nationaux requis par les accords mentionnés ci-dessus (par exemple les MAAN, PANA et SPANB)?

On se reportera à l'annexe 2 pour un récapitulatif des principales ressources documentaires.

- Existe-t-il plusieurs sources de financement de la REDD+ dans le pays (par exemple des donateurs bilatéraux)?
 - Ces sources prévoient-elles des exigences supplémentaires ou spécifiques?
 - Ces exigences doivent-elles être intégrées à l'échelon national? Dans l'affirmative, examiner la meilleure manière de procéder.
- Quels sont les instruments juridiques internationaux connexes signés, ratifiés, ou approuvés par le pays ou auxquels il a adhéré? Quelles sont les principales obligations énoncées dans ces instruments? Pour plus de détails, on se reportera au chapitre 5 et à l'annexe 4.



Chapitre 3

Parties prenantes aux activités REDD+

Ce chapitre donne un résumé général des différentes parties prenantes engagées dans les activités REDD+, en notant que les circonstances nationales et locales demeurent le principal élément utilisé pour déterminer quels groupes de parties prenantes doivent être associés. Il présente aussi une partie des travaux d'orientation réalisés portant sur la participation des parties prenantes, en mettant l'accent sur les aspects juridiques.

La participation des différentes parties prenantes à toutes les étapes de la REDD+ est essentielle pour assurer son efficacité. Cette participation peut avoir des incidences sur les cadres juridiques nationaux, comme on le verra plus en détail ci-après. Par conséquent, il est important de savoir dès le début quelles sont les parties prenantes engagées dans les activités REDD+. Les parties prenantes sont définies au sens large comme « les groupes ayant une voix/un intérêt/un droit sur la forêt et ceux qui seront affectés négativement ou positivement par les activités de REDD+ »⁴². Dans de nombreux cas, les parties prenantes jouissent de certains droits en raison de leur situation ou de leurs intérêts particuliers, et

peuvent alors être considérées comme des « détenteurs de droits ». Dans le présent document, le terme « parties prenantes » englobe les détenteurs de droits ainsi que les autres personnes susceptibles d'être concernées par les activités REDD+. Les parties prenantes à la REDD+ sont diverses, et sont notamment les suivantes :

- les peuples autochtones, les communautés locales tributaires de la forêt et les communautés locales (en veillant à l'égalité entre les sexes);
- les institutions gouvernementales;
- les organismes chargés de l'application du droit de l'environnement (national et international);
- les organisations non gouvernementales et de la société civile;
- le secteur privé;
- le milieu universitaire;
- les organisations internationales.

Il est important de veiller à ce que le processus d'identification et de sélection des parties prenantes et d'échange d'informations avec celles-ci soit transparent et ouvert. La participation de chaque partie prenante aux divers stades de la planification et de la mise en œuvre de la REDD+ réduit au minimum les conflits potentiels et les effets néfastes non intentionnels, tout en favorisant un climat de confiance. Le Programme ONU-

⁴² FCPF et Programme ONU-REDD. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts (2012), p. 1. http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7980&Itemid=53

REDD et le FCPF ont conjointement élaboré les « Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts »⁴³ afin de fournir des orientations concrètes pour assurer la participation et la consultation effectives des parties prenantes. Le Programme ONU-REDD a en outre élaboré les Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (FPIC), ainsi que la Note d'orientation sur l'égalité des sexes dans le cadre de la REDD+.

Les aspects juridiques essentiels de la participation des parties prenantes définis dans les lignes directrices ci-dessus mettent l'accent sur 1) le respect des obligations internationales en matière de consentement préalable, libre et éclairé, d'équité entre les sexes et de droits de l'homme; 2) l'importance de travailler dans les cadres juridiques et institutionnels locaux et traditionnels; 3) la nécessité de se pencher sur les questions de tenure (comme on le verra au chapitre 6).

Il est également important de noter que la participation des parties prenantes fait partie des obligations de notification au titre du Programme ONU-REDD. Le modèle de rapport narratif semi-annuel du Programme ONU-REDD impose d'indiquer si les directives relatives à la participation des parties prenantes et les directives opérationnelles relatives à la participation des peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts ont été appliquées.

⁴³ Id.

1. Peuples autochtones, communautés dépendantes de la forêt et communautés locales

Il est indispensable de reconnaître le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans la gestion d'une grande partie des forêts mondiales, et qu'ils sont tributaires de celles-ci. Les peuples autochtones⁴⁴ et les communautés locales sont souvent des « détenteurs de droits coutumiers », dont les moyens de subsistance et le bien-être culturel et spirituel dépendent de la forêt. Plus d'un milliard de personnes vivant dans la pauvreté sont tributaires des forêts pour leur subsistance. Les effets du déboisement, de la dégradation des forêts et de toute activité REDD+ sur ces communautés sont par conséquent souvent disproportionnés.

De ce fait, il est essentiel de veiller au consentement des peuples autochtones et des communautés locales lors de l'élaboration de mesures et d'activités REDD+ ayant une incidence sur ces groupes et les terres qu'ils habitent. Un élément central de tout programme efficace de mobilisation des parties prenantes est le consentement préalable, libre et éclairé⁴⁵. Les Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause du Programme ONU-REDD fournissent un cadre opérationnel, politique et normatif permettant aux pays de demander et d'obtenir ce consentement s'il y a lieu. Les Directives concernant l'engagement

⁴⁴ Groupe des Nations Unies pour le développement. Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16FR.pdf

⁴⁵ Programme ONU-REDD. Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (2013). http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8719&Itemid=53

des parties prenantes à la préparation de REDD+⁴⁶ élaborées conjointement par le programme ONU-REDD et le FCPF mettent également en relief l'importance des peuples autochtones, et demandent aux activités REDD+ de prévenir les impacts potentiellement préjudiciables pour ces peuples, et de les réduire, atténuer ou compenser autant que possible.

Les peuples autochtones et les communautés locales jouent souvent un rôle important dans la mise en œuvre des activités REDD+. Les expériences acquises jusqu'à présent ont montré que ne pas respecter les droits des peuples autochtones et ne pas tenir compte de leurs avis de manière adéquate par le biais d'une participation effective au processus de prise de décisions peut avoir des incidences négatives sur la mise en œuvre de la REDD+ à l'échelle nationale⁴⁷. En outre, les peuples autochtones et les communautés dépendant de la forêt peuvent aussi jouer un rôle essentiel dans la collecte de données fiables compte tenu de leurs savoirs traditionnels et de leurs liens avec les forêts.

Au-delà du consentement préalable, libre et éclairé, la participation des peuples autochtones et des communautés locales et la participation effective des femmes sont des éléments importants, voire essentiels au succès des activités REDD+ et à la viabilité et à l'efficacité à long terme de la REDD+⁴⁸.

46 FCPF et Programme ONU-REDD. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tribulaires des forêts (2012). http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7980&Itemid=53

47 ONU-REDD. Draft Mid-term Evaluation Report, UN-REDD National Joint Programme in Panama, Independent Investigation and Evaluation Team (2013)

48 Programme ONU-REDD. Placer le genre au cœur de la REDD+ : un facteur de succès (2011)

C'est pourquoi il est essentiel que les peuples autochtones et les communautés locales tributaires de la forêt, y compris les femmes, les minorités et les jeunes, jouent un rôle actif dans toutes les phases de la REDD+, et disposent des moyens de participer de manière effective, y compris à la prise de décisions.

2. Institutions gouvernementales et parlements

Les gouvernements peuvent agir en qualité de donateurs, d'organismes de réglementation et d'agents d'exécution en plus de leur rôle essentiel de coordonnateurs. Les institutions gouvernementales des pays mettant en œuvre la REDD+ peuvent être appelées à intervenir dans la présentation des engagements d'atténuation au titre de la CCNUCC, dans la préparation à la REDD+, l'autorisation des activités REDD+ et la supervision de leur gestion efficace et rationnelle, ainsi que dans l'investissement dans des projets, la mise en place de règles relatives à la participation des parties prenantes à la REDD+, la vérification des résultats (liés ou non à la réduction des émissions de carbone), la réception des fonds et la distribution des avantages. Les gouvernements sont également chargés de faire respecter les droits des communautés touchées et de protéger la biodiversité pendant toutes les phases de la REDD+. En outre, si la REDD+ est mise en œuvre correctement, elle peut se traduire par d'importants avantages sociaux et environnementaux pour les parties prenantes, et de nombreux gouvernements examinent les dispositifs les mieux à même de promouvoir ces avantages.

De nombreux organismes gouvernementaux, tels que ceux chargés des forêts, de l'environnement, des ressources naturelles, de l'agriculture, de la production d'énergie, des transports, des finances et de la planification, ainsi que les institutions disposant d'un mandat spécifique dans le cadre de la REDD+ peuvent être des parties prenantes pertinentes, compte tenu de leur rôle dans la mise en œuvre de la REDD+ et/ou de la relation entre la REDD+ et les objectifs et plans nationaux de développement. Les agents de l'État chargés des droits de l'homme, des questions parlementaires et du droit de l'environnement peuvent également être considérés comme d'importantes parties prenantes, indépendamment de leur ministère ou organisme de tutelle. Les mandats des différents ministères ou organismes participant à la planification de l'utilisation des terres peuvent cependant se chevaucher (par exemple environnement, forêts, agriculture, énergie, transports, extraction minière, financement et investissement, et aménagement du territoire). En conséquence, les efforts de conception des arrangements institutionnels relatifs à la mise en œuvre de la REDD+ devraient veiller à la définition de mandats clairs et complémentaires entre les différents organismes gouvernementaux aux niveaux national, sous-national et local.

Les administrations nationales, provinciales et locales contribuent de manière importante à la mise en œuvre de la REDD+. Par exemple, les différents échelons de l'administration peuvent disposer de pouvoirs et de capacités différents en ce qui concerne la gestion de l'utilisation des terres, qu'il est nécessaire de bien comprendre. Les administrations nationales et locales

peuvent également fournir des données et des informations pertinentes, par exemple sur l'emplacement de certaines communautés et ressources naturelles, ou sur les plans de développement sectoriels et la reconnaissance des droits de propriété foncière.

En outre, des organes législatifs tels que les parlements nationaux et infranationaux peuvent également être parties prenantes aux activités REDD+. À mesure de l'avancement de la préparation et du passage à la phase de mise en œuvre, la nécessité pour les pays de réviser la législation existante ou d'adopter de nouveaux cadres juridiques peut devenir plus pertinente. Des cadres juridiques favorables à la REDD+ peuvent être requis afin de définir ou de clarifier la terminologie utilisée par la REDD+, par exemple déboisement, dégradation ou droits d'émission de carbone; d'harmoniser les lois sectorielles qui se chevauchent; de définir clairement les mandats institutionnels; ou de veiller à ce que les garanties sociales et environnementales soient prises en compte et respectées. Les parlements nationaux et infranationaux sont responsables de la promulgation et de la modification de la législation, du contrôle budgétaire, et de l'examen minutieux des actions des pouvoirs publics. En conséquence, à mesure de l'évolution du régime de la REDD+ au niveau international et des progrès de mise en œuvre réalisés par les pays, le rôle des parlementaires en tant que parties prenantes à la REDD+ est susceptible de devenir plus pertinent.

3. Organisations non gouvernementales et de la société civile

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC) devraient être impliquées dans et participer à la conception, la mise en œuvre et la surveillance des programmes REDD+, afin de garantir la participation du public, la qualité et la crédibilité des rapports, ainsi que la transparence et l'obligation de rendre compte. Il est nécessaire de prendre en compte un certain nombre d'ONG et d'OSC différentes, y compris les organisations représentant des groupes particuliers de parties prenantes, comme les associations de femmes et celles qui sont présentes dans des secteurs liés à la REDD+, par exemple la foresterie, le développement rural et l'agriculture. Ces organisations peuvent être (et sont souvent déjà) des partenaires essentiels dans la préservation des forêts et la lutte contre le déboisement. En outre, elles peuvent contribuer à l'élaboration et à l'application des normes et des garanties permettant de veiller au respect des droits de toutes les parties prenantes tout au long de la mise en œuvre de la REDD+. À ce titre, les ONG et les OSC ne sont pas seulement des parties prenantes : elles peuvent aussi ajouter de la valeur à la mise en œuvre de la REDD+ en réduisant les coûts administratifs et en participant aux processus d'alerte précoce. Outre leur contribution à la mise en œuvre de la REDD+ sur le terrain, les ONG et les OSC peuvent renforcer les partenariats et améliorer les capacités à s'engager dans la REDD+, par exemple en fournissant des informations aux peuples autochtones et aux communautés locales ainsi qu'aux autres parties prenantes potentiellement vulnérables.

4. Secteur privé

Le secteur privé peut jouer différents rôles dans la REDD+⁴⁹. Il se peut que certaines entreprises soient impliquées dans des activités identifiées comme contribuant au déboisement. D'autres peuvent agir en qualité d'investisseurs, en finançant des programmes ou projets précis. Il peut s'agir de paiements d'avance, ou d'achats de crédits de réduction d'émissions engendrées par des activités REDD+. Le secteur privé peut également jouer le rôle d'agent d'exécution des activités REDD+, y compris en ce qui concerne la mesure, la notification et la vérification (MRV). En outre, le secteur privé peut avoir des droits ou des intérêts dans des terres ou des projets de développement susceptibles d'être concernés par des activités REDD+.

5. Autres organisations internationales et régionales

Plusieurs initiatives multilatérales REDD+, comme le FCPF, le PIF et le Programme ONU-REDD, regroupent des institutions internationales. Ces institutions sont notamment des banques multilatérales (par exemple la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement), des organismes des Nations Unies (par exemple la FAO, le PNUD et le PNUE) et d'autres entités. Elles peuvent jouer plusieurs rôles, y compris acheminer les fonds, coordonner et mettre en œuvre les activités REDD+, ainsi que donner des conseils et/ou renforcer des capacités dans le cadre de la REDD+ au niveau national. Il existe aussi des organisations qui mènent des travaux de recherche importants sur les

⁴⁹ Programme ONU-REDD. Le rôle du secteur privé dans l'initiative REDD+ : Argumentaire en faveur de l'engagement et options d'intervention (2013).

forêts en vue d'éclairer la planification et la prise de décisions. Les donateurs bilatéraux jouent également un rôle important dans la REDD+ par le biais de mécanismes de financement internationaux, comme

l'Initiative internationale pour le climat et les forêts du gouvernement norvégien (NICFI) et l'Initiative internationale pour le climat du gouvernement allemand (ICI), qui appuient les activités REDD+.

État des lieux : identification des parties prenantes

- Quelles sont les parties prenantes à la REDD+ pertinentes au niveau national? Accorder une attention particulière aux peuples autochtones, aux communautés tributaires de la forêt aux autres communautés locales.
- Comment les parties prenantes ont-elles été identifiées à ce jour? On se reportera aux Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, élaborées conjointement par le FCPF et le Programme ONU-REDD, ainsi qu'aux Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (FPIC) du Programme ONU-REDD.
- Quelles sont les politiques et les lois nationales existantes relatives aux processus de consultation et de participation?
- Quels sont les outils disponibles pour faciliter l'identification des parties prenantes? Il peut s'agir par exemple de la méthodologie d'analyse du contexte institutionnel (ICA), d'une analyse de l'égalité des sexes, ou encore de l'approche basée sur l'évaluation de gouvernance participative de l'évaluation (PGA).



Chapitre 4

Éléments à prendre en considération pour l'évaluation des cadres juridiques nationaux existants

L'objectif de ce chapitre est de fournir des directives permettant d'identifier les cadres juridiques nationaux existants pertinents pour la mise en œuvre de la REDD+ et de procéder à leur évaluation systématique. Il se peut que les pays disposent déjà de lois, de réglementations et de politiques forestières (par exemple des Programmes forestiers nationaux) et d'institutions qui traitent des forêts et de l'utilisation des terres. Afin de déterminer si un cadre juridique national est conforme au droit international et aux directives relatives à la REDD+, il est utile d'identifier les chevauchements et lacunes éventuels dans les définitions, les juridictions, l'application du droit et les plans d'utilisation des terres pertinents au niveau national. Le Service droit et développement de la FAO souligne également l'importance de la prise en compte de la gestion communautaire et des approches participatives en ce qui concerne la législation du secteur forestier et le renforcement des capacités en vue de l'élaboration et de l'application des lois relatives aux forêts⁵⁰. Cette démarche contribuera essentiellement à définir la nature et l'ampleur des réformes qui pourraient s'avérer nécessaires dans un pays donné.

⁵⁰ http://www.fao.org/fileadmin/templates/legal/docs/factsheet_forestry.pdf

En vue de déterminer la nature des réformes juridiques favorables à la REDD+, les pays auront besoin d'étudier les incidences juridiques de l'intégration et du respect des garanties REDD+ définies par la CCNUCC, qui peuvent être considérables⁵¹. Les principales questions juridiques liées à la mise en œuvre des garanties sont abordées dans le chapitre 5.

Les recommandations suivantes mettent l'accent sur les éléments à prendre en considération pour l'évaluation des cadres juridiques nationaux. Elles s'appuient sur les examens juridiques, politiques et institutionnels intersectoriels réalisés en Indonésie (Sulawesi central), au Mexique, au Viet Nam et en Zambie⁵². En résumé, les principales questions sont notamment les suivantes :

- ⁵¹ Leo Peskett et Kimberly Todd. Mise en application des garanties et des systèmes d'information de garantie liés à la REDD+. Programme ONU-REDD. Document d'orientation 03 (2013). http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10006&Itemid=53 [ci-après Document d'orientation ONU-REDD sur les garanties et les SIS].
- ⁵² Programme ONU-REDD. Cross-Sectoral Analysis of Policy and Legislative Frameworks that are Relevant to REDD+ Implementation in Central Sulawesi, Indonesia (2012), http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8847&Itemid=53 [ci-après Analyse juridique du Sulawesi]; Programme ONU-REDD. Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation – Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia (2013) [ci-après Analyse juridique intersectorielle].

- définir les forêts et les concepts qui s’y rattachent, les droits fonciers, le carbone forestier et la terminologie REDD+;
- collecter des données de référence sur la forêt et évaluer les capacités de surveillance;
- identifier et traiter les facteurs déterminants du déboisement et de la dégradation des forêts dans différents secteurs;
- évaluer l’architecture institutionnelle;
- comprendre la relation entre les lois et les politiques aux niveaux national et sous-national et adopter des dispositifs décentralisés d’appui à la mise en œuvre de la REDD+ au niveau local;
- reconnaître officiellement le droit coutumier et les droits des populations autochtones;
- remédier aux incohérences d’ordre juridique entre les secteurs;
- mettre en place les arrangements juridiques nécessaires au renforcement de la coordination institutionnelle de la REDD+;
- identifier et établir les processus de participation du public et les mécanismes relatifs au consentement préalable, libre et éclairé, y compris en ce qui concerne la participation des femmes et des minorités;
- élaborer et réguler les mécanismes de répartition équitable des avantages;
- réformer la législation sur l’investissement.

Une fois ces considérations préliminaires prises en compte, il faut encore garantir l’équité des systèmes de tenure forestière, générer des avantages multiples et en assurer un partage équitable : ces éléments sont en effet particulièrement importants pour les cadres juridiques nationaux dans de nombreux pays REDD+. Par

conséquent, la tenure forestière et les avantages multiples sont traités séparément dans les chapitres 6 et 7.

1. Définir les forêts et les concepts qui s’y rattachent

La façon dont les forêts sont définies dans les lois, les réglementations et les politiques joue un rôle central dans l’efficacité des programmes REDD+. Dans de nombreux pays, le recul et la conversion des forêts ne sont pas forcément officiellement reconnus comme du déboisement⁵³; par conséquent, les pays devraient examiner soigneusement le cadre juridique existant et déterminer si de nouvelles définitions sont nécessaires, ou si les définitions existantes devraient être révisées et harmonisées. À l’heure actuelle, les décisions de la CCNUCC portant sur la REDD+ ne définissent pas les forêts ou les concepts qui s’y rattachent, comme la dégradation des forêts et le déboisement. De plus, s’il existe un certain nombre de définitions au niveau international, y compris celles qui ont été proposées par la FAO, le Protocole de Kyoto et la Convention sur la diversité biologique, elles ne rendent pas nécessairement compte de la pratique nationale⁵⁴. En outre, certaines définitions, comme celle qui figure dans le Protocole de Kyoto, autorisent une conversion des forêts à grande échelle non déclarée et non comptabilisée dans certains pays développés⁵⁵. Il est possible

53 Analyse juridique intersectorielle, p. 14.

54 Voir l’annexe 3 pour les définitions.

55 Analyse juridique intersectorielle, p. 14. Voir aussi Sasaki & Putz, Critical need for new definitions of “forest” and “forest degradation” in global climate change agreements, http://www.ciefap.org.ar/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=60.critical-need-for-new-definitions-of-forest-and-forest-degradation-in-global-climate-change-agreements&id=8:taller-sobre-bosque-degradado

que cette question se pose dans le cadre de l'Accord de 2015, compte tenu de l'articulation potentielle entre la REDD+ pour les pays en développement et les cadres relatifs à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF) pour les pays développés. Quoi qu'il en soit, il est utile que les gouvernements des pays en phase de préparation disposent d'une définition pratique des forêts (y compris les forêts naturelles) et des concepts connexes, ainsi que d'une terminologie cohérente pour l'ensemble de la législation pertinente et des politiques et programmes forestiers nationaux existants.

Tout processus de révision des définitions et de planification de la REDD+ devrait être entrepris avec la participation pleine et entière des parties prenantes concernées, et en conformité avec les garanties REDD+.

2. Identifier et traiter les facteurs déterminants du déboisement et de la dégradation des forêts dans différents secteurs

L'identification des facteurs déterminants du déboisement et de la dégradation des forêts dans le secteur forestier et les autres secteurs pertinents favorisera une planification et une mise en œuvre cohérentes de la REDD+, en particulier lorsque les lois, réglementations ou politiques font partie de ces facteurs. Au titre de la CCNUCC, les Parties sont convenues de prendre en considération les facteurs déterminants du déboisement lors de la planification et la mise en œuvre de la REDD+⁵⁶. Le fait que les négociations soient en cours ne devrait pas empêcher les

pays de prendre des mesures concrètes pour traiter les questions juridiques pertinentes aux niveaux national et sous-national. L'exploitation illégale des forêts, le flou des droits forestiers et fonciers, les lacunes dans la planification de l'utilisation des terres et les lois fragmentaires sont autant de facteurs susceptibles de contribuer au déboisement et à la dégradation des forêts dans le secteur forestier, tout comme les lois ou politiques agricoles se traduisant par des effets pervers sur la gestion durable des terres. En fait, les principales causes du déboisement se trouvent souvent dans les tendances de développement à long terme d'autres secteurs (par exemple agriculture, extraction minière, énergie, transports)⁵⁷. Ainsi, dans un certain nombre de pays d'Asie, l'expansion agricole est l'une des principales causes du déboisement⁵⁸. Au Sulawesi central (Indonésie), une analyse juridique a montré que « la législation et les politiques ne sont pas harmonisées entre les différents secteurs, et il n'existe pas de cadre solide permettant de régler les conflits potentiels d'utilisation des terres entre foresterie, agriculture et exploitation minière »⁵⁹. Par conséquent, les pays devraient envisager des solutions juridiques intersectorielles et harmoniser les lois dans le cadre des stratégies de développement sobre en carbone. En outre, les pays pourraient analyser les causes sous-jacentes associées aux marchés internationaux et aux politiques commerciales afin de déterminer s'il existe des solutions juridiques nationales pouvant contribuer à la lutte contre les facteurs internationaux du déboisement.

57 Kissinger et al. (2012), Executive Summary.

58 Id. John Costenbader. REDD+ Benefit-Sharing: A Comparative Assessment of Three National Policy Approaches (2011) http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5577&Itemid=53

59 Voir l'Analyse juridique du Sulawesi.

56 Décision 1/CP.16 de la CCNUCC, par. 72.

3. Évaluer l'architecture institutionnelle

Les institutions gouvernementales identifiées lors de l'étape d'engagement des parties prenantes abordée dans le chapitre 3 joueront un rôle important dans la préparation et la mise en œuvre de la REDD+. Il se peut qu'un certain nombre de ministères et d'organismes à tous les niveaux soient concernés; il est donc utile d'évaluer les mandats institutionnels existants, la manière dont les activités intersectorielles sont coordonnées, quelles institutions pourraient se voir confier des responsabilités, si des moyens supplémentaires sont requis, et le cas échéant, quelles nouvelles institutions il serait nécessaire de créer. Cette évaluation revêt une importance juridique, car selon la situation du pays et la démarche juridique concernée, il peut être nécessaire de modifier la législation nationale de façon à ce que le pays dispose de la reconnaissance juridique et de la capacité d'administrer les fonds et les activités liées à la REDD+. En outre, dans la mesure où le chevauchement et le manque de clarté des juridictions constituent un défi au sein des institutions publiques, une révision ou une clarification des mandats existants peuvent être requises. Étant donné le caractère intersectoriel de la REDD+, les pays pourraient aussi mettre en place des comités directeurs nationaux ou interinstitutions et faire en sorte que, lors de l'évaluation des capacités institutionnelles, les capacités de collaboration existantes ou potentielles soient exploitées. Ces efforts concertés pourraient s'attacher à cerner les problèmes communs, élaborer une vision commune et mettre en place un cadre pour la planification et la mise en œuvre d'activités conjointes. Par exemple, l'Indonésie a mis en place une équipe spéciale REDD+ par le biais d'un

décret présidentiel; cette équipe a appuyé l'organisation de larges consultations avec les parties prenantes concernées, et continuera à instaurer une coordination intersectorielle. Il est important que les responsabilités et les pouvoirs décisionnels de ces organes soient très clairs dès le départ. Enfin, si cela n'est pas déjà prévu par la législation en vigueur ou les pouvoirs institutionnels, les institutions doivent disposer du mandat nécessaire pour mener de véritables consultations en conformité avec les garanties REDD+.

4. Comprendre la relation entre les lois et les politiques aux niveaux national et sous-national

La REDD+ est déjà mise en œuvre à de multiples niveaux. Si l'axe de la préparation juridique tend à se situer au niveau national, les activités de démonstration initiales révèlent que les cadres sous-nationaux peuvent jouer un rôle important dans la gestion des forêts. Il est important pour les pays de comprendre quelles sont les autorités compétentes et les capacités des administrations nationales, provinciales et locales au cours des diverses étapes de planification de la REDD+. Il est aussi essentiel de savoir quels niveaux de gouvernement sont en mesure de superviser efficacement les activités REDD+ dans les différentes régions d'un pays. L'analyse du cadre politique et législatif du Sulawesi central (Indonésie) a souligné l'existence de lacunes et de conflits entre les niveaux national et sous-national. Ces lacunes portent à croire que, dans certains cas, il n'existe pas de mécanisme d'application des lois dans la pratique⁶⁰. Les gouvernements devraient examiner la relation entre les cadres juridiques

⁶⁰ Id. Résumé analytique.

aux niveaux national et sous-national, et remédier aux lacunes et aux conflits le cas échéant. De même, si un pays décide d'élaborer des approches sous-nationales, il devra déterminer la façon dont elles s'articulent avec les niveaux d'émission de

référence/niveaux de référence nationaux (REL/RL). Il est nécessaire de veiller à ce que les méthodes de réduction des émissions au niveau sous-national soient entièrement en conformité et coordonnées avec un inventaire national.

État des lieux : évaluation préliminaire du cadre politique, institutionnel et juridique national

- Quels sont les secteurs qui participent à la gestion des forêts au niveau national, et quels sont les secteurs susceptibles de contribuer au déboisement et à la dégradation des forêts?
- Quels sont les lois en vigueur, les politiques, les règlements et les institutions responsables de la réglementation relative à la fois aux forêts et aux secteurs associés aux facteurs de déboisement?
 - Comment les forêts sont-elles définies? Existe-t-il des définitions concurrentes? Dans l'affirmative, mettre en place un processus visant à définir les forêts et les concepts connexes.
 - De quelles données de référence sur les forêts dispose-t-on? D'un point de vue juridique, existe-t-il des moyens d'améliorer la collecte de données ou la surveillance en cours?
 - Existe-t-il des incohérences entre les objectifs de la REDD+ et les objectifs de développement d'autres secteurs? Dans l'affirmative, quel type de processus peut être mis en place pour y remédier?
 - Existe-t-il des lacunes dans les mandats institutionnels? Comment contribuent-elles à l'absence ou au faible degré d'application du droit? Quels nouveaux mandats ou institutions seraient nécessaires pour combler les lacunes juridictionnelles?
 - Existe-t-il des lacunes ou des contradictions entre les cadres aux niveaux national et sous-national?
- Quels types d'outils de cartographie sont disponibles? La cartographie peut-elle contribuer à faciliter la coordination intersectorielle?
- Sur la base de l'évaluation préliminaire, quelles semblent être les approches les plus adéquates pour traiter les questions juridiques qui se posent (par exemple, réformer les lois en vigueur ou en adopter de nouvelles)?
- Lors de la mise en œuvre des réformes juridiques pertinentes pour la REDD+, les juristes devraient toujours collaborer avec les experts techniques au niveau national.



Chapitre 5

Application des garanties au niveau national

Ce chapitre fournit des informations permettant de déterminer si le cadre juridique national est favorable aux garanties REDD+ définies par la CCNUCC. Ce chapitre présente également des informations sur les principales composantes d'un système national de garanties, ainsi que des suggestions sur les principales questions juridiques relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un tel système, notamment la lutte contre la corruption, le respect des obligations en matière de droit et la conformité avec les obligations internationales pertinentes.

Lors de la conférence de la CCNUCC qui s'est tenue à Cancún en 2010 (COP16), les Parties sont convenues de promouvoir et soutenir un ensemble de sept garanties lors de la mise en œuvre d'activités REDD+ (voir l'encadré 3). Les Accords de Cancún et l'Accord de Durban qui a suivi ont aussi prié les parties mettant en œuvre la REDD+ de fournir des informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées tout au long de la mise en œuvre des activités REDD+. Les pays qui entreprennent ces activités doivent donc mettre au point des approches au niveau national afin de pouvoir respecter les garanties énoncées dans les accords de Cancún, dont l'objectif est de réduire les risques sociaux et environnementaux et d'engendrer des avantages supplémentaires. Les garanties de la CCNUCC traitent de

principes généraux, et leur mise en œuvre au niveau national exige une constante mise au point; leur traduction dans des lois et des politiques concrètes au niveau national nécessite donc un certain degré de souplesse. En outre, il existe peut-être déjà des lois et des politiques nationales favorables ou conformes aux garanties définies par la CCNUCC, par exemple des lois nationales relatives aux études d'impact sur l'environnement. Des directives supplémentaires sur la mise en œuvre au niveau national sont en cours d'élaboration dans le cadre de la CCNUCC.

En plus des orientations définies sous l'égide de la CCNUCC, des initiatives telles que le FCPF, le Programme ONU-REDD et les Standards sociaux et environnementaux REDD+ (REDD+ SES) fournissent des informations qui peuvent aider les pays à comprendre et interpréter les garanties REDD+.

Les Principes et critères sociaux et environnementaux (PCSE) constituent un cadre d'orientation global, qui comprend des principes généraux et des critères plus détaillés recensant les questions importantes à prendre en considération lors de la préparation et de la mise en œuvre de la REDD+. Les principes et critères sont conformes aux et reposent sur les orientations générales des garanties REDD+ définies par la CCNUCC; ils sont

Encadré 3 – Garanties définies par la CCNUCC et systèmes d'information sur les garanties

Les pays sont convenus de promouvoir les garanties suivantes et d'y adhérer lorsqu'ils entreprennent des activités REDD+ :

- a. Compatibilité et complémentarité des mesures avec les objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux pertinents
- b. Structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière tenant compte de la législation et de la souveraineté nationales
- c. 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
- d. Participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales
- e. Compatibilité des mesures avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, en veillant à ce que les activités REDD+ 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
- f. Mesures visant à prendre en compte les risques d'inversion
- g. Mesures visant à réduire les déplacements d'émissions

Système d'information sur les garanties (SIS) : La décision 12/CP.17 des conclusions de la CCNUCC de Durban stipule que tout SIS devrait pouvoir fournir des informations sur la façon dont les garanties de Cancún sont prises en compte et respectées. Ces systèmes devraient être impulsés par les pays, mis en œuvre au niveau national, et s'appuyer sur les systèmes déjà en place, selon le cas. Il a également été convenu qu'un résumé des informations sur la façon dont les garanties sont prises en compte et respectées doit être fourni de façon périodique dans les communications nationales des parties à la CCNUCC. Ces dernières sont de plus convenues qu'au fil de l'élaboration des SIS, il sera essentiel de reconnaître les obligations et accords internationaux pertinents et de respecter l'égalité entre les sexes.

**Décisions pertinentes de la CCNUCC : 1/CP.16 et 12/CP.17. Basé sur le Document d'orientation 03 du Programme ONU-REDD : Mise en application des garanties et des systèmes d'information de garantie liés à la REDD+.*

issus du riche ensemble de connaissances et de ressources documentaires relatif aux garanties, aux normes et à la certification. Les PCSE fournissent un cadre d'orientation au Programme ONU-REDD afin de répondre à deux besoins spécifiques :

1. faire face aux problèmes sociaux et environnementaux dans le cadre des programmes nationaux ONU-REDD et autres activités financées au titre du programme ONU-REDD;

- 2 aider les pays à élaborer des approches nationales en matière de garanties REDD+ conformément aux dispositions de la CCNUCC.

En ce qui concerne ce second point, les PCSE, associés à d'autres outils et démarches, peuvent aider les pays à mettre au point des approches nationales pour : promouvoir, appuyer et mettre à profit les garanties REDD+ définies par la CCNUCC; fournir des informations sur la manière dont ces garanties sont prises en compte et respectées; et démontrer leurs résultats au-delà du carbone (par exemple en matière de réduction de la pauvreté et de préservation de la diversité biologique).

De plus, l'initiative REDD+ SES appuie la REDD+ et l'élaboration des garanties. Il s'agit d'une initiative multipartite facilitée par l'Alliance climat, communauté et biodiversité (CCBA) et l'organisation CARE International; elle a été conçue pour contribuer à la conception et à la mise en œuvre de programmes REDD+ conformes aux garanties définies par la CCNUCC. Les Standards sociaux et environnementaux REDD+ mettent l'accent sur les moyens de générer d'importants avantages sociaux et environnementaux, et vont bien au-delà de la définition des garanties minimales⁶¹.

Le FCPF étant une initiative de la Banque mondiale, les pays participant au FCPF sont tenus de réaliser une évaluation stratégique environnementale et sociale, afin de garantir la cohérence avec les garanties pertinentes de la Banque mondiale.

61 Les principes, critères et indicateurs REDD+ ont été établis par le biais de processus multipartites et sont adaptés au niveau national par le biais de processus multipartites. Il a été constaté que ce processus permet d'obtenir un meilleur consensus et fournit un cadre pour le suivi et l'élaboration des rapports.

Gérer plusieurs ensembles de garanties et de normes peut s'avérer difficile pour les gouvernements. La situation peut être particulièrement complexe lorsqu'un pays participe à différentes initiatives et est financé par de multiples sources dont les exigences peuvent varier, notamment en matière d'établissement de rapports.

Comme suggéré par le Programme ONU-REDD, les approches nationales en matière de garanties peuvent comprendre deux éléments principaux⁶² :

- des politiques, lois et réglementations (PLR) ainsi que des institutions permettant de favoriser les avantages pour les communautés et les écosystèmes vulnérables et d'éviter de leur nuire, y compris les mécanismes de réclamation correspondants;
- un système d'information sur les garanties (SIS) afin de fournir des informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées tout au long de la mise en œuvre de la REDD+, comportant des indicateurs, des méthodes de collecte des informations ainsi qu'un cadre pour la communication d'informations.

Il est recommandé qu'une approche en matière de garanties comprenne un cadre de gouvernance pour la mise en œuvre, un cadre pour la communication d'informations sur les incidences positives et négatives, et des indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre des politiques, lois et réglementations. Un système de garanties doit également démontrer les avantages obtenus (par exemple réduction

62 Id.

des émissions, lutte contre la pauvreté, conservation de la diversité biologique, etc.) et vérifier la façon dont les impacts négatifs sont pris en compte ou atténués (par exemple existence de mécanismes de réclamation).

1. Élaboration de garanties nationales

En ce qui concerne l'élaboration de garanties nationales, il est suggéré que chaque pays définisse les objectifs de l'approche en matière de garanties en interprétant les décisions de la CCNUCC dans un contexte national et en identifiant les risques concernés. Un système plus complet peut nécessiter un effort initial plus important pour sa mise en place et la consolidation des différentes initiatives nationales [par exemple : surveillance des forêts, notification au FCPF, application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT), REDD+ SES, notifications périodiques aux organes internationaux des droits de l'homme, etc.], mais il peut aussi aboutir à une meilleure efficacité des résultats à long terme et aider à préserver toute la gamme des options de financement de la REDD+. Quelle que soit l'approche adoptée, en revanche, il est proposé que les pays élaborent leurs propres approches nationales en matière de garanties avec la participation effective du public, par exemple par le biais de processus de consultation multipartite et de l'évaluation de la gouvernance participative.

En ce qui concerne les considérations d'ordre juridique, comme il est recommandé dans le document d'orientation du Programme ONU-REDD relatif aux garanties, chaque pays mettant en œuvre la REDD+ devrait procéder à une évaluation de la compatibilité des PLR

et institutions existantes avec les garanties REDD+ définies par la CCNUCC⁶³. Sur la base de cette évaluation, les pays devront déterminer la meilleure approche pour remédier aux lacunes et incohérences mises en évidence, en modifiant les PLR existantes ou en élaborant de nouvelles. Par exemple, au Mexique, le Congrès a donné mandat pour intégrer les principes des garanties REDD+ dans la loi par le biais d'amendements spécifiques de la législation forestière existante. Cette démarche est très différente de celle de l'Indonésie, où l'équipe spéciale REDD+ (habilitée au niveau ministériel) a mis au point un ensemble détaillé de garanties et d'indicateurs, appelé PRISAI (bouclier), à appliquer dans le cadre de la REDD+. En plus de définir ses propres garanties, l'Indonésie prévoit de réformer certaines lois et réglementations qui ne sont pas axées spécifiquement sur les forêts, par exemple afin d'intégrer plus largement le consentement préalable, libre et éclairé dans la gestion des ressources naturelles. L'Indonésie aura peut-être également besoin d'envisager l'élaboration de lois et réglementations spécifiques pour la mise en œuvre de certains aspects de la stratégie nationale REDD+, y compris les garanties.

Au-delà de l'évaluation des PLR nationales, les garanties définies par la CCNUCC exigent que les actions REDD+ soient conformes aux conventions et accords internationaux pertinents [garantie (a)] ainsi qu'aux obligations juridiques internationales pertinentes relatives aux peuples autochtones et aux communautés locales [garanties (c) et (d)]. La CCNUCC

63 Le Cadre d'appui du Programme ONU-REDD pour l'élaboration d'approches nationales en matière de garanties, les PCSE, l'outil BeRT, l'approche LEG-REDD+, l'évaluation de la gouvernance participative (PGA) et le Service droit et développement de la FAO sont des instruments utiles à cet égard.

laisse actuellement l'interprétation de « pertinent » à l'appréciation des pays concernés; il est cependant possible que les futures directives définissent plus précisément ce terme. Quoi qu'il en soit, chaque pays devant d'ores et déjà respecter les obligations pertinentes applicables, comme on l'a vu au chapitre 2, il peut être prudent d'interpréter la pertinence au sens large lors de l'étude des obligations internationales pertinentes relatives aux activités REDD+. Des exemples d'instruments susceptibles de renfermer des obligations pertinentes sont donnés à l'annexe 4. L'annexe 4 présente une liste non exhaustive des instruments les plus largement cités en référence et contenant des obligations que les pays voudront peut-être prendre en compte lors de l'interprétation des garanties définies par la CCNUCC. L'annexe 5 présente un tableau identifiant les instruments qui s'appliquent aux différents pays REDD+ dans le cadre d'un sous-ensemble d'instruments relatifs aux droits. Assurer la compatibilité avec les obligations internationales contribuera également au respect des autres garanties REDD+ définies par la CCNUCC. Toutefois, la mesure dans laquelle le respect des autres garanties sera ainsi assuré dépendra des instruments internationaux signés, ratifiés, ou approuvés par le pays ou auxquels il a adhéré. Par conséquent, en plus d'identifier les obligations internationales pertinentes, les pays peuvent souhaiter avoir recours aux orientations en matière d'interprétation énoncées dans les PCSE du Programme ONU-REDD et dans l'outil BeRT lors de l'évaluation des garanties.

Il existe un grand nombre de questions intersectorielles qui revêtent une importance juridique à l'échelon national en ce qui concerne les garanties; elles seront approfondies dans ce chapitre :

- droits;
- biodiversité et autres aspects environnementaux;
- corruption et conflits d'intérêts;
- comparabilité et pérennité de la réduction des émissions.

La dernière étape de l'élaboration des garanties nationales passe par la mise en place d'un SIS; cependant, les considérations d'ordre juridique associées aux SIS étant peu nombreuses, cette étape n'est pas abordée en détail dans la présente publication.

2. Droits

Il existe un certain nombre de droits de l'homme et de normes internationales associées ayant trait aux activités REDD+⁶⁴. Il s'agit notamment des droits relatifs à

64 Pour une liste indicative des traités et autres instruments internationaux clés relatifs à la mise en œuvre de la REDD+, on se reportera à l'annexe 4. On notera également que le droit international coutumier peut définir des droits pertinents, en particulier en ce qui concerne les terres, territoires et ressources, et allant au-delà des obligations énoncées dans les textes des traités.

: la culture⁶⁵, la non-discrimination⁶⁶, la religion⁶⁷, l'accès à la justice et à des voies de recours efficaces⁶⁸, la prise de décisions (y compris l'information, la participation et le

consentement)⁶⁹, l'autodétermination⁷⁰ et la propriété (y compris les terres, territoires et ressources)⁷¹. Dans cette section, nous mettons l'accent sur les droits concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice; le consentement préalable, libre et éclairé; et les droits à la terre, aux territoires et aux ressources (qui sont abordés en détail dans le chapitre 6).

65 De manière générale, voir Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; voir aussi Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 27(1); Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 15; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 27; Convention sur la diversité biologique, arts. 8(j) et 10(c); Convention no 169 de l'OIT, arts. 2(2b), 4, 5 et 8; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, arts. 8, 11, 13, 15, 31 et 34; Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, arts. 4, 5 et 6; Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, arts. 11 et 13; Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, arts. 2, 5 et 8; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 30.

66 Voir par exemple : Déclaration universelle des droits de l'homme, arts. 1, 2, 7; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, arts. 2(2) et 3; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, arts. 2, 3 et 26; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, arts. 2-7; Convention no 169 de l'OIT, arts. 2(2a) et 3; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 2; Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, art. 2(3); Convention relative aux droits de l'enfant, arts. 2 et 30; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 2.

67 Voir par exemple : Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 12; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, arts. 2, 4, 18, 20, 24, 26 et 27; Convention no 169 de l'OIT, arts. 5, 7 et 13; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, préambule par. 4, arts. 12 et 25; Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, arts. 4, 5 et 6; Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, art. 13; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 14.

68 Voir par exemple : Déclaration universelle des droits de l'homme, arts. 6, 9 et 10; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, arts. 2, 9, 14, 15 et 16; Convention no 169 de l'OIT, arts. 12 et 18; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, arts. 11, 28, 32 et 40; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 12; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 15.

2.1 Accès à l'information, participation du public et accès à la justice

Les droits concernant l'accès à l'information, la participation intégrale et effective à la prise de décisions et l'accès à la justice sont d'une importance cruciale pour la légitimité et le succès de la mise en œuvre des activités REDD+. Ils sont protégés en vertu du droit international. Dans le cadre des activités de préparation et de mise en œuvre, les pays commencent déjà à prévoir un meilleur accès à l'information et à la participation, ainsi que des processus de réclamation. Cette démarche se déroule

69 Voir par exemple : Déclaration universelle des droits de l'homme, arts. 19 et 21; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, arts. 19 et 25; Convention no 169 de l'OIT, arts. 6, 7, 15, 16(2), 17(2) et 33; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, arts. 5, 10, 11, 13, 18, 19, 23, 28 et 32(2); Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, arts. 9 et 11; Convention relative aux droits de l'enfant, arts. 12 et 13; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 14(2)(a) et (f).

70 Voir par exemple : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 1; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 1; Convention no 169 de l'OIT, art. 7; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 3.

71 Voir par exemple : Déclaration universelle des droits de l'homme, arts. 12 et 17; Convention sur la diversité biologique, arts. 8(j) et 10(c)-(e); Convention no 169 de l'OIT, arts. 8, 14, 15, 16 et 17; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, arts. 8(2)(b), 10, 11, 25, 26, 28, et 29.1; Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, arts. 4, 5 et 6; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 14(2)(g).

essentiellement au niveau institutionnel, et s'appuie sur les compétences existantes afin d'incorporer les meilleures pratiques dans la planification de la REDD+ et les activités de démonstration initiales. Il importe toutefois de noter qu'à l'heure actuelle, des progrès restent à faire en particulier en matière d'organisation de véritables consultations tenant compte de l'égalité entre les sexes avec les peuples autochtones et les communautés locales, ainsi qu'en matière de procédures relatives au consentement préalable, libre et éclairé. Les expériences nationales, comme celles du Panama, conduisent à l'élaboration de recommandations pour remédier à ces insuffisances, par exemple la nécessité d'organiser des dialogues au niveau national sur les droits d'émission de carbone⁷². Si ces droits et les obligations procédurales associées ne sont pas inscrits dans la législation nationale (y compris les mandats institutionnels définis par les organes législatifs), les changements de gouvernement risquent de conduire à l'érosion des droits. Les pays devraient donc examiner la législation en vigueur afin de déterminer si elle prévoit la protection prévue par les garanties et le droit international applicable; cet aspect est particulièrement important lorsque les pays n'ont pas l'intention d'adopter une législation relative à la REDD+ et traitant spécifiquement des garanties. Aux fins de cette section, nous mettons l'accent sur des questions juridiques relatives à la liberté de l'information et à la participation des parties prenantes.

2.1.1 Lois sur la liberté de l'information⁷³

L'accès à l'information est indispensable à une participation effective, et de façon plus générale à la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte. Par conséquent, de solides lois sur la liberté de l'information constituent une base essentielle sur laquelle s'appuyer⁷⁴. Les pays peuvent également avoir besoin d'un appui institutionnel, par exemple du personnel dédié au traitement des demandes et à la traduction, ou encore des mécanismes de surveillance afin de garantir l'application des lois. Sur le plan pratique, de nombreuses questions sont à prendre en considération, notamment le type d'informations, les destinataires potentiels, les moyens de diffuser des informations de façon adaptée aux particularités culturelles et soucieuse de l'équité entre les sexes, et la manière de répondre aux divers besoins linguistiques. Près de la moitié des pays partenaires du Programme ONU-REDD disposent d'une législation sur la liberté de l'information, mais il existe des vulnérabilités à tous les niveaux. En outre, le recours aux lois sur la liberté de l'information s'agissant de la REDD+ ou du secteur forestier est faible. Les pays REDD+ devraient envisager sérieusement d'adopter des lois sur la liberté d'information ou de prévoir l'appui institutionnel qui leur est nécessaire. À cet égard, il convient de souligner que, à la lumière du processus de planification de la REDD+, l'Indonésie prévoit de réformer

72 ONU-REDD. Draft Mid-term Evaluation Report, UN-REDD National Joint Programme in Panama, Independent Investigation and Evaluation Team (2013).

73 Voir Programme ONU-REDD. Garantir l'intégration, la transparence et la reddition de comptes dans les systèmes nationaux de REDD+ : le rôle de la liberté d'information (2013). http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10185&Itemid=53.

74 Les travaux de recherche montrent que les lois sur la liberté de l'information tendent à être plus efficaces lorsqu'elles s'accompagnent de la libéralisation de la circulation de l'information, par exemple par le biais d'une plus grande liberté de la presse. Id.

ses lois sur la liberté de l'information. Les enseignements tirés de ce processus seront enrichissants pour les autres pays.

2.1.2 Engagement des parties prenantes

La nature et la forme précises des processus de participation varient d'un contexte à l'autre. En effet, la mise au point d'un processus de consultation efficace nécessite la contribution des parties prenantes concernées, et doit être adaptée aux différents contextes culturels. Cela est mis en évidence dans des publications telles que les Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts⁷⁵, élaborées conjointement par le programme ONU-REDD et le FCPF, qui sont détaillées au chapitre 3 sur la participation des parties prenantes. Toutefois, lors de l'examen de la question spécifique de la participation des parties prenantes en matière de droits et d'obligations, préciser dans la loi (y compris les mandats institutionnels définis par les organes législatifs) qu'un robuste mécanisme de consultation est un préalable à l'approbation des activités REDD+ contribuera à ce que les parties prenantes aient la possibilité de participer de manière véritable et efficace aux décisions qui concernent leurs droits humains fondamentaux.

Les éléments clés à traiter sont notamment les suivants :

- droits des parties prenantes, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et des collectivités tributaires des forêts⁷⁶;
- consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (voir ci-dessous);
- répartition des responsabilités entre entités nationales et locales pour garantir une participation effective;
- dispositions visant à assurer le renforcement des capacités nécessaires pour les parties prenantes;
- dispositions visant à assurer que les avis de consultation et les informations connexes sont publiés suffisamment à l'avance (en tenant compte des considérations géographiques et culturelles);
- dispositions visant à assurer que les consultations sont menées de manière adaptée aux particularités culturelles et soucieuse de l'équité entre les sexes;
- représentation des parties prenantes dans les organes de planification nationale et régionale ou dans les organes de contrôle (prescrire la représentation dès le départ n'est peut-être pas approprié).

75 FCPF et Programme ONU-REDD. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts (2012). http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7980&Itemid=53

76 En conformité avec le droit international, ces droits pourraient inclure les droits civils et politiques; les droits économiques, sociaux et culturels; des droits à la terre et aux ressources naturelles; des droits de participation; le consentement préalable, libre et éclairé.

2.2 Consentement préalable, libre et éclairé (FPIC)

Le consentement préalable libre et éclairé est d'une importance cruciale pour l'efficacité de la REDD+. « Le devoir et l'obligation des États de consulter les peuples autochtones et les communautés tributaires des forêts en vue d'un accord, l'exigence d'obtention du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones ainsi que la demande croissante pour recueillir le consentement des communautés tributaires des forêts sont un des corollaires d'une multitude de droits de l'homme universellement acceptés, y compris le droit à l'autodétermination, le droit à la participation, le droit à la propriété, le droit à l'intégrité culturelle et le droit à l'égalité, qui sont contenus dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ⁷⁷ ». Les définitions des différents éléments du FPIC et leur fondement légal sont disponibles dans les Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause du Programme ONU-REDD et le Guide juridique correspondant. Ils ne seront pas abordés ici. Il est utile toutefois de réaffirmer qu'une consultation digne de ce nom est une condition nécessaire mais non suffisante du processus d'obtention du consentement.

Les cadres juridiques nationaux jouent un rôle déterminant dans la création de conditions propices à la mise en œuvre efficace du processus relatif au consentement préalable, libre et éclairé. Le point de départ est la reconnaissance explicite du FPIC dans la législation nationale, car cette reconnaissance confère

l'autorité juridique directe nécessaire pour incorporer le consentement préalable, libre et éclairé dans toutes les politiques et procédures au niveau national. À cet égard, le législateur devra déterminer à qui s'applique le FPIC et comment les gouvernements nationaux répondent aux obligations en la matière en vertu du droit et des accords internationaux, comme la Convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail (OIT), le projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les décisions de la Conférence des Parties à la CDB. S'il est clair que le consentement préalable, libre et éclairé s'applique aux peuples autochtones, la jurisprudence internationale est encore en cours d'élaboration, et a récemment montré qu'il pouvait s'appliquer aussi aux autres communautés⁷⁸. Les communautés dépendant de la forêt peuvent être affectées par la REDD+ de la même manière que les populations autochtones; par conséquent, il serait prudent d'appliquer le FPIC de manière plus large pour les activités REDD+. En outre, la législation nationale devrait spécifier que les plans et projets de développement ne peuvent pas être approuvés si les procédures relatives au consentement préalable, libre et éclairé ne sont pas correctement appliquées, et que les réductions d'émissions ne peuvent pas être validées en cas de violation des accords avec les communautés affectées. Tout accord entre les organismes ou partenaires d'exécution et les communautés devrait avoir force exécutoire en vertu de la législation nationale.

77 Programme ONU-REDD. Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (2013).

78 Cour interaméricaine des droits de l'homme. Case of the Saramaka People v. Suriname (2007).

2.3 Droits à la terre, aux territoires et aux ressources, et droits d'émissions de carbone

Un cadre clair, sûr et équitable régissant les droits d'occupation (tenure) et d'utilisation des forêts ainsi que les droits applicables/connexes d'émission de carbone est un élément clef pour l'efficacité de la mise en œuvre de la REDD+. Les droits définis par la loi, ou les textes de loi mis en œuvre par les gouvernements, ainsi que les droits judiciaires et coutumiers d'occupation et d'utilisation, qui sont des pratiques anciennes ou traditionnelles respectées par les communautés, constituent la base des droits sous-jacents d'occupation et d'utilisation des forêts. S'il est vrai que les arrangements spécifiques varient d'un pays à l'autre (et même à l'intérieur d'un pays), les garanties REDD+ et les orientations élaborées sous l'égide de la CCNUCC, du FCPF, du PIF, des organismes des Nations Unies comme le PNUD, la FAO et autres régimes visent toutes à assurer la conformité avec les obligations nationales et internationales en matière de tenure (y compris les droits légaux et coutumiers applicables d'occupation et d'utilisation des terres, des territoires et des ressources)⁷⁹. Par ailleurs, certains processus en cours relatifs aux régimes fonciers des terres agricoles, comme le travail mené par le Service droit et développement de la FAO,

peuvent intéresser directement la REDD+, en fonction de la localisation géographique des investissements REDD+. Ces questions sont examinées plus en détail dans les chapitres 6 et 7.

3. Biodiversité et autres aspects environnementaux

Comme on l'a vu au chapitre 2, il existe de fortes synergies entre les objectifs de la CDB et les activités REDD+. La garantie REDD+ (e) définie par la CCNUCC de la Convention stipule que les forêts naturelles ne doivent pas être converties et que la biodiversité doit être protégée. La garantie demande aussi aux pays de conserver les forêts naturelles et leurs services écosystémiques ainsi que de renforcer les autres avantages sociaux et environnementaux. Dans le cas de la CDB, les conseils relatifs aux garanties REDD+ permettent de déterminer comment interpréter les garanties en assurant leur conformité avec les obligations découlant de la CDB. Les conseils de la CDB pourraient être particulièrement utiles aux pays qui élaborent leurs propres garanties et qui les intègrent dans le cadre juridique national. En outre, les politiques, lois et réglementations (PLR) qui adoptent des obligations pertinentes pourraient favoriser l'intégration des garanties dans le cadre juridique national⁸⁰.

Les pays s'appuient déjà sur les synergies entre la REDD+ et la CDB. Le Plan d'action national pour la REDD+ du Viet Nam (2011-2020) constitue l'un des éléments de la stratégie et du plan d'action nationaux pour la diversité biologique (SPANB)⁸¹.

79 De manière générale, voir Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf> [ci-après dénommées Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers]; voir aussi Déclaration universelle des droits de l'homme, arts. 12 et 17; Convention sur la diversité biologique, arts. 8(j) et 10(c)-(e); Convention no 169 de l'OIT, arts. 8, 14, 15, 16 et 17; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, arts. 8(2)(b), 10, 11, 25, 26, 28 et 29.1; Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, arts. 4, 5 et 6; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 14.2(g).

80 Voir par exemple Décision XI/19 de la CDB, par. 12.

81 Voir Swiss-Philippine Initiative. Best Practices in Governance and Biodiversity Safeguards for REDD+ (2012).

De même, au Népal, la REDD+ a été intégrée en tant qu'élément de la future Stratégie nationale du secteur forestier et de la SPANB⁸². En fonction de la manière dont ces processus sont mis en place en interne, il se peut que les pays aient à traiter d'éventuelles implications juridiques et institutionnelles.

S'il est vrai que la CDB est une source essentielle pour les questions relatives à la diversité biologique, il existe d'autres instruments environnementaux pertinents pour la planification et de la mise en œuvre de la REDD+, notamment la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention de Ramsar. Comme le démontre une partie de l'élaboration des garanties, lors de l'identification des obligations internationales pertinentes, les pays pourraient aussi recenser les initiatives en cours et les synergies entre les instruments environnementaux internationaux, et étudier la façon de les intégrer dans le cadre juridique ou dans la planification de l'utilisation des terres aux niveaux national et sous-national. Par exemple, les pays peuvent avoir pris de nombreux engagements en matière de réalisation d'études d'impact social et/ou sur l'environnement dans le cadre d'obligations internationales. La REDD+ nécessitera de toute évidence des évaluations stratégiques environnementales et sociales ou leurs variantes afin de répondre aux exigences en matière de garanties, alors que de nombreuses lois nationales sont déjà en place en ce qui concerne la réalisation de telles évaluations lors de la mise en œuvre d'activités dans les forêts. Par conséquent, il peut être bénéfique, lors de l'élaboration de nouvelles PLR relatives aux études d'impact

sur l'environnement ou de l'application de PLR existantes, d'harmoniser les exigences pertinentes de manière à rationaliser les évaluations nationales et à permettre une planification plus efficace et plus cohérente de la REDD+. Les pays peuvent aussi avoir des obligations en vertu d'accords commerciaux, comme la Convention sur le commerce International des espèces menacées d'extinction (CITES), qui devraient être prises en considération lors de l'évaluation des cadres juridiques nationaux pour la REDD+.

4. Corruption et conflits d'intérêts

Même lorsque les lois nationales sont strictes, les carences en matière d'application peuvent compromettre le cadre juridique le mieux conçu. Les conflits d'intérêts et les cas de corruption peuvent constituer des obstacles qu'il est nécessaire de lever pour que la REDD+ soit efficace. La promesse d'importants flux financiers destinés aux gouvernements et aux agents d'exécution des activités REDD+ peut accroître la concurrence pour les ressources, ainsi que la probabilité de situations de conflits d'intérêts et de corruption. Afin de déterminer les forces et faiblesses du cadre juridique national et de son application, les pays devraient envisager de procéder à une évaluation des risques de corruption dans le cadre de la REDD+. Une telle évaluation devrait examiner 1) si, quand et comment la corruption constitue un facteur de déboisement et de la dégradation des forêts, et 2) l'apparition de nouveaux risques engendrés par la REDD+, par exemple les risques associés à la gestion des fonds ou à la répartition des avantages, ainsi que les risques de corruption liés à l'acquisition des forêts et l'érosion des droits d'occupation

82 Id.

et d'utilisation légitimes⁸³. Il s'agira notamment d'examiner les situations où des conflits d'intérêts peuvent survenir à des points de décision critiques. Il est possible de faire appel à une entité impartiale et indépendante ou à une plateforme multipartite pour procéder à des évaluations de ce type. Les pays devraient gérer et atténuer les risques de corruption dans les processus REDD+ en se basant sur les conclusions de l'évaluation.

Le cadre juridique national devrait être comparé aux instruments internationaux et régionaux applicables traitant de la corruption, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption⁸⁴. L'évaluation des lois nationales pertinentes pourrait notamment inclure : les lois sur la liberté de l'information; la législation relative aux lanceurs d'alerte; la législation anticorruption; les lois sur le financement des campagnes électorales; les lois sur les appels d'offres pour les marchés publics et les concessions⁸⁵. La mise en œuvre de ces mesures législatives nécessite de travailler en collaboration et en coordination avec les différentes parties prenantes, y compris les services gouvernementaux, les organismes de contrôle indépendants, les organes législatifs, ainsi que les acteurs non étatiques (société civile, ONG et secteur privé). Il est particulièrement important de prêter attention aux agences de lutte contre la corruption, qui sont souvent chargées de rédiger ou de participer à la rédaction de textes législatifs dans des

domaines liés aux politiques de lutte contre la corruption; elles se voient parfois également confier l'examen d'autres lois dans une perspective de lutte contre la corruption, ce qui permet par exemple une détection précoce de lacunes susceptibles de favoriser la corruption dans les projets de textes juridiques, éventuellement dans le cadre de l'évaluation ex ante de l'impact de la réglementation.

Plusieurs aspects, allant de la planification à la mise en œuvre, sont susceptibles de poser des problèmes de gouvernance, notamment⁸⁶ :

- changements apportés aux systèmes de tenure et au traitement des droits de propriété, d'utilisation et de gestion, ainsi que des droits d'émission de carbone;
- identification et accréditation des agents d'exécution des projets, négociation des obligations contractuelles et collusion lors de l'appel d'offres ou de l'approbation des contrats;
- gestion des fonds, y compris pour les mécanismes de partage des avantages;
- fixation des niveaux de référence et niveaux d'émission de référence, et validation des réductions d'émissions;
- mécanismes d'application, y compris le contrôle du respect des garanties et des normes;
- versement de pots-de-vin lors de la délivrance de permis pour l'agriculture, la foresterie et autres utilisations des terres (y compris dans le cadre de la REDD+);

83 Voir Programme ONU-REDD. Guidance on Conducting REDD+ Corruption Risk Assessment (2012), http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8322&Itemid=53

84 Il est important de noter que la grande majorité des pays REDD+ sont déjà signataires de cette convention internationale.

85 Transparency International. Keeping REDD+ Clean (2012). http://www.transparency.org/whatwedo/pub/keeping_redd_clean

86 Un grand nombre de ces exemples sont tirés des évaluations des risques de corruption réalisées par les pays et appuyées par le Programme ONU-REDD. Les rapports présentés par le Kenya, le Pérou et les Philippines seront bientôt disponibles sur le site www.un-redd.org.

- corruption au sein du système judiciaire dans le cas de conflits liés à la REDD+.

Il est essentiel que les pays élaborent ou améliorent les dispositions juridiques afin de renforcer la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre compte, et qu'ils préviennent les conflits d'intérêts dans le cadre de la préparation à la REDD+ et de la mise en œuvre de sa politique. Il pourrait également être utile de disposer de modalités pour les processus concernés, comme l'accréditation des agents d'exécution, l'approbation d'activités spécifiques, la vérification des résultats (réductions des émissions ou autres) et la gestion des fonds.

5. Comparabilité et pérennité de la réduction des émissions

À terme, si les activités REDD+ sont planifiées et mises en œuvre de manière adéquate, elles devraient réduire les émissions. L'obtention de « résultats » est au cœur de la phase finale de la REDD+. Les garanties définies par la CCNUCC appellent à l'adoption de « mesures visant à réduire les risques d'inversion » et de « mesures visant à réduire les déplacements d'émissions ». Ces notions sont respectivement connues sous les noms de « non-permanence » (le carbone piégé est libéré ultérieurement) et de « transferts » ou « fuites » (le carbone piégé est libéré ailleurs).

La lutte contre les facteurs du déboisement, abordée au chapitre 4, contribue également à la mise en œuvre de garanties relatives aux émissions. L'exploitation illégale des forêts peut poser un problème particulier pour assurer la permanence et prévenir les transferts. De même, si le commerce international est concerné, les pays peuvent avoir des obligations au titre d'accords internationaux comme la CITES. Le plus gros problème dans de nombreux pays est le faible degré d'application du droit, cependant, l'amélioration de l'application seule ne sera pas forcément suffisante pour assurer la prise en compte des garanties. Il importe également de s'attaquer aux problèmes sociaux sous-jacents et à l'économie politique profonde de la gouvernance des forêts qui sont à l'origine de l'exploitation forestière illégale, et cela peut aussi impliquer la mise en place de solutions juridiques. En outre, certains pays peuvent être confrontés à des problèmes systémiques qui empêchent le bon suivi du bois récolté légalement, tels que les lacunes en matière de données, le blanchiment des permis et le manque de données cohérentes nécessaires au suivi des permis⁸⁷. Dans de telles situations, il est pratiquement impossible de faire la distinction entre le bois récolté légalement et le bois récolté illégalement. Résoudre les problèmes systémiques peut nécessiter des réformes juridiques ou réglementaires plus importantes.

⁸⁷ Environmental Investigation Agency, *The Laundering Machine* (2012), <http://eia-international.org/wp-content/uploads/The-Laundering-Machine.pdf>

État des lieux : application des garanties

- Quels sont les instruments internationaux pertinents qui s'appliquent au pays?
On se reportera à l'annexe 4.
 - Les lois, les réglementations et politiques nationales sont-elles compatibles avec ces instruments? On notera qu'il s'agit d'une évaluation globale qui alimente les thèmes intersectoriels ci-dessous.
- Les lois et les réglementations nationales sont-elles conformes aux normes internationales relatives aux « droits »?
 - Quelles sont les normes internationales pertinentes?
 - Le cadre juridique prévoit-il une procédure transparente?
- Existe-t-il des lois sur la liberté d'information ou un autre moyen légal d'obtenir des informations?
- Les institutions sont-elles accessibles, en particulier pour les communautés?
 - Existe-t-il des protections assurant la participation pleine et effective, de manière adaptée aux particularités culturelles et soucieuse de l'équité entre les sexes?
 - Le cadre juridique prévoit-il le consentement préalable, libre et éclairé?
 - La loi reconnaît-elle les droits relatifs à l'intégrité culturelle, la non-discrimination et l'autodétermination?
 - De quelle manière le cadre juridique traite-t-il des droits à la terre, aux territoires et aux ressources (examinés dans le chapitre 6)?
- Les lois et les réglementations nationales sont-elles conformes aux normes internationales sur la biodiversité et autres aspects environnementaux?
 - Identifier les accords sur l'environnement pertinents.
 - Le cadre juridique respecte-t-il les obligations découlant des accords pertinents, comme la CDB, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention de Ramsar?
 - En particulier, les programmes REDD+ actuels tiennent-ils compte des conseils de la CDB en matière de garanties REDD+?
 - Quelles lois, réglementations ou politiques contribuant à la mise en œuvre d'autres accords environnementaux peuvent être utilisées pour appuyer les garanties environnementales?
 - Est-il possible d'harmoniser les lois, réglementations et politiques pertinentes en vue de rationaliser les études d'impact et la surveillance?
 - Existe-t-il des obligations liées au commerce qui soient pertinentes pour la gouvernance des forêts, telles que celles énoncées dans la CITES?
- Quels sont les mécanismes en place pour traiter les cas de corruption et de conflit d'intérêts?
 - Le cadre juridique respecte-t-il les obligations en matière de lutte contre la corruption, telles que celles contenues dans la Convention des Nations Unies contre la corruption?
 - Une évaluation des risques de corruption est-elle nécessaire?

- Si une évaluation a été réalisée et les risques identifiés, comment ces risques devraient-ils être pris en compte?
 - Existe-t-il des lois, réglementations ou politiques connexes qui devraient être modifiées, en tenant particulièrement compte des activités REDD+?
 - Quelles procédures convient-il de mettre en place pour l'accréditation des entités d'exécution, la validation des réductions d'émissions, etc.?
 - Quels types d'exigences en matière de transparence existent dans le cadre juridique en vigueur, et est-il nécessaire de les adapter pour lutter contre les risques de corruption?
- Les lois, réglementations et politiques favorisent-elles une réduction crédible des émissions?
 - Le cadre juridique peut-il lutter efficacement contre les facteurs du déboisement, en particulier l'exploitation illégale des forêts?



Chapitre 6

Régimes fonciers des forêts et des terres

L'objectif de ce chapitre est de fournir des directives permettant aux pays de traiter les questions juridiques liées aux régimes fonciers des forêts et des terres. La réduction des émissions liées aux forêts passe par la réduction des vitesses de déboisement et le renforcement du couvert forestier sur une longue période. Dans ce contexte, il est utile de comprendre le cadre juridique régissant les droits de propriété, de gestion et d'exploitation des terres et des ressources forestières, et éventuellement les droits d'émission de carbone eux-mêmes. Cet ensemble de droits, qu'ils soient coutumiers ou définis par la loi, constitue ce qu'on appelle un « bouquet de droits »⁸⁸. La notion de bouquet de droits est une notion très large qui inclut la propriété foncière, l'occupation des terres et autres dispositions relatives à l'accès, l'utilisation, la gestion et l'aliénation des forêts. La tenure détermine qui a le droit à quelles ressources, pour quelle durée et dans quelles conditions. Ce chapitre examine la façon dont les différents systèmes de tenure affectent les considérations juridiques relatives à la REDD+. Il passe en revue les aspects juridiques du régime foncier des forêts, l'identification des divers détenteurs de droits, les rôles de l'État, ainsi que les considérations spécifiques de mise en œuvre de la REDD+. Il est fondé sur le

droit international (voir l'annexe 4) et un certain nombre de directives, dont les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, les Standards sociaux et environnementaux REDD+, les Directives du programme ONU-REDD concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause et les Lignes directrices du Groupe des Nations Unies sur les questions relatives aux peuples autochtones. On se reportera à la bibliographie pour les références des ressources.

Traiter les questions relatives à la tenure en amont des investissements REDD+ permet de répondre aux principaux objectifs suivants : protéger les droits de tenure légitimes et minimiser les risques dans ce domaine; faciliter la mise en place de mesures d'incitations et de systèmes de répartition efficaces des avantages relatifs à la REDD+; identifier et faciliter la participation des parties prenantes légitimes.

88 Ribot, J.C. et Peluso, N.L. A Theory of Access. *Rural Sociology* 68(2) 153-181 (2003)

1. Cohérence entre les instruments internationaux et les lois nationales

Toute une série d'instruments internationaux, juridiquement et non juridiquement contraignants, énoncent des principes pertinents pour les régimes fonciers des forêts et des terres (voir annexe 5). Comme indiqué en détail dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, la participation, la non-discrimination, l'accès à la justice et la transparence sont couverts par un certain nombre de lois internationales applicables de manière générale, telles que les obligations relatives aux droits de l'homme⁸⁹. Les obligations internationales varient selon les pays en fonction des instruments internationaux juridiquement contraignants spécifiques auxquels ils sont parties, notamment les conventions et traités. En ce qui concerne les forêts, le respect des droits des peuples autochtones découlant de la Convention no 169 de l'OIT et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est essentiel pour la sécurité de la tenure et la mise en œuvre de la REDD+, et ce d'autant plus que les garanties REDD+ définies par la CCNUCC prévoient le respect des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales lors de la réalisation de toutes les activités liées à la REDD+. Le principe de l'égalité des sexes est également primordial pour traiter des liens existant entre la tenure et les cadres

juridiques favorables à la mise en œuvre de la REDD+. Le guide technique sur la Gouvernance foncière pour les femmes et les hommes publié par la FAO peut s'avérer un outil utile à cette fin⁹⁰.

Le processus de transposition des dispositions des instruments internationaux tels que les traités relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement peut s'avérer long et complexe. Par exemple, la reconnaissance des droits de tenure coutumiers dans la législation officielle peut soulever des problèmes. Néanmoins, garantir la cohérence entre les lois nationales et les instruments internationaux pertinents est essentiel pour régler les questions juridiques relatives aux régimes fonciers des forêts et des terres et à la REDD+. Dans un certain nombre de pays, même lorsque l'État revendique la propriété de la terre, les collectivités bénéficient de droits reconnus d'utiliser et de gérer ces ressources. Le Brésil, par exemple, a créé plus de 650 réserves autochtones protégées, qui représentent environ 13 % de la superficie totale du pays, et sont habitées par plus de 500 000 autochtones⁹¹. Un autre exemple est celui du Burkina Faso : alors que la loi prévoit que les forêts sont la propriété de l'État, les communautés ont toujours le droit de gérer ces terres, et les ressources naturelles sont considérées comme des biens communs de la population⁹². Sachant que les réformes de la tenure à grande échelle peuvent être longues et difficiles, il peut être utile

89 Les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers mentionnent plus d'une douzaine de fois l'importance du respect des obligations internationales. Voir par exemple les sections 2.2, 4.2, 3A, 4.8, 5.2, 6.2, 7.2, 7.6, 9.3, 12.7 et 25.2.

90 FAO. La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes (2013) <http://www.fao.org/3/a-i3114f.pdf>

91 Voir FUNAI et IBGE. O Brasil Indígena (2011). http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-Dez/encarte_censo_indigena_02%20B.pdf; Fabiola Ortiz. Creation of Indigenous Lands Slowed Under Lula. The Guardian (17 janvier 2011).

92 Larson et Dahal. Forest Tenure Reform: New Resource Rights for Forest-based Communities? Conservation and Society 10(2): 77-90 (2012).

de commencer par évaluer dans quelle mesure les différents systèmes se traduisent par de réels conflits d'utilisation (voir la discussion précédente sur la cartographie des utilisateurs et utilisations de la forêt).

2. Identifier les détenteurs de droits potentiels

Il est essentiel que la mise en œuvre de la REDD+ ne viole pas les droits légaux et coutumiers légitimes d'occupation et d'utilisation des terres. De ce fait, il est utile de commencer par une enquête sur les utilisations et les utilisateurs des ressources forestières (voir l'encadré ci-après), puis d'évaluer les lois, les institutions et les processus de prise de décisions nationaux régissant les droits d'utilisation et de propriété des forêts. L'enquête nationale pourrait être menée en liaison avec la cartographie des parties prenantes suggérée au chapitre 3. Associer la répartition géographique des utilisations et des utilisateurs des forêts à l'analyse des lois régissant les régimes fonciers des forêts et des terres permet aux pays d'identifier les opportunités et les défis de la mise en œuvre de la REDD+. Il convient toutefois de noter que les enquêtes nationales sont souvent coûteuses et que les fonds alloués aux questions de tenure lors de la préparation à la REDD+ sont souvent limités. Ainsi, il peut être nécessaire de réaliser des enquêtes à plus petite échelle, uniquement sur la zone d'investissement de la REDD+.

La REDD+ demande des décisions à moyen et long terme concernant l'utilisation des ressources forestières. Afin d'évaluer la tenure dans le cadre de la mise en œuvre de la REDD+, il est important de savoir qui revendique des droits de propriété et d'utilisation des ressources forestières. Comprendre les

droits d'occupation et d'utilisation dans les zones agricoles peut également être utile, dans la mesure où l'expansion agricole est l'un des principaux facteurs du déboisement dans un certain nombre de pays. L'évaluation des revendications des droits de tenure et d'utilisation est plus efficace lorsqu'elle est soucieuse de l'équité entre les sexes et qu'elle est menée avec la participation des détenteurs de droits de tenure légitimes sur les forêts et des utilisateurs de la forêt. Par exemple, les femmes sont les principales utilisatrices de la forêt, mais elles sont généralement marginalisées en ce qui concerne les droits de tenure officiels. Les détenteurs légitimes de droits de tenure peuvent être variés, et inclure notamment le gouvernement, des peuples autochtones, des communautés, des particuliers et des entreprises selon la situation nationale. En fait, comme l'indiquent les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, la définition même des droits de tenure légitimes est une étape importante que les gouvernements devraient réaliser au travers d'une large publication des règles de classification des droits considérés comme légitimes, en tenant compte du fait que toutes les formes de tenure devraient conférer un certain degré de sécurité. Entreprendre une enquête sur les revendications des droits de tenure forestière peut aider à déterminer les détenteurs de droits de tenure légitimes et leurs droits, et également à identifier les zones qui font l'objet de revendications concurrentes. Par exemple, l'Indonésie travaille à partir d'une seule carte spatiale, qui permet d'identifier non seulement les revendications rivales des parties prenantes, mais aussi les éventuels chevauchements de pouvoirs administratifs entre les différents organismes gouvernementaux. Il existe des processus distincts pour déterminer

Cartographie : identifier les utilisations et les utilisateurs actuels

Recenser les utilisations et les utilisateurs actuels des forêts dans une zone géographiquement délimitée est une étape importante pour comprendre les systèmes de tenure dans le cadre de la REDD+. Un solide processus de cartographie, mené avec la participation des communautés locales, permet d'identifier les zones dans lesquelles les tenures sont claires et celles qui font l'objet de revendications concurrentes. Ceci permet ensuite de déterminer les zones pouvant nécessiter des clarifications pour pouvoir prendre des décisions efficaces aboutissant à des résultats durables pour la REDD+. Les considérations suivantes peuvent être utiles pour entreprendre la réalisation d'un tel processus de cartographie; il convient cependant de noter que, si certains pays disposent de solides systèmes de cadastre, d'autres ne disposent pas forcément de l'infrastructure nécessaire pour faciliter un processus de cartographie au niveau national. Dans de tels cas, il convient d'envisager une cartographie et des processus d'identification des tenures à une échelle plus réduite :

- Localiser les forêts à l'aide d'une carte du pays ou des juridictions infranationales (par exemple, des cartes au niveau des districts). Il peut être utile d'identifier à la fois les forêts et les terres qui étaient autrefois des forêts.
- Recenser les terres et les ressources forestières revendiquées (revendications informelles/coutumières, et avec titre enregistré/acte de propriété) :
 - par le gouvernement (aux niveaux national et sous-national). Il peut être utile de préciser les institutions concernées;
 - par des peuples autochtones;
 - par des communautés. Préciser les communautés autochtones, traditionnelles et locales concernées;
 - par des entreprises;
 - par des particuliers;
 - pour le fonctionnement de sociétés ou de marchés locaux.

Note : il peut être utile d'indiquer les revendications faisant l'objet d'un litige non résolu.

- Existe-t-il des terres et des ressources forestières qui ne sont revendiquées par personne?
- Quelles sont les terres et les ressources forestières qui sont revendiquées par différents utilisateurs? Note : il peut être utile d'identifier les zones dans lesquelles les différentes revendications sont compatibles, celles qui font l'objet de litiges directs, et celles où un litige d'intensité inconnue est possible compte tenu des différents utilisateurs.

On se reportera au chapitre 4 pour des informations supplémentaires sur la cartographie.

la légitimité des revendications et pour résoudre la question des revendications concurrentes; le processus abordé ici vise à évaluer le degré de clarté concernant les utilisations et les utilisateurs des forêts.

La reconnaissance et le respect des droits de tenure légitimes est fonction d'un certain nombre de facteurs, par exemple : les décideurs en matière d'utilisation des terres forestières, la mesure dans laquelle les droits d'utilisation des forêts sont compatibles avec les droits de propriété officiels, la mesure dans laquelle les utilisateurs de longue date des communautés bénéficient de droits légaux sur une zone forestière, ainsi que la manière dont les conflits entre les différents utilisateurs de la forêt sont pris en compte.

Les questions juridiques supplémentaires concernant les détenteurs de droit et les tenures mises en évidence par la réunion d'experts du Programme ONU-REDD sur les options envisageables pour aborder les régimes fonciers dans le cadre de la REDD+ sont notamment les suivantes :

- la nécessité de mettre en place des systèmes de participation efficaces et transparents et des processus de négociation, en particulier à destination des parties prenantes locales, afin d'assurer une mise en œuvre durable de la REDD+, et dans des domaines tels que la réforme de la tenure et le renforcement de la capacité d'intervention juridique des parties prenantes;
- la mise au point d'un outil de cartographie des droits et pratiques de tenure au niveau des communautés, en tant que première étape vers une meilleure reconnaissance des droits

de tenure coutumiers, et en tant que moyen de mise en œuvre de la REDD+ pendant les éventuelles réformes juridiques;

- la participation et la collaboration multipartites dans les domaines de l'administration de la tenure, de la gestion des forêts et de l'atténuation des changements climatiques.

3. Le bouquet de droits de tenure

Étant donné que le champ des *utilisations* et des *utilisateurs* des ressources peut être très large, les droits de tenure sont souvent désignés comme étant un « bouquet » de droits. Ce bouquet de droits comprend les droits d'accès, d'extraction (prélèvement), de gestion, d'exclusion et d'aliénation. Dans certains cas, un utilisateur unique peut contrôler les droits exclusifs d'accès, de propriété, de gestion, d'utilisation et de transfert d'une ressource forestière. Dans d'autres cas, différents utilisateurs peuvent revendiquer un sous-ensemble de ces droits associés à la même zone de la forêt. Par exemple, dans de nombreux pays, l'État revendique la propriété de terres forestières, tandis que dans le même temps, une communauté peut avoir le droit de vivre dans cette forêt et de l'utiliser, parfois même lorsque l'État a accordé des permis d'exploitation forestière ou concernant d'autres activités à une société privée. En fonction du degré de compatibilité des différentes utilisations des forêts entre les divers utilisateurs, cette disposition peut permettre une utilisation efficace des ressources, ou conduire à des conflits qui font obstacle à la mise en œuvre effective de la REDD+. Au Brésil, l'État a créé des réserves protégées affectées de manière spécifique aux peuples autochtones; cette mesure s'est révélée très efficace dans

la lutte contre le déboisement⁹³. Dans d'autres pays, l'État a délivré des permis pour l'exploitation agricole et la foresterie à des sociétés privées dans des zones où des communautés sont installées de longue date, ce qui a donné lieu à des conflits et à l'accroissement du déboisement. Si toute tentative de synthétiser le bouquet de droits de tenure est nécessairement imprécise, il serait cependant judicieux de tenir compte de certaines considérations clefs sur la forme sous laquelle un tel bouquet, particulièrement important pour la REDD+, peut exister, notamment :

- *Les droits de propriété*, qui sont souvent exclusifs (un seul détenteur) ou permanents (valables jusqu'à ce que le propriétaire prenne des mesures précises visant à les abolir), mais aussi souvent grevés (assortis de droits ou d'obligations supplémentaires qui bénéficient à un autre utilisateur, comme, par exemple, une servitude ou une clause restrictive) ou qui peuvent impliquer des mécanismes de gouvernance plus complexes, comme dans le cas des droits collectifs d'une communauté. De manière générale, la propriété comprend le droit de prendre des décisions, dans le cadre de la législation applicable, concernant l'utilisation de certaines terres ou ressources. Elle suppose aussi le droit de bénéficier de l'utilisation des ressources, et souvent (mais pas toujours, comme dans le cas des ejidos au Mexique) le droit de vendre ou de louer des ressources forestières (arbres, etc.) à un autre utilisateur.
- *Les droits d'utilisation*, ou d'usufruit, tendent à être plus limités que les droits de propriété, et concernent souvent un autre acteur que le propriétaire. Ils ont trait au pouvoir de prendre des décisions en ce qui concerne les arbres et autres ressources forestières, et comportent souvent le droit de prélever (récolter) une ressource.
- *Les droits individuels et collectifs* renvoient à la question de savoir si les droits de propriété, de gestion et de prise de décisions relatives aux forêts sont détenus par un seul ou plusieurs propriétaires/utilisateurs. Tant les droits collectifs qu'individuels peuvent être efficaces pour lutter contre le déboisement, selon le contexte.
- *Les droits légaux* découlent des lois écrites adoptées par le pouvoir législatif ou instituées par voie réglementaire par un organisme public ou un décret exécutif. Ils font partie intégrante du système juridique d'un pays.
- *Les droits coutumiers* reposent sur des pratiques de longue date suffisamment établies pour avoir force de loi. Même lorsqu'ils sont informels et ne sont pas explicitement reconnus en vertu de la législation nationale, des droits coutumiers sont attachés à bon nombre des forêts du monde, et les pays ont l'obligation de les respecter de la même manière que les droits légaux.

93 Nelson, A. et Chomitz, K. M. Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. *PLoS ONE*, 6(8): e22722. doi:10.1371/journal.pone.0022722 (2011). Hayes, T. M. Parks, People, and Forest Protection: An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas. *World Development*, Vol. 34(12):2064–2075 (2006).

- *Droits matériels et immatériels.* Les droits matériels concernent les terres et les ressources physiques (comme les arbres). Les droits immatériels font référence à ce qui ne peut pas être physiquement acquis (par exemple, l'air, les crédits d'émission de carbone et les droits relatifs aux idées et aux œuvres, également connus sous le nom de propriété intellectuelle).

4. Les rôles essentiels de l'État

L'État joue plusieurs rôles essentiels en ce qui concerne la tenure et la gouvernance des forêts, des terres et des droits d'émission de carbone. Premièrement, les gouvernements peuvent être propriétaires forestiers. En Afrique, par exemple, l'État revendique la propriété d'environ 97 % des terres forestières, bien qu'il existe un ensemble très varié d'utilisateurs bénéficiant d'une partie des droits de tenure du bouquet en vertu de lois nationales et internationales⁹⁴. Dans de nombreux cas, l'État peut se comporter comme les autres utilisateurs qui disposent d'un ensemble de droits relativement complet, avec le pouvoir de gérer les terres et les ressources et de prendre directement des décisions quant à leur utilisation. Dans d'autres cas, les autorités peuvent agir davantage comme un administrateur, qui adopte, met en œuvre et fait appliquer les lois et réglementations précisant (légalement) qui a le droit de posséder, d'utiliser et de gérer les forêts. Par exemple, même lorsque le gouvernement est propriétaire du terrain, les pays peuvent continuer à reconnaître les droits d'accès des communautés aux ressources forestières⁹⁵.

Dans ce contexte, l'État fonctionne plutôt comme un propriétaire régissant les droits des autres utilisateurs, et dispose de certains privilèges et devoirs en ce qui concerne l'administration des terres forestières.

De récentes études analysant les tenures forestières ont montré que lorsqu'un acteur extérieur à la communauté, par exemple une entreprise, est responsable du déboisement, les lois et les politiques nationales ainsi que les mesures administratives peuvent jouer un rôle important dans le renforcement et la protection des droits des communautés à gérer les forêts, et que le renforcement de ces droits peut contribuer à réduire les taux de déboisement⁹⁶.

En plus d'adopter, de mettre en œuvre et de faire appliquer les lois nationales, les pays ont également le devoir de respecter et de protéger les obligations internationales, comme celles relatives aux droits de l'homme, et de remédier à leurs atteintes. Il s'agit notamment des droits coutumiers. Pour aider les pays à s'acquitter de cette obligation, les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers énoncent une série de principes généraux concernant :

- la reconnaissance et le respect de tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et de leurs droits;
- la protection des droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations;

⁹⁴ Voir Rights and Resources Initiative. Quels droits de tenure forestière pour les communautés locales et les populations autochtones? Analyse comparative des législations nationales dans plusieurs pays en voie de développement (mai 2012).

⁹⁵ Id. p. 28.

⁹⁶ Voir par exemple : Larson et Pulhin. Enhancing Forest Tenure Reforms Through More Responsive Regulations. *Conservation and Society* 10(2): 103-113 (2012); Persha et al. Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation. *Science*, 331(6024):1606-8 (2011).

- la promotion et la facilitation de l'exercice des droits fonciers légitimes;
- l'accès à la justice en cas de violation des droits fonciers légitimes;
- la prévention des différends fonciers, des conflits violents et de la corruption.

Même dans les cas où d'autres acteurs sont propriétaires et utilisateurs, les lois, politiques et procédures nationales peuvent créer des environnements favorables permettant aux parties prenantes de comprendre et d'exercer leurs droits et leurs responsabilités. Par exemple, la participation de comités nationaux de parties prenantes à la planification et à la prise de décisions, l'adoption et l'application de lois reconnaissant les droits à la non-discrimination, et l'inclusion des droits coutumiers dans les registres fonciers peuvent aider à respecter et protéger les droits en rapport avec la REDD+, et à remédier à leurs atteintes.

Il est probable que lors de l'élaboration des cadres juridiques nationaux pour la REDD+, il sera nécessaire d'adopter de nouvelles lois et de modifier la législation en vigueur. Il est bien entendu que la réforme des régimes fonciers ne se fait en général ni rapidement ni sans litiges, et que l'émergence de nouveaux fonds et de nouveaux droits d'émission de carbone liés à la REDD+ peut contribuer à exacerber les conflits. Les évaluations initiales des régimes fonciers permettent de connaître l'étendue des conflits potentiels et de déterminer l'efficacité des différentes options pour régler les différends. S'il est vrai que chaque situation nationale est unique, une solide évaluation des régimes fonciers est essentielle pour recenser et hiérarchiser les changements à court et à long terme

susceptibles de favoriser le succès dans la durée de la mise en œuvre de la REDD+.

4.1 Comprendre la relation entre droits coutumiers et droits légaux

Si certains ont suggéré que le gouvernement dispose de droits exclusifs sur les terres appartenant à l'État, dans bien des cas, ces terres sont confiées à des institutions publiques, par exemple un service forestier, chargées de régir les droits des autres acteurs, qui sont les utilisateurs réels de la forêt au titre de divers régimes fonciers⁹⁷. Comme l'a noté la FAO, « la réforme de la tenure doit prendre dûment en compte les droits de l'homme et la tenure coutumière. Il s'agit là d'une gageure, car les questions de tenure font souvent l'objet de contestations et impliquent la concurrence entre les différents acteurs pour l'accès aux précieuses ressources ⁹⁸». Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers soulignent la nécessité de lois et de mécanismes nationaux destinés à protéger contre tout empiètement ou déplacement les communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers, à aider les communautés à rassembler et à diffuser des informations sur les forêts et territoires qu'ils contrôlent, et à enregistrer les systèmes coutumiers documentés de façon à garantir les droits coutumiers. Par ailleurs, le Service droit et développement de la FAO a publié des directives sur la reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers, basées sur une analyse de cas en Afrique⁹⁹. Ces directives mettent en évidence sept étapes essentielles :

97 FAO. Réforme de la tenure forestière : enjeux, principes et processus. Étude FAO Forêts no 165, 7 (2011) [ci-après étude FAO sur la Réforme de la tenure forestière].

98 Id. p. 8

99 Service droit et développement de la FAO. Statutory recognition of customary land rights in Africa (2010)

- trouver un équilibre entre les coutumes d'une part et les normes relatives aux droits de l'homme et les constitutions nationales d'autre part;
- créer des structures de tenure locales, qui tiennent compte des structures locales et coutumières de gestion des terres, et qui soient peu coûteuses et faciles d'accès;
- mettre en place des procédures administratives et des mécanismes de règlement des différends simples, clairs, concis, locaux et faciles à utiliser;
- mettre en place un système adapté d'équilibre des pouvoirs entre les dirigeants locaux/coutumiers et les représentants de l'État;
- assurer la protection des femmes et des autres groupes vulnérables contre la discrimination;
- protéger les revendications foncières communautaires tout en permettant l'investissement responsable dans les zones rurales;
- assurer l'application effective des lois et la mise en place de mécanismes de règlement des différends.

Les droits coutumiers sont expressément reconnus par la législation nationale dans de nombreux pays, ce qui contribue à réduire les litiges de tenure. Par exemple, la Constitution du Vanuatu prévoit expressément que les règles coutumières constituent les fondements de la propriété et de l'utilisation des terres pour les

peuples autochtones¹⁰⁰. Dans de nombreux pays, cependant, des divergences entre les lois nationales et les droits coutumiers ont donné lieu à des revendications liées à la tenure qui entrent en conflit ou qui se chevauchent (parfois à l'intérieur ou entre les systèmes coutumiers eux-mêmes), en particulier dans les zones où les communautés dépendent des forêts pour leur subsistance¹⁰¹. Ce problème est particulièrement aigu dans le cas des utilisateurs saisonniers ou des pasteurs¹⁰².

Comme l'a noté la FAO, alors que les lois nationales peuvent dans de nombreux cas reconnaître les droits coutumiers, « les peuples autochtones font valoir leurs droits selon la coutume et non pas selon une loi de l'État¹⁰³ ». En effet, les concepts traditionnels des peuples autochtones supposent que leurs droits de tenure étaient établis avant même que l'État ne voie le jour. Ces concepts ne sont pas sans susciter de controverse, bien que les lois internationales (et les directives spécifiques à la REDD+) soient claires au sujet du respect des droits à la terre, aux territoires et aux ressources des peuples autochtones. Pourtant, même lorsque les systèmes nationaux ne reconnaissent pas formellement les droits coutumiers en tant que tels, les pays peuvent (et sont généralement tenus de) prévenir les déplacements forcés des communautés, en conformité avec les

100 Francesca Felicani-Robles. Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific: A comparative analysis of legal trends to define carbon rights in Asia-Pacific. Étude juridique de la FAO no 89 (2012). [ci-après Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific].

101 FAO. Réforme de la tenure forestière, p. 28, 29, 30.

102 Id. p. 29.

103 Id. p. 7.

droits internationalement reconnus¹⁰⁴. L'adoption d'une politique nationale reconnaissant le consentement préalable, libre et éclairé des communautés disposant de droits coutumiers légitimes peut aider à éviter ce type de violations et fournir un moyen de régler les différends au cas par cas. Les Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause du Programme ONU-REDD et les Standards sociaux et environnementaux REDD+ fournissent des informations utiles pour la mise en œuvre dans ce cadre¹⁰⁵.

4.2 Sécurité de la tenure

La sécurité de la tenure est essentielle pour obtenir des résultats durables en ce qui concerne les forêts et l'amélioration des moyens de subsistance. Lorsque les droits de tenure sont bien établis, ceux qui gèrent les forêts (sans distinction de sexe) sont plus susceptibles de s'investir dans l'amélioration des pratiques de gestion, et les communautés qui participent activement à la prise de décisions concernant les forêts ont tendance à obtenir de meilleurs résultats¹⁰⁶. Il a également été démontré que les résultats en matière de conservation ont été sensiblement améliorés en donnant aux femmes un plus grand pouvoir dans la gestion

des forêts¹⁰⁷. Certaines des principales caractéristiques de la sécurité de la tenure forestière incluent des droits définis, sûrs, opposables et exclusifs, qui ne peuvent être ni retirés ni modifiés de façon unilatérale et inéquitable¹⁰⁸. Il faut aussi des certitudes sur les limites des ressources auxquelles les droits s'appliquent, et sur qui est en droit de revendiquer son appartenance au groupe auquel la propriété collective est permise. La sécurité de ces droits est renforcée s'ils sont accordés à perpétuité ou pour une période clairement énoncée, celle-ci devant, en règle générale, être suffisamment longue pour que les participants en tirent le meilleur parti¹⁰⁹. Dans les situations impliquant des réformes, parfois longues, des droits de propriété sous-jacents, les baux emphytéotiques ou les permis peuvent être des solutions à court terme pour fournir un certain degré de sécurité supplémentaire sur la période de cinq à trente ans considérée comme le délai de mise en œuvre de la REDD+.

Les droits de tenure sont implicites en vertu du droit international à un logement convenable et à l'alimentation¹¹⁰. Les gouvernements ont aussi l'obligation concrète de s'assurer que nul ne soit arbitrairement expulsé ou victime de discrimination¹¹¹. Ceci peut nécessiter des efforts particuliers pour aborder la question des utilisateurs coutumiers et des groupes traditionnellement marginalisés, ainsi que pour protéger les droits légitimes contre les menaces et les violations. Une

104 International Law Association. Sofia Conference. Rights of Indigenous Peoples, Final Report, p. 7; Convention no 169 de l'OIT, art. 16.2; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, arts. 10 et 28(1).

105 Voir Programme ONU-REDD. Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause; Standards sociaux et environnementaux REDD+ (version 2) (2012). Exemples de pays mettant en œuvre les normes sociales et environnementales REDD+ : Mexique, Népal, Tanzanie, Équateur et Guatemala. Voir http://www.redd-standards.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=3

106 FAO. Réforme de la tenure forestière, p. 41.

107 Banque mondiale. World Development Report 2012 – Gender Equality and Development (2012).

108 Id.

109 Id.

110 Assemblée générale des Nations Unies. Accès à la terre et droit à l'alimentation. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (A/65/281) (2010).

111 Voir par exemple FAO. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers, par. 4.5-4.6.

étape clef de ce processus est l'intégration de l'ensemble des droits dans un unique registre foncier, en veillant particulièrement à éviter d'enfreindre le droit coutumier et les autres droits informels, et en assurant une approche participative et soucieuse de l'équité entre les sexes qui accorde les mêmes droits fonciers aux femmes¹¹².

Il est important de comprendre les effets bénéfiques et néfastes potentiels d'investissements impliquant des transactions à grande échelle des droits de tenure (ce qui peut être le cas pour la REDD+). S'il est important de soutenir les marchés fonciers, il convient de veiller à ce que ces marchés soient équitables, transparents, et bénéficient de l'appui de structures institutionnelles et de mécanismes d'enregistrement adaptés. Les investissements fonciers catalysés par ou réalisés directement dans le cadre des processus REDD+ devraient être appuyés par des règles claires et transparentes, et ne devraient pas nuire aux droits de tenure légitimes, aux droits de l'homme, aux moyens de subsistance, à la sécurité alimentaire et à la protection de l'environnement¹¹³.

4.3 Application de la loi et règlement des différends

Aucun droit de tenure n'est absolu. Même lorsque les droits sont relativement clairs et garantis, des revendications concurrentes peuvent survenir, et leur nombre peut augmenter de manière significative lorsque les droits de tenure sont moins bien établis. Par exemple, en Indonésie, « le manque de clarté [de longue date] sur la propriété et les droits de tenure, notamment pour ce qui est des droits

traditionnels des communautés locales sur la terre et les ressources naturelles, [a causé] une escalade de conflits (...) en particulier depuis la décentralisation¹¹⁴. » Afin de réduire les litiges dans le cas de chevauchements entre les droits, il est utile d'assurer l'accès à des services de règlement des différends fonciers non seulement pour les détenteurs de titres et les principaux utilisateurs coutumiers, mais aussi pour ceux dont les droits de servitude et autres droits d'utilisation principaux risquent de ne pas être reconnus, car il s'agit de droits non extractifs, saisonniers, ou non pris en compte par les marchés, comme dans le cas des femmes et des pasteurs¹¹⁵. Une approche inclusive qui fait participer les groupes pauvres et marginalisés aux réformes de la tenure est essentielle pour obtenir des résultats équitables¹¹⁶. Une discussion sur la résolution des conflits relatifs à la tenure et à l'utilisation des terres est présentée dans la section 1.1.3 ci-dessus¹¹⁷.

5. Réglementer l'utilisation

Les pays diversifient de plus en plus les régimes de tenure forestière d'occupation des sols et révisent les politiques et lois forestières, souvent en donnant plus de responsabilités en matière de prise de décisions (avec ou sans pouvoir réglementaire) aux utilisateurs de la forêt, en particulier sur les terres dégradées. L'évolution des systèmes de tenure varie selon les pays, et peut impliquer d'importantes réformes juridiques, réglementaires et institutionnelles qui modifient la liste des détenteurs de droits officiels de propriété et d'utilisation des terres forestières. De nombreux pays ont

112 Id. par. 10.1

113 FAO. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers, sections 11 et 12.

114 FAO. Réforme de la tenure forestière, p. 29.

115 Id. p. 49.

116 Id.

117 Id. p. 6

identifié les opportunités et les défis de l'intégration de ces réformes dans la mise en œuvre de la REDD+. Par exemple, si l'analyse des systèmes de tenure existants a mis en évidence des conflits entre des lois ou des réglementations institutionnelles de mise en œuvre, il est important d'examiner s'il est nécessaire de modifier les lois en vigueur pour parvenir à une plus grande cohérence, par exemple entre les obligations nationales et internationales, ou entre les différents systèmes de tenure nationaux. Il convient aussi de noter que de nombreux aspects des droits de tenure et d'utilisation pertinents pour la REDD+ peuvent être inscrits dans les Constitutions, en particulier lors de la prise en compte des droits des peuples autochtones et des communautés locales. Cette section présente des considérations liées aux éventuelles réformes de la tenure forestière particulièrement pertinentes pour la REDD+.

5.1 Domaine d'application général des réglementations et des réformes

S'il est nécessaire de modifier la tenure, il est important de veiller à ce que les révisions des politiques et des lois accroissent la cohérence avec les lois internationales, nationales et coutumières de manière équitable (c'est-à-dire non discriminatoire et soucieuse de l'équité entre les sexes)¹¹⁸. En ce qui concerne la cohérence au niveau national, il peut être important d'examiner la tenure relative à la REDD+ dans le cadre des lois portant sur les forêts, l'utilisation des terres et l'environnement. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers recommandent clairement que les

pays tiennent compte d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus larges et veillent à ce que toutes les actions soient conformes aux obligations existantes en vertu du droit national et international lorsqu'ils ont le pouvoir de contrôler les utilisations et les décisions dans le domaine des forêts. Les recommandations résultant de cette démarche peuvent entraîner des modifications des systèmes de tenure nationaux. Comme l'a reconnu la FAO, « La réforme de la tenure est liée à la décentralisation et à la délégation de la gestion de la ressource forestière. Les programmes de foresterie communautaire, la restitution des forêts et la privatisation se réfèrent essentiellement au transfert des responsabilités et/ou droits sur les forêts ou ressources forestières à une communauté locale, aux particuliers ou à des sociétés¹¹⁹ »

De plus, une meilleure intégration de ces considérations peut contribuer à une réduction du déboisement et des émissions connexes. En d'autres termes, aborder la question de la tenure et respecter les lois est non seulement nécessaire à la mise en œuvre de la REDD+, mais peut aussi, le cas échéant, constituer une stratégie indépendante d'atténuation des risques.

118 Voir par exemple FAO. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers, sections 4.4, 15.6, 15.10 et 15.14.

119 FAO. Réforme de la tenure forestière, p. 11.

5.2 Le transfert de tenure en tant que stratégie de réduction des émissions

Par opposition à la redistribution des terres (qui est souvent un processus de longue haleine et source de conflits), les réformes de la tenure forestière impliquent souvent de reconnaître les utilisations traditionnelles ou coutumières existantes, ce qui confère une reconnaissance plus formelle à ceux qui vivent déjà dans les forêts ou à proximité¹²⁰. En particulier, la reconnaissance de droits renforcés des communautés sur les forêts peut aussi être une stratégie efficace de réduction des émissions pour la REDD+.

Il existe une abondante littérature documentant de nombreux cas de réductions des émissions et d'amélioration des résultats en matière de forêts là où les communautés (en particulier les peuples autochtones) ont bénéficié d'un

renforcement de leurs droits de gestion des ressources forestières¹²¹. Par exemple, une étude récente a montré que les terres gérées par les peuples autochtones sont au moins aussi productives que les zones protégées appartenant à l'État, et même au sein de ces terres domaniales, celles qui sont affectées à des usages multiples donnent de meilleurs résultats en matière de forêts que les réserves naturelles au sens strict¹²². De ce fait, les gouvernements voudront peut-être envisager de manière explicite, dans le cadre d'une stratégie de réduction des émissions, la nécessité de transférer des droits de gestion aux peuples autochtones et autres communautés. Si un État décide d'adopter cette stratégie, il peut être utile d'adapter les cadres politiques, juridiques et organisationnels afin de mieux tenir compte des systèmes de tenure des communautés elles-mêmes (c'est-à-dire de la tenure coutumière), comme c'est le cas en Inde et au Viet Nam¹²³

120 Larson et Dahal (2012), 77-90.

121 Voir par exemple : Pagdee, A., Kim, Y.-s. et Daugherty, P. J. What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study from Community Forests Throughout the World. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 19(1), 33 – 52 (2006); Nelson et Chomitz, Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods (2011).

122 Nelson et Chomitz, Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods, 2 (2011).

123 Voir par exemple FAO. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers, section 9.6; Larson et Dahal (2012); FAO. Réforme de la tenure forestière.

État des lieux : systèmes de tenure nationaux

Avant d'élaborer de nouvelles lois ou de lancer des réformes, il faut d'abord comprendre les systèmes de tenure nationaux dans le contexte des cadres juridiques régissant les forêts, les terres et les ressources naturelles, ainsi que les droits d'émissions de carbone. La liste ci-après présente les principales questions à poser afin d'identifier les systèmes de tenure nationaux :

- Quelles lois nationales s'appliquent à l'utilisation et aux utilisateurs des forêts?
- En vertu de la législation nationale, qui peut posséder et utiliser les terres?
 - Au niveau national, quelle est la surface de terres forestières revendiquée par l'État?
 - Quelle surface de terres correspond à des zones protégées?
 - Quelles terres forestières appartenant à l'État correspondent aux zones dans lesquelles vivent des communautés?
 - Le système de tenure et d'utilisation des ressources tient-il compte de l'équité entre les sexes? Les femmes ont-elles les mêmes droits aux ressources que les hommes?
 - Le droit national autorise-t-il la propriété privée des terres ou des ressources forestières?
 - Le propriétaire des ressources forestières (comme les arbres) et le propriétaire des terres où se trouvent ces ressources peuvent-ils être différents?
 - En vertu de la législation nationale, qui a le droit d'utiliser les ressources de la forêt? Quelles sont les différences entre les droits d'utilisation et les droits de propriété?
 - Le droit national prévoit-il des droits collectifs sur les terres ou les ressources forestières?
- À quels instruments juridiques internationaux le pays est-il partie? ?
 - Quelles obligations internationales s'appliquent à l'utilisation des ressources forestières?
 - Dans quelle mesure les lois nationales sont-elles en conformité avec les obligations internationales?
 - Les droits coutumiers sont-ils explicitement reconnus au titre de la législation nationale?
 - Comment la législation nationale reconnaît-elle le consentement préalable, libre et éclairé?
- Quelles sont les institutions chargées de réglementer l'utilisation des forêts?
 - Comment les obligations nationales et internationales sont-elles traitées par chaque institution?
- Comment la propriété et l'utilisation des forêts sont-elles enregistrées?
 - Comment la législation nationale traite-t-elle les utilisations coutumières qui ne sont pas officiellement enregistrées?
 - Quels autres systèmes de tenure peuvent avoir des effets sur la propriété des forêts (sous-sol, servitudes, des permis, droits d'émission de carbone, etc.)?
- S'il existe, quel est le cadre juridique régissant les droits d'émission de carbone relatifs au carbone forestier?



Chapitre 7

Avantages multiples et partage des avantages

Ce chapitre présente les principales considérations juridiques relatives à la génération d'avantages multiples et à leur partage équitable. La REDD+ offre un important potentiel d'avantages allant au-delà de la réduction des émissions de carbone. Elle peut contribuer à tout un éventail d'objectifs politiques, y compris la conservation de la diversité biologique, la fourniture de services écosystémiques, l'amélioration des moyens de subsistance, la clarification de la tenure et le renforcement de la gouvernance¹²⁴. En outre, comme on l'a vu au chapitre 6, les pays devront réfléchir à la manière dont les avantages seront répartis, et veiller à leur partage équitable entre les diverses parties prenantes.

1. Conditions propices aux avantages multiples

Les lois et les politiques nationales peuvent jouer un rôle important en encourageant les activités REDD+ favorisant les avantages multiples. Les obligations internationales pertinentes peuvent aussi offrir des incitations positives à cet égard. Par exemple, assurer la cohérence avec

les obligations au titre de la CDB, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, de la Convention de Ramsar et des accords relatifs aux droits de l'homme conexe permettre une planification plus efficace et plus efficiente de la REDD+¹²⁵. Les lois, réglementations et politiques en vigueur qui adoptent de telles obligations peuvent constituer un point de départ permettant aux législateurs de déterminer s'il existe une base suffisante pour promouvoir les avantages multiples. Il est donc possible que les considérations relatives à la mise en œuvre des garanties s'appliquent ici en ce qui concerne la création de conditions propices dans les cadres juridiques nationaux.

Étant donné que les garanties REDD+ définies par la CCNUCC favorisent les avantages multiples et s'opposent aux effets néfastes pour la diversité biologique, les peuples autochtones et les communautés locales, la mise en œuvre effective de ces garanties contribuera grandement à la concrétisation de ces avantages. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, les garanties sont vagues et ne prescrivent pas la façon d'aborder les avantages allant au-delà du carbone. Les négociateurs de la CCNUCC sont en train d'examiner ce point dans le contexte du financement axé

¹²⁴ Barney Dickson et al. La REDD+ au-delà du carbone : appuyer les décisions en matière de garanties et d'avantages multiples. Programme ONU-REDD. Document d'orientation 02 (2012). http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8772&Itemid=53 [ci-après Document d'orientation sur les avantages multiples de la REDD+].

¹²⁵ Voir annexe 4

sur les résultats, et cherchent les moyens d'encourager les « avantages non liés au carbone » et d'aborder les questions de méthodologie relatives à ces avantages. Bien que les « résultats » ne soient pas officiellement définis dans la CCNUCC, garantir des avantages allant au-delà du carbone peut être la clef du succès global de la REDD+. Comme mentionné précédemment, les PCSE et l'outil BeRT du Programme ONU-REDD aident les pays à renforcer les avantages multiples de la REDD+. De plus, le Programme ONU-REDD a élaboré un document d'orientation sur les avantages multiples présentant plusieurs méthodes d'analyse pour aborder les risques et avantages pour l'environnement¹²⁶. On dispose déjà de l'expérience acquise grâce aux activités intégrant une approche fondée sur les avantages multiples, à la fois dans le cadre de la REDD+ et de la politique de gestion des forêts en général¹²⁷. Certains pays mettent également au point des approches intégrées, dans le cadre de stratégies nationales REDD+¹²⁸. Ces expériences peuvent éclairer les praticiens du droit national sur la manière dont les approches juridiques et politiques pourraient contribuer à offrir des avantages multiples lors de la mise en œuvre de la REDD+.

Les pays ont souvent plusieurs approches politiques relatives à la gestion des forêts, qui pourraient être regroupées dans un programme REDD+. Le paiement des

services écosystémiques (PSE) et la gestion participative des forêts, qui comprend la gestion communautaire des forêts, sont autant d'exemples d'approches actuellement appliquées. Au Costa Rica, le PSE a été officiellement adopté dans le cadre de la stratégie nationale REDD+. Une meilleure connaissance des approches existantes pourrait faciliter leur mise en œuvre et, par conséquent, les rendre plus efficaces pour la planification de la REDD+. Néanmoins, les approches existantes ne vont pas sans poser de problèmes, et l'expérience montre que le manque de participation et de gestion communautaires se traduit par des résultats moindres¹²⁹. Lors de l'intégration des approches existantes, les pays devront examiner de façon approfondie le rôle joué par les forêts dans le développement des communautés, et veiller à ce que leurs droits soient pleinement respectés. Ceci accentue l'importance de la mise en œuvre des garanties et du comblement des lacunes de la loi et de la politique en ce qui concerne les droits des peuples autochtones et des communautés tributaires de la forêt.

La stratégie nationale REDD+ des Philippines a adopté une approche « triple bilan », où le carbone, la communauté et la biodiversité représentent des avantages de même valeur dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la REDD+¹³⁰, et par conséquent dans celui de sa planification et de son suivi. Concrètement, les Philippines définissent les résultats dans un sens plus large que le seul aspect carbone, ce qui encourage les activités REDD+ les plus susceptibles

126 Voir le Document d'orientation sur les avantages multiples de la REDD+.

127 Voir Swiss-Philippine Initiative. Best Practices in Governance and Biodiversity Safeguards for REDD+ (2012).

128 La RDC est en train de mettre au point une approche intégrant les considérations liées aux avantages multiples. Voir Programme ONU-REDD. Cartographie des bénéfices potentiels liés à la biodiversité dans le cadre de la REDD+ : étude de cas en République Démocratique du Congo (juillet 2012).

129 John Costenbader. REDD+ benefit sharing: a comparative assessment of three national policy approaches. FCPF/ONU-REDD (2011).

130 Swiss-Philippine Initiative. Best Practices in Governance and Biodiversity Safeguards for REDD+ (2012).

de générer des avantages multiples. Les pays souhaiteront peut-être examiner ce type de démarche en plus d'intégrer les systèmes existants. En ce qui concerne le suivi, il est important d'examiner le rôle que peut jouer le suivi participatif dans la démonstration des avantages multiples. Les vingt ans d'expérience de foresterie communautaire au Népal, par exemple, montrent la valeur du suivi participatif et conjoint et l'importance des approches soucieuses de l'équité entre les sexes en ce qui concerne la gestion durable des forêts et l'amélioration des résultats en matière de conservation¹³¹. Les groupes d'usagers des forêts communautaires au Népal ont prévu des dispositions relatives au suivi communautaire des forêts et au respect des règles locales dans leurs plans opérationnels et leurs constitutions¹³². Étant donné la diversité des structures juridiques, en particulier à l'échelon sous-national, les pays pourraient inclure des dispositions similaires dans les réglementations sur le suivi afin de renforcer le suivi des avantages multiples.

2. Partage des avantages

Compte tenu des différents types d'acteurs qui possèdent et utilisent les forêts, il n'est pas surprenant que les dispositifs de partage des avantages varient autant que les systèmes de tenure sous-jacents. À terme, un mécanisme efficace de partage des avantages peut être déterminant pour modifier les comportements vis-à-vis des activités responsables du déboisement et de la dégradation des forêts. Le Costa Rica et le Mexique ont déjà mis en place des systèmes d'indemnisation des différents utilisateurs pour les services

écosystémiques; ces systèmes pourraient s'avérer utiles pour la REDD+. D'autres pays peuvent disposer de lois (ou adapter des lois en vigueur dans d'autres secteurs) qui prévoient une certaine redistribution du revenu national aux communautés, sur la base de leur implication dans des activités génératrices de revenus.

Il est important d'examiner le rôle de la sécurité de la tenure lors de l'établissement de mécanismes de partage des avantages. Le manque de sécurité de tenure, en particulier pour les communautés, peut conduire à l'accaparement des avantages REDD+ par les élites, ce qui risque de compromettre les résultats dans leur ensemble. Dans ce cas, il convient de veiller tout particulièrement à ce que les groupes marginalisés et vulnérables, dont l'importance dans la lutte contre le déboisement est essentielle, participent à la conception des mécanismes et à la distribution des avantages. Toutefois, même lorsque la tenure est relativement simple, des dispositifs privant les principaux utilisateurs de la forêt de leur « part équitable » d'avantages risquent en fin de compte d'échouer à modifier les vitesses de déboisement et des émissions associées.

Malgré une expérience limitée en matière d'élaboration de mécanismes efficaces et équitables de partage des avantages pour la REDD+, des enseignements importants ont été tirés dans certains pays. Par exemple, alors que le nombre de propriétaires de petites exploitations a sensiblement augmenté au Viet Nam au cours des 20 dernières années, les avantages pour les groupes locaux ont été insuffisants, en raison de l'iniquité des dispositifs de partage des avantages¹³³. Au Ghana, certains auteurs ont fait valoir que la faiblesse des

131 Banque mondiale. World Development Report 2012 – Gender Equality and Development (2012).

132 Id.

133 Francesca Felicani-Robles. Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific, p. 12.

droits de tenure communautaire, associée à un manque de gouvernance, a limité la distribution des avantages, ce qui peut, à terme, compromettre les résultats concernant les forêts¹³⁴.

Bien qu'il n'existe pas de recette unique pour des structures de partage équitable des avantages, un processus transparent et participatif, fondé sur les droits fonciers légitimes, a sans doute les meilleures chances de succès, et est compatible avec les meilleures pratiques, comme celles énoncées dans les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers¹³⁵ et dans le guide technique sur la Gouvernance foncière pour les femmes et les hommes¹³⁶. Pour plus d'information sur l'établissement de systèmes de partage des avantages, il peut être utile de tenir compte de l'expérience acquise par la CDB en matière de ressources génétiques¹³⁷. Si le partage des avantages dans le cadre des ressources génétiques diffère quelque peu de celui de la REDD+, on peut cependant établir des parallèles en ce qui concerne le traitement des droits contractuels et de propriété, la négociation et la documentation des accords liés à la mise en œuvre, la création de dispositifs

équitable pour les paiements, la garantie d'accès à des mécanismes efficaces de règlement des litiges en cas de non-respect des obligations contractuelles, le partage d'informations et la prise en compte des droits de propriété immatériels. En plus des lignes directrices Akwé: Kon sur les études d'impacts et le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones et des communautés locales sur les activités concernant leurs terres et leurs sites sacrés, les juristes souhaiteront peut-être examiner les Lignes directrices de Bonn sur le partage des avantages. Ces lignes directrices fournissent des orientations sur les procédures et les éléments typiques de l'élaboration de modalités de partage des avantages convenues d'un commun d'accord, ce qui peut être utile pour négocier et gérer les dispositifs de partage des avantages REDD+ entre les différents utilisateurs¹³⁸. Dans le cadre du Protocole de Nagoya, et conformément à son article 10, la CDB met actuellement au point un mécanisme multilatéral mondial de partage des avantages, tandis qu'au niveau national, les gouvernements mettent en place des centres d'échange d'informations sur l'accès aux ressources et au partage des avantages¹³⁹.

134 Larson et Dahal (2012), 77-90.

135 FAO. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers, section 8.6.

136 FAO. La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes (2013) <http://www.fao.org/3/a-i3114f.pdf>

137 Convention sur la diversité biologique, arts. 8(j) et 15; Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif (2010) <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-fr.pdf>. Le secrétariat de la CDB dispose d'un portail à l'intention des praticiens qui souhaitent plus d'information sur les mesures relatives à l'accès aux ressources et au partage des avantages, voir <https://absch.cbd.int/search/MSR>. Il propose aussi une trousse d'information, des fiches techniques et des présentations, disponibles sur le site <https://www.cbd.int/abs/awareness-raising/default.shtml>

138 Voir Lignes directrices facultatives Akwé: Kon pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales (élaborées conformément à l'article 8(j) de la Convention sur la diversité biologique) (2004). <https://www.cbd.int/traditional/guidelines.shtml>; CDB et PNUÉ. Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Benefit Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization (2002).

139 Plus d'une douzaine de pays proposent de sites Internet sur le sujet et la Communauté européenne dispose d'un portail sur les mesures politiques et législatives régionales <http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/emabschm-01/official/emabschm-01-02-en.pdf> (renvoyant aux sites <http://www.cbd.int/abs/government-chm/> et <http://abs.eea.europa.eu/>).

État des lieux : avantages multiples et partage des avantages

La garantie des avantages multiples est critique pour le succès à long terme de la REDD+. Il est également essentiel que les pays prévoient des mécanismes de partage équitable des avantages.

- Quelles lois existantes pourraient créer des conditions propices aux avantages multiples?
- Quelles politiques existantes pourraient être adaptées en vue de promouvoir les avantages liés aux activités REDD+?
- La stratégie nationale REDD+ comprend-elle des mesures d'incitation relatives aux avantages multiples? Dans la négative, quelles autres politiques ou mesures pourraient être utilisées à cette fin?
- Quels sont les différents acteurs qui possèdent ou utilisent les forêts? Les questions de tenure sous-jacentes ont-elles déjà été abordées?
- Existe-t-il actuellement des mécanismes de partage des avantages?
 - Dans quelle mesure fonctionnent-ils correctement? Quels sont les enseignements qui en ont été tirés?
 - Comment ont-ils été élaborés? Les communautés ont-elles participé à leur conception? Bénéficient-elles effectivement de ces mécanismes?
 - Est-il nécessaire d'ajuster les mécanismes existants ou de créer de nouveaux dispositifs pour le partage des avantages découlant des activités REDD+?



Chapitre 8

Recommandations et questions clefs à l'intention des juristes

Les sept recommandations suivantes sont une synthèse des questions clefs soulevées dans les chapitres précédents. Elles s'appuient sur les encadrés « État des lieux » figurant dans le document. Les recommandations et les questions destinées à évaluer les cadres juridiques nationaux s'articulent en deux phases :

Première partie : collecter des informations/données sur les lois, réglementations, politiques et institutions, ainsi que des données relatives aux forêts et à la gouvernance des forêts;

Deuxième partie : déterminer si le cadre juridique national en place est conforme au droit international et aux meilleures pratiques concernant la REDD+.

Première partie – identifier les éléments pertinents du cadre juridique et collecter des informations pertinentes

Comme on l'a vu plus haut, il est essentiel d'avoir une bonne connaissance des instruments internationaux auxquels un pays s'efforce de se conformer, du cadre juridique national existant en ce qui concerne les forêts, et de disposer de données de référence sur les forêts, les utilisateurs de la forêt et les plans d'utilisation des terres.

Recommandation 1 : identifier les éléments du cadre juridique et politique international pertinents pour la mise en œuvre de la REDD+ à l'échelon national.

1. Quels sont les initiatives et accords internationaux applicables qui portent spécifiquement sur la REDD+?
 - A. Comment les éléments opérationnels des décisions de la CCNUCC et de la CDB s'appliquent-ils? On se reportera aux décisions 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17 et 2/CP.18 de la CCNUCC et à la décision XI/19 de la CDB.
 - B. Quelles lignes directrices et réglementations spécifiques aux initiatives et portant sur la

REDD+ sont applicables à votre pays (par exemple, au titre du Programme ONU-REDD, du FCPF, ou du PIF)? Quelles sont les exigences/obligations légales à respecter pour participer à ces initiatives?

- C. Les différentes garanties et normes peuvent-elles être coordonnées? Quels outils utilisez-vous pour vous aider dans cette tâche [par exemple : PCSE, PGA, BeRT (ONU-REDD), REDD+ SES ou encore SESA (FCPF)]?

On se reportera au chapitre 2 pour la description et à l'annexe 2 pour un récapitulatif des principales ressources.

2. Existe-t-il d'autres sources de financement de la REDD+, et prévoient-elles des exigences complémentaires ou spécifiques?
 - A. Quelles sont ces exigences supplémentaires ou spécifiques?
 - B. Doivent-elles être intégrées à l'échelon national? Dans l'affirmative, examiner la meilleure manière d'intégrer ces exigences.
3. Quels sont les instruments internationaux et régionaux pertinents? On se reportera à la liste indicative en annexe 4.
 - A. Comment sont-ils appliqués au niveau national?
 - B. Comment se complètent-ils (en ce qui concerne les objectifs, mesures et plans nationaux)?
 - C. Existe-t-il des moyens d'intégrer les objectifs complémentaires requis par chaque instrument international dans les plans nationaux respectifs?

Recommandation 2 : identifier les parties prenantes concernées au travers d'un processus transparent, participatif et soucieux d'équité entre les sexes, et en accordant une attention particulière aux peuples autochtones, aux communautés tributaires de la forêt aux autres communautés locales (voir le chapitre 3)

1. Les membres des communautés concernées (groupes autochtones, communautés tributaires de la forêt et communautés locales) participent-ils à ce processus?
2. Les organismes gouvernementaux pertinents participent-ils à ce processus?
3. Les entités pertinentes du secteur privé participent-elles à ce processus?
4. Les membres concernés de la société civile participent-ils à ce processus?
5. Existe-t-il d'autres parties prenantes qui devraient participer à ce processus et qui ne sont actuellement pas considérées comme des parties prenantes?

Recommandation 3 : recueillir des données de référence et des informations cartographiques (voir les chapitres 4 et 6)

1. Quelles données de référence sur les forêts et leur évolution sont actuellement disponibles?
 - A. Ces informations sont-elles lacunaires? Dans l'affirmative, définir la façon d'obtenir les données manquantes.
 - B. Quels sont les différents acteurs qui utilisent les forêts? Quels usages en font-ils?

- C. Recenser les terres et les ressources forestières revendiquées (revendications informelles/coutumières et avec titre enregistré/acte de propriété) par :
- i. le gouvernement (aux niveaux national et sous-national). Il peut être utile de préciser les institutions concernées;
 - ii. des peuples autochtones;
 - iii. des communautés; préciser les communautés autochtones, traditionnelles et locales concernées;
 - iv. des entreprises;
 - v. des particuliers.
2. Quelles informations sur la planification de l'utilisation des terres sont disponibles?
3. Quelles cartes sont actuellement disponibles, et à quelle échelle?
- A. Quelle est la portée actuelle de ces cartes?
- i. PI. Fournissent-elles des informations de base sur la répartition des forêts naturelles (sous réserve de l'existence d'une définition nationale)?
 - ii. Fournissent-elles des informations sur l'état de la diversité biologique?
 - iii. Fournissent-elles des données sur la tenure, et en particulier sur les propriétaires/ utilisateurs coutumiers?
 - iv. Intègrent-elles les plans actuels et futurs d'utilisation des terres?
- B. Quel est le processus de mise à jour et de rapprochement de ces cartes? Remarque : un processus

multipartite pourrait être plus efficace.

- C. La cartographie intégrée a-t-elle été envisagée? Elle pourrait s'avérer particulièrement utile pour comprendre les tendances de développement dans d'autres secteurs.

Recommandation 4 : identifier les éléments pertinents du cadre juridique national (voir le chapitre 4)

1. Quelles sont les lois, réglementations, politiques et institutions relatives aux forêts et aux utilisateurs de la forêt? Il s'agit notamment des aspects du cadre juridique traitant des garanties, de la tenure, des avantages multiples et du partage des avantages, ainsi que des systèmes de MRV et de la conformité.
2. Comment les forêts et les concepts qui s'y rattachent sont-ils définis?
3. Quelles sont les principales causes du déboisement dans le pays? Sur cette base, quels lois et ministères/ organismes relatifs aux autres secteurs et plans de développement pourraient être concernés?
4. Quelles sont les lois et institutions qui régissent la planification de l'utilisation des terres? Considérer la question au sens large afin d'englober les institutions et les ministères/ organismes des différents secteurs.
5. En ce qui concerne la gestion des terres et l'aménagement du territoire, comment les lois, les réglementations, les politiques et institutions nationales influencent-elles les niveaux sous-nationaux (par exemple provinciaux), locaux et communautaires?

Deuxième partie – évaluation

À l'aide des informations ci-dessus, les praticiens du droit devraient évaluer dans quelle mesure le cadre juridique existant peut être utilisé pour appuyer la mise en œuvre de la REDD+. La section suivante présente des recommandations et des questions pour mener une telle évaluation. Il appartiendra aux juristes de déterminer quelles modifications pourraient être nécessaires et la meilleure manière de les effectuer.

Recommandation 5 : évaluer le cadre juridique existant afin d'identifier les chevauchements dans les définitions, les plans d'utilisation des terres, l'application du droit et les juridictions (voir le chapitre 4).

1. Existe-t-il des définitions concurrentes des forêts, ou est-il nécessaire de définir les forêts dans la loi?
2. Existe-t-il des chevauchements dans les plans d'utilisation des terres? Peuvent-ils ou non être traités au niveau d'un organisme?
3. Existe-t-il entre les juridictions institutionnelles des chevauchements nécessitant des changements juridiques?
4. Les relations entre les administrations nationales et locales sont-elles claires en ce qui concerne la planification de l'occupation des sols et l'application des lois? Dans la négative, quels types de changements peuvent être nécessaires?

5. Étudier les avantages et les inconvénients des approches centralisées et décentralisées. Adopter une approche hybride peut s'avérer nécessaire.
6. Quel est l'état des protections des droits dans le pays? Recouper avec la recommandation 6. Si des changements sont nécessaires, sont-ils législatifs, réglementaires ou politiques?

Recommandation 6: déterminer si le cadre juridique est conforme aux obligations internationales en ce qui concerne la mise en œuvre de la REDD+ (voir les chapitres 5 et 6). Il convient de noter qu'il existe un large éventail d'instruments internationaux pertinents, et que cette évaluation sera fonction de ces instruments. Utiliser les instruments identifiés dans le cadre de la Recommandation 1.

1. Le cadre juridique national est-il en conformité avec les obligations du pays relatives aux droits?
 - A. Le cadre juridique prévoit-il une procédure transparente?
 - i. Existe-t-il des lois sur la liberté d'information ou un autre moyen légal d'obtenir des informations? Les institutions sont-elles accessibles, en particulier pour les communautés?
 - B. Existe-t-il des protections assurant la participation pleine et effective de toutes les parties prenantes, de manière adaptée aux particularités culturelles et soucieuse de l'équité entre les sexes?

- C. Les parties prenantes ont-elles accès à la justice?
 - i. Les parties prenantes ont-elles accès à des mécanismes de réclamation? Les tribunaux et les procédures administratives sont-ils en mesure de traiter les problèmes dans les délais voulus?
 - ii. Quelle est la relation entre mécanismes de réclamation et procédures judiciaires?
- D. Le cadre juridique prévoit-il la mise en œuvre effective du consentement préalable, libre et éclairé?
- E. Le cadre juridique reconnaît-il les droits relatifs à l'intégrité culturelle, la non-discrimination et l'autodétermination?
- F. De quelle manière le cadre juridique traite-t-il des droits à la terre, aux territoires et aux ressources
 - i. Sur la base de l'identification des utilisateurs des forêts et des lois nationales applicables à l'utilisation des forêts, comment la loi aborde-t-elle la propriété et l'utilisation des terres?
 - a. Au niveau national, quelle est la surface de terres forestières revendiquée par l'État? Quelle surface de terres correspond à des zones protégées?
 - b. Quelles terres forestières appartenant à l'État correspondent aux zones dans lesquelles vivent les communautés?
 - ii. Le droit national autorise-t-il la propriété privée des terres ou des ressources forestières?
 - ii. Le système de tenure et d'utilisation des ressources forestières tient-il compte de l'équité entre les sexes? Les femmes ont-elles les mêmes droits aux ressources forestières que les hommes?
- iv. Le propriétaire des ressources forestières (comme les arbres) et le propriétaire des terres où se trouvent ces ressources peuvent-ils être différents?
- v. En vertu de la législation nationale, qui a le droit d'utiliser les ressources de la forêt? Quelles sont les différences entre les droits d'utilisation et les droits de propriété?
 - a. Quelles sont les institutions chargées de réglementer l'utilisation des forêts? Comment les obligations pertinentes sont-elles abordées par chaque institution?
- vi. Le droit national prévoit-il des droits collectifs sur les terres ou les ressources forestières? Les droits coutumiers sont-ils explicitement reconnus au titre de la législation nationale? Recouper avec le traitement du consentement préalable, libre et éclairé.
- vii. Comment la propriété et l'utilisation des forêts sont-elles enregistrées?
 - a. Comment la législation nationale traite-t-elle les utilisations coutumières qui ne sont pas officiellement enregistrées?

- b. Quels autres systèmes de tenure peuvent avoir des effets sur la propriété des forêts (sous-sol, servitudes, des permis, droits d'émission de carbone, etc.)?
 - G. S'il existe, quel est le cadre juridique régissant les droits d'émission de carbone relatifs au carbone forestier? Est-il cohérent avec d'autres droits qui devraient être protégés en vertu de la loi?
- 2. Les lois et les réglementations nationales sont-elles conformes aux obligations internationales sur la biodiversité et en matière d'environnement?
 - A. Les lois, réglementations et politiques respectent-elles les obligations découlant des accords pertinents, comme la CDB, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention de Ramsar?
 - i. En particulier, les programmes REDD+ actuels tiennent-ils compte des conseils de la CDB en matière de garanties REDD+?
 - ii. Quelles lois, réglementations ou politiques contribuant à la mise en œuvre d'autres accords environnementaux peuvent être utilisées pour appuyer les garanties environnementales?
 - B. Est-il possible d'harmoniser les lois, réglementations et politiques pertinentes en vue de rationaliser les études d'impact et la surveillance?
- C. Existe-t-il des obligations liées au commerce qui soient pertinentes pour la gouvernance des forêts, telles que celles énoncées dans la CITES?
 - 3. Le cadre juridique a-t-il les moyens de traiter les cas de corruption et de conflit d'intérêts?
 - A. Le cadre juridique respecte-t-il les obligations en matière de lutte contre la corruption, telles que celles contenues dans la Convention des Nations Unies contre la corruption?
 - B. Une évaluation des risques de corruption est-elle nécessaire?
 - i. Si les risques sont identifiés, comment devraient-ils être pris en compte?
 - C. Existe-t-il des lois, réglementations, politiques permettant de traiter les conflits d'intérêts?
 - D. Existe-t-il des lois connexes qui devraient être modifiées, en tenant particulièrement compte des activités REDD+?
 - E. Quelles procédures convient-il de mettre en place pour l'accréditation des entités d'exécution, la validation des réductions d'émissions, etc.?
 - F. Quels types d'exigences en matière de transparence existent dans le cadre juridique en vigueur, et est-il nécessaire de les adapter pour prendre en compte les risques de corruption?
 - 4. Les lois, réglementations et politiques favorisent-elles une réduction crédible des émissions?

- A. Comment l'obligation de rendre compte dans le cadre de la REDD+ s'intègre-t-elle à l'obligation de rendre compte pour les mesures d'atténuation de manière plus générale?
 - B. Le cadre juridique peut-il lutter efficacement contre les facteurs du déboisement, en particulier l'exploitation illégale des forêts?
- 3. Quels sont les différents acteurs qui possèdent ou utilisent les forêts? Certains/tous remplissent-ils les conditions requises pour bénéficier des avantages REDD+?
 - 4. Dans quelle mesure les mécanismes de partage des avantages fonctionnent-ils correctement?
 - A. Quels enseignements en ont été tirés?
 - B. Comment ont-ils été élaborés? Les communautés et autres parties prenantes ont-elles participé à leur conception? Bénéficient-elles effectivement de ces mécanismes?
 - C. Est-il nécessaire d'ajuster les mécanismes existants ou de créer de nouveaux dispositifs pour le partage des avantages découlant des activités REDD+?

Recommandation 7 : déterminer si le cadre juridique est favorable à la génération d'avantages multiples ainsi qu'à leur partage équitable (voir le chapitre 7)

- 1. Les lois existantes créent-elles des conditions propices aux avantages multiples et à leur partage équitable?
 - A. La législation nationale reconnaît-elle les droits d'émission de carbone et/ou le paiement des services écosystémiques?
 - B. Est-elle cohérente avec les droits de tenure sous-jacents? Voir la Recommandation 6.
 - C. Quelles lois et politiques régissent la transparence des flux de financement?
- 2. La stratégie nationale REDD+ comprend-elle des mesures d'incitation relatives aux avantages multiples? Dans la négative, quelles autres politiques ou mesures pourraient être utilisées à cette fin?
 - A. Dans quelle mesure les approches politiques existantes peuvent-elles être adaptées en vue de promouvoir les avantages liés aux activités REDD+?

Comme on l'a vu plus haut, il n'existe pas de formule législative unique permettant de répondre aux besoins de tous les pays en développement. D'une manière générale, les diverses approches juridiques qui pourraient convenir sont notamment les suivantes : mettre en œuvre la REDD+ au travers des cadres juridiques établis; tirer parti de la législation en vigueur et s'engager dans des réformes législatives spécifiques (à la fois à court et à long terme) en tant que de besoin; promulguer une nouvelle législation pour la REDD+; et/ou en cas de lacunes dans l'application de la législation en vigueur, renforcer les mandats et les capacités institutionnels. En définitive, il appartiendra à chaque pays de déterminer ensuite les aspects des cadres juridiques nationaux qu'il convient de modifier et la meilleure façon d'opérer ces changements.

Bibliographie

- Lignes directrices facultatives Akwé: Kon pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales (élaborées conformément à l'article 8(j) de la Convention sur la diversité biologique) (2004).
- ClientEarth et World Resources Institute. *Lessons Learned from International and Regional Instruments* (2011).
- Convention sur la diversité biologique.
- CDB, Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et CCNUCC. *The Rio Conventions. Action on Forests*. Montréal, Canada : Convention sur la diversité biologique; Bonn, Allemagne : Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification; Bonn, Allemagne : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2012), http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/rio_20_forests_brochure.pdf
- CDB et PNUE. *Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Benefit Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization* (2002).
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979).
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005).
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989).
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003)
- Costenbader, J. *REDD+ Benefit-Sharing: A Comparative Assessment of Three National Policy Approaches* (2011).
- Dickson, B. et al. *La REDD+ au-delà du carbone : appuyer les décisions en matière de garanties et d'avantages multiples*. Programme ONU-REDD. Document d'orientation 02 (2012).
- Environmental Investigation Agency. *The Laundering Machine* (2012).
- Service droit et développement de la FAO. <http://www.fao.org/legal/droit-et-developpement/fr/>
- FAO. *Évaluation des ressources forestières mondiales* (2010).
- FAO. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes* (2013).
- FAO. *National Forest Monitoring Paper (communication au conseil d'orientation)*
- FAO. *Réforme de la tenure forestière : enjeux, principes et processus*. Étude FAO Forêts no 165 (2011).

- FAO. Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2012).
- Felicani-Robles, F. Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific: A comparative analysis of legal trends to define carbon rights in Asia-Pacific. Étude juridique de la FAO no 89 (2012).
- Forest Carbon, Markets and Communities. REDD+ Social Standards and Safeguards Review (2012).
- FCPF. Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners (2011), http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%20Final_%2010-Aug-2011_Revised.pdf
- FCPF et Programme ONU-REDD. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts (2012), http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7980&Itemid=53
- FUNAI et IBGE. O Brasil Indígena (2011). Assemblée générale des Nations Unies. Accès à la terre et droit à l'alimentation. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (A/65/281) (2010).
- Fonds pour l'environnement mondial, <https://www.thegef.org/gef/node/180>
- GLOBE International – Mexico Programme.
- Hayes, T. M. Parks, People, and Forest Protection: An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas. World Development, Vol. 34(12):2064–2075 (2006).
- Hayes, T.M et Persha, L. Nesting local forestry initiatives: Revisiting community forest management in a REDD+ world. Forest Policy and Economics 12:545-553 (2010).
- Conseil des droits de l'homme. Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2011).
- IISD. Presentation on Stakeholders Involvement, Indigenous Rights and Equity issues in REDD.
- Convention no 169 de l'OIT.
- Cour interaméricaine des droits de l'homme. Case of the Saramaka People v. Suriname (2007).
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- International Law Association. Sofia Conference. Rights of Indigenous Peoples, Final Report (2012).
- Kissinger et al. Drivers of Deforestation and Forest Degradation, Executive Summary (2012).
- Larson, A. Forest tenure reform in the age of climate change. Global Environmental Change 21: 540-49 (2011).
- Larson, A. Tenure rights and access to forests: A training manual for research. CIFOR (2012).
- Larson et Dahal. Forest Tenure Reform: New Resource Rights for Forest-based Communities? Conservation and Society 10(2): 77-90 (2012).
- Larson et Pulhin. Enhancing Forest Tenure Reforms Through More Responsive Regulations. Conservation and Society 10(2): 103-113 (2012).
- Seufert et Monsalve Suarez. Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (2012).

- Naughton-Treves, L. et Day, C., édés. *Lessons about Land Tenure, Forest Governance and REDD+. Case Studies from Africa, Asia and Latin America*. Madison, Wisconsin: UW-Madison Land Tenure Center. United States Agency for International Development (2012).
- Nelson et Chomitz, *Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods* (2011).
- Ortiz, F. *Creation of Indigenous Lands Slowed Under Lula*. *The Guardian* (17 janvier 2011).
- Persha, L., Agrawal, A. et Chhatre, A. *Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation*. *Science*, 331(6024):1606-8 (2011).
- Pagdee, A., Kim, Y.-s. et Daugherty, P. J. *What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study from Community Forests Throughout the World*. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 19(1), 33 – 52 (2006).
- Peskett, L. et Todd, K. *Mise en application des garanties et des systèmes d'information de garantie liés à la REDD+*. Programme ONU-REDD. Document d'orientation 03 (2013).
- Ribot J.C. et Peluso N.L. *A Theory of Access*. *Rural Sociology* 68(2) 153-181 (2003)
- Rights and Resources Initiative. *Quels droits de tenure forestière pour les communautés locales et les populations autochtones? Analyse comparative des législations nationales dans plusieurs pays en voie de développement* (mai 2012).
- Sasaki et Putz. *Critical need for new definitions of "forest" and "forest degradation" in global climate change agreements* (2009).
- Swiss-Philippine Initiative. *Best Practices in Governance and Biodiversity Safeguards for REDD+* (2012).
- Transparency International. *Keeping REDD+ Clean* (2012).
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
- Groupe des Nations Unies pour le développement. *Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones* (2008).
- PNUD. *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement* (2010).
- PNUD. *Multi-Stakeholder Decision-Making: A Guidebook for Establishing a Multi-Stakeholder Decision-Making Process to Support Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development Strategies* (2012).
- PNUD. *Multi-Stakeholder Engagement Processes: A UNDP Capacity Development Resource*. Conference Paper #7, Working Draft (novembre 2006).
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
- Déclaration universelle des droits de l'homme.
- Programme ONU-REDD. *Standards sociaux et environnementaux REDD+ (Version 2)* (2012).
- Programme ONU-REDD. *Placer le genre au cœur de la REDD+ : un facteur de succès* (2012).
- Programme ONU-REDD. *Cross-Sectoral Analysis of Policy and Legislative Frameworks that are Relevant to REDD+ Implementation in Central Sulawesi, Indonesia* (2012).
- Programme ONU-REDD. *Garantir l'intégration, la transparence et la reddition de comptes dans les systèmes nationaux de REDD+ : le rôle de la liberté d'information* (2013).

- Programme ONU-REDD. Guidance on Conducting REDD+ Corruption Risk Assessment (2012).
- Programme ONU-REDD. Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (2013).
- Programme ONU-REDD. Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation – Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia (2013).
- Programme ONU-REDD. Cartographie des bénéfices potentiels liés à la biodiversité dans le cadre de la REDD+ : étude de cas en République Démocratique du Congo (juillet 2012).
- Programme ONU-REDD. REDD+ et Objectifs d'Aichi pour la Biodiversité 2020 : Encourager les synergies dans le cadre des initiatives internationales de conservation des forêts (2012).
- Programme ONU-REDD. Réponse à l'évaluation des besoins nationaux (2012).
- Programme ONU-REDD et FCPF. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts (2012).
- Programme ONU-REDD. Le rôle du secteur privé dans l'initiative REDD+ : Argumentaire en faveur de l'engagement et options d'intervention (2013).
- Programme ONU-REDD. Cadre d'appui du Programme ONU-REDD pour l'élaboration d'approches nationales en matière de garanties (2013).
- Programme ONU-REDD et Forest Carbon Partnership Facility. Country Needs Assessment Report (2012).
- FCPF et Programme ONU-REDD. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+ (2012).
- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.
- Banque mondiale. World Development Report 2012 – Gender Equality and Development (2012).

Annexe 1

Glossaire des termes utilisés

Les mots et les phrases clés relatifs à la REDD+ sont expliqués au moyen des définitions et des descriptions utilisées dans le cadre du processus de négociation de la CCNUCC¹⁴⁰.

Adaptation

Ajustement des systèmes naturels ou des systèmes humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques.

Additionnalité

Réductions des émissions et/ou accroissements de l'absorption des gaz à effet de serre (GES), mesurables et à long terme, qui n'auraient pas eu lieu sans un projet, une politique ou une activité donnés.

Atténuation

Dans le contexte du changement climatique, une intervention humaine visant à réduire les émissions à la source ou à accroître l'absorption par les puits de gaz à effet de serre. Exemples : réduction des émissions industrielles, utilisation plus efficace des combustibles fossiles, utilisation accrue d'énergies renouvelables,

réduction des émissions de GES des forêts et amélioration de la fixation du carbone.

Avantages multiples

Lorsque le mécanisme REDD+ parvient à empêcher la perte ou la dégradation des forêts, il en découle de nombreux avantages, en plus de la protection ou de l'amélioration des stocks de carbone. On citera notamment les « avantages écosystémiques », tels que la conservation de la biodiversité forestière, le stockage et la fixation du carbone, la prévention de la sédimentation des retenues d'eau, l'accroissement de la production d'hydroélectricité, la facilitation de la pollinisation des cultures, la production commerciale de bois de coupe, la régulation du cycle de l'eau, la purification et la rétention des nutriments, l'atténuation des pointes de débit d'orage, l'amélioration de l'irrigation des cultures, les installations de loisir et la croissance du tourisme, ainsi que le renforcement et la préservation des valeurs esthétiques et culturelles. La REDD+ peut aussi se traduire par des avantages sociaux directs, tels que des emplois, des moyens de subsistance, un régime d'occupation des sols plus clair, des paiements carbone, une participation accrue à la prise de décisions et une meilleure gouvernance.

¹⁴⁰ Le glossaire du programme ONU-REDD+ a été utilisé pour préparer ce chapitre, et complété si nécessaire avec des documents provenant d'autres sources présentées à la fin du chapitre.

Développement durable

Développement qui permet aux générations actuelles de satisfaire leurs besoins sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Effet indirect

Les effets indirects, aussi appelés effets rebond ou retours en arrière sont les impacts causés dans les pays en développement par les mesures prises par les pays développés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, la réduction des émissions dans les pays développés peut faire baisser la demande de pétrole et par conséquent les prix du pétrole, et entraîner une augmentation de la consommation de pétrole et des émissions dans les pays en développement, ce qui annule partiellement les réductions initiales.

Émissions nettes

Dans le contexte de la REDD+, une méthode d'estimation des émissions résultant du déboisement brut, qui prend en compte à la fois les stocks de carbone de la forêt défrichée et ceux liés à la nouvelle utilisation des terres.

Financement axé sur les résultats

Un système incitatif dans lequel les contributions internationales soutenant la mise en œuvre de la REDD+ sont subordonnées au respect par le bénéficiaire d'objectifs préalablement convenus.

Fixation du carbone

Fixation du carbone est le terme général utilisé pour désigner la capture et le stockage à long terme du dioxyde de carbone. Cette capture peut avoir lieu au point d'émission (par exemple centrales électriques) ou par des procédés naturels (comme la photosynthèse), qui absorbent

le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère terrestre, et qui peuvent être améliorés par des pratiques de gestion appropriées. Les méthodes de fixation comprennent l'amélioration du stockage du carbone dans le sol, dans les forêts et autres types de végétation, ou dans des formations géologiques souterraines, dans les océans, et en faisant réagir chimiquement le carbone pour former des carbonates inorganiques. Dans le cadre de la REDD+, l'accent est mis sur la fixation du dioxyde de carbone de l'atmosphère au moyen de la préservation et de la gestion durable des forêts.

Interchangeabilité (des unités REDD+)

Le degré de substituabilité entre les unités REDD+ et les autres unités échangées sur les marchés de droits d'émission de carbone. Lorsque les unités REDD+ sont entièrement interchangeables, elles peuvent être vendues, mises en réserve et utilisées sans restriction à des fins de conformité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Label Verified Carbon Standards

Programmes de certification des crédits d'émission non visés par le Protocole de Kyoto.

Marché de droits d'émission de carbone

Tout marché qui crée et transfère des droits ou des unités d'émission. Terme désignant un système commercial grâce auquel des pays ou des entités privées peuvent acheter ou vendre des unités d'émission de gaz à effet de serre afin de se conformer aux limites d'émissions qui leur ont été accordées, soit dans le cadre du Protocole de Kyoto soit dans le cadre d'autres accords, comme celui institué par l'Union européenne. Ce dernier, cependant, ne vise que les opérateurs privés, et pas les États.

Le terme vient du fait que le dioxyde de carbone est le principal gaz à effet de serre, et que les autres gaz sont mesurés en unités appelées « équivalents dioxyde de carbone ».

Mécanisme de plafonnement et d'échange des droits d'émission

Un système commercial par lequel un régulateur national ou international fixe un plafond global pour les émissions, accorde des unités ou des droits d'émission et autorise le transfert et l'acquisition de ces droits.

Mécanisme financier de la CCNUCC

La plupart des pays développés qui sont Parties à la CCNUCC (Parties à l'annexe II) sont tenus de fournir des ressources financières pour aider les Parties qui sont des pays en développement à mettre en œuvre la Convention. Pour faciliter ce processus, la Convention a institué un mécanisme financier pour fournir des fonds aux Parties qui sont des pays en développement. Les Parties à La Convention ont chargé le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) du fonctionnement du mécanisme de financement, sur une base continue, soumise à examen tous les quatre ans. Le mécanisme financier rend des comptes à la Conférence des Parties (COP). Le Fonds vert pour le climat établi lors de la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre a été désigné comme entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la CCNUCC.

MRV (mesure, rapport et vérification)

Les mécanismes de MRV font partie du système de suivi et d'évaluation des mesures d'atténuation, y compris celles de la REDD+, qui seront présentées à la CCNUCC par les pays. L'objectif est de garantir que le recueil de données et les rapports soumis à la CCNUCC suivent

des méthodes scientifiques normalisées. Le paragraphe 61 des Accords de Cancún exige que les mesures d'atténuation bénéficiant d'un soutien international soient mesurées, notifiées et vérifiées sur le plan national, et mesurées, notifiées et vérifiées au niveau international conformément aux lignes directrices adoptées par la Convention.

Niveaux de référence dans l'hypothèse de politiques inchangées

Le niveau de référence, dans le cadre de la REDD+, est la base sur laquelle les avantages climatiques sont mesurés et les incitations financières accordées. Le niveau de référence dans l'hypothèse de politiques inchangées représente une projection de ce qui se passerait sans intervention, et dans ce cas sert de repère pour mesurer l'impact des actions REDD+.

Partage des avantages

Le partage des avantages dans le cadre de la REDD+ dérive des exigences du paragraphe 72 des Accords de Cancún, qui demande aux Parties qui sont des pays en développement, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs stratégies ou plans d'action nationaux REDD+, de garantir la participation entière et effective des parties prenantes concernées, notamment les peuples autochtones et les communautés locales. Les mécanismes juridiques et institutionnels de mise en œuvre de la REDD+ au niveau national devraient par conséquent inclure des moyens clairs et transparents pour partager de manière juste, équitable et efficace les avantages financiers et autres découlant de la REDD+ entre les parties prenantes concernées, dont les gouvernements à tous les niveaux, les propriétaires fonciers, les utilisateurs des terres et ceux dont la subsistance dépend des forêts, comme les communautés locales, les habitants des forêts et les peuples autochtones.

Parties à l'annexe I

Les pays développés figurant à l'annexe I de la CCNUCC. Les Parties à l'annexe I sont pratiquement identiques aux pays figurant à l'annexe B du Protocole de Kyoto qui ont accepté des objectifs chiffrés de limitation et de réduction des émissions pour la période 2008 à 2012 au titre de l'article 3(1) du Protocole de Kyoto.

Peuples autochtones

Il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme « peuples autochtones », bien qu'il ait été défini expressément par divers instruments juridiques internationaux. Selon l'ONU, l'approche la plus pertinente consiste à identifier et non à définir les populations autochtones. Cette approche est basée sur le critère fondamental d'auto-identification stipulé dans de nombreux documents relatifs aux droits de l'homme. La Convention no 169 de l'OIT s'applique aux « peuples dans les pays indépendants considérés comme autochtones, car ils descendent de populations qui habitaient le pays, ou une zone géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles. »

L'annexe I aux Accords de Cancún demande spécifiquement que les activités de la REDD+ respectent les 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; elle exige aussi la participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales.

Puits (ou puits de carbone)

Un réservoir qui absorbe ou capte le carbone libéré par d'autres composants du cycle du carbone, la quantité de carbone absorbée étant supérieure à la quantité libérée. La CCNUCC définit un puits comme tout processus, activité ou mécanisme absorbant un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur d'un gaz à effet de serre présent dans l'atmosphère (art. 1(8)).

REDD+ (réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts)

Le paragraphe 61 des Accords de Cancún définit les activités REDD+ comme suit :

- (a) Réduction des émissions résultant du déboisement
- (b) Réduction des émissions résultant de la dégradation des forêts
- (c) Préservation des stocks de carbone forestier
- (d) Gestion durable des forêts
- (e) Accroissement des stocks de carbone forestier;

Réservoirs

Composants du système climatique capables de stocker un gaz à effet de serre ou un précurseur d'un gaz à effet de serre. Les arbres sont des « réservoirs » de dioxyde de carbone.

Source

Un réservoir qui absorbe ou capte le carbone libéré par d'autres composants du cycle du carbone, la quantité de carbone libérée étant supérieure à la quantité absorbée. La CCNUCC définit une « source » comme tout processus, activité ou mécanisme libérant un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur d'un gaz à effet de serre présent dans l'atmosphère (art. 1(9)).

Transfert (fuite)

Déplacement d'émissions de GES se produisant lorsque les interventions visant à réduire les émissions dans une zone géographique (sous-nationale ou nationale) entraînent une augmentation des émissions dans une autre zone en raison de la relocalisation des activités. Le transfert inverse (ou transfert positif) est une mesure d'atténuation qui entraîne une réduction des émissions dans des zones à l'extérieur de la zone d'atténuation d'origine.

Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF)

Un secteur de l'inventaire des gaz à effet de serre qui couvre les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant d'activités humaines directement liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie. Le terme UTCATF est utilisé uniquement lorsqu'il est question des Parties à l'annexe I de la CCNUCC.

Vérification

Évaluation par une tierce partie indépendante de la réduction estimée ou réelle des émissions résultant d'une activité d'atténuation donnée.

Vulnérabilité

Mesure dans laquelle un système est susceptible ou incapable de faire face aux effets néfastes des changements climatiques, dont la variabilité du climat et les phénomènes météorologiques extrêmes. La vulnérabilité est fonction du caractère, de l'ampleur et de la vitesse des variations climatiques auxquelles le système est exposé, de sa sensibilité et de sa capacité d'adaptation.

Sources du glossaire

- Décision 1/CP.16 – Accords sur la REDD+ – Texte officiel de la CCNUCC – www.unfccc.com
- Programme ONU-REDD. Glossaire – www.un-redd.org
- Réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD) : Un rapport d'évaluation des choix – Arid Angelsen et al. Meridian Institute
- Standards sociaux et environnementaux REDD+, <http://www.redd-standards.org/standards/redd-social-and-environmental-standards-version-2/3-redd-ses-version-2-francais/file>

Annexe 2

Décisions et directives pertinentes citées dans le chapitre 2

On trouvera ci-après une liste des principales ressources relatives aux accords internationaux portant spécifiquement sur la REDD+ ainsi que les directives pertinentes concernant la REDD+.

Décisions pertinentes de la CCNUCC

COP 19. Décisions 9-15/CP.19 (Varsovie, 2013) : http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/session/7767/php/view/decisions.php

COP 18. Décision 1/CP.18, par. 25-40 (Doha, 2012) : <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/fre/08a01f.pdf#page=6>

COP 17. Décision 2/CP.17 (Durban, 2011); voir les paragraphes 63 à 73 sur les options de financement de la mise en œuvre d'activités axées sur les résultats : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a01f.pdf#page=16>; et la décision 12/CP.17 sur les principes relatifs à des systèmes de communication d'informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a02f.pdf#page=19>

COP 16. Décision 1/CP.16 (Cancún, 2010) : Décision du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA), annexe 1, paragraphe 2 [Garanties

REDD+ définies par la CCNUCC]; voir les paragraphes 68 à 79 : <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01f.pdf#page=13>

COP 15. Décision 4/CP.15 (Copenhague, 2009) sur les principes méthodologiques concernant les activités REDD+ : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf#page=12>

COP 13. Décision 2/CP.13 (Bali, 2007) sur l'élaboration de démarches incitatives pour la REDD (Plan d'action de Bali) : <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06a01f.pdf#page=8>

COP 11 (Montréal, 2005), lors de laquelle la REDD a été présentée : http://unfccc.int/meetings/montreal_nov_2005/session/6269.php

COP 11 (Montreal, 2015, where REDD was first introduced): http://unfccc.int/meetings/montreal_nov_2005/session/6269.php

Décisions de la CDB et de la Convention de Ramsar

Décision XI/19 de la CDB (COP 11, Hyderabad) : <http://www.cbd.int/cop11/doc>

Décision X/33 de la CDB (COP 10, Nagoya) : <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>

Résolution XI:14 de la Convention de Ramsar (COP 11, Bucarest) : <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/cop11/res/cop11-res14-f.pdf>

Directives du programme ONU-REDD

Principes et critères sociaux et environnementaux du programme ONU-REDD (PCSE) : http://www.unredd.net/%7Eunredd/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6982&Itemid=53

Draft Social and Environmental Principles and Criteria – Benefit and Risks Tool (SEPC-BeRT) : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6380&Itemid=53

FCPF et Programme ONU-REDD. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7980&Itemid=53

Programme ONU-REDD. Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8719&Itemid=53

Programme ONU-REDD. Support to Effective and Inclusive National Governance Systems for REDD+ :

www.un-redd.org/NewsCentre/Support_to_Effective_Governance/tabid/5543/Default.aspx

Programme ONU-REDD. Guidance on Conducting REDD+ Corruption Risk Assessment (REDD+ CRA) (2012) : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8322&Itemid=53

Une Note d'orientation sur l'égalité des sexes dans le cadre de la REDD+ et un projet de Note d'orientation sur les mécanismes nationaux de réclamation sont aussi disponibles.

Il existe aussi un certain nombre de document d'orientation et de directives au sein du système ONU-REDD et générées par des institutions partenaires. Ils sont mentionnés dans les sections du manuel qui s'y rapportent.

FCPF et PIF – Banque mondiale

Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale : www.forestcarbonpartnership.org/

Fonds de préparation du FCPF : <http://www.forestcarbonpartnership.org/readiness-fund>

Approche commune en matière de sauvegardes environnementales et sociales, Directives et termes de référence génériques pour le cadre de gestion environnementale et sociale, Directives concernant l'engagement des parties prenantes, Directives relatives à la divulgation de l'information, et projet de Note d'orientation sur les mécanismes nationaux de réclamation : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8719&Itemid=53

forestcarbonpartnership.org/common-approach-environmental-and-social-safeguards

Fonds carbone du FCPF : <http://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund>

Sélection de politiques et procédures de la Banque mondiale (voir <http://go.worldbank.org/3GLI3EECP0>)

Les politiques et procédures pertinentes comprennent : 4.01 Évaluation environnementale; 4.04 Habitats naturels; 4.11 Propriété culturelle; 4.12 Réinstallation involontaire de personnes; 4.15 Réduction de la pauvreté; 4.20 Peuples autochtones; 4.36 Forêts; 7.60 Projets dans des zones en litige; 13.05 Supervision du projet; Politique de divulgation de l'information.

Programme d'investissement forestier (PIF) : www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5

Document de conception du PIF : <https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/keydocuments/FIP> (voir paragraphe 16(g), Préservation de l'intégrité des forêts naturelles)

FEM

Fonds pour l'environnement mondial : <https://www.thegef.org/gef/node/180>

Investment Guidelines for GEF's Sustainable Forest Management and REDD-Plus Program : http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.Inf_4.Rev_2%20-%20Investment%20Guidelines%20for%20Forest%20Management_0.pdf

Policy on Agency Minimum Standards on Environmental and Social Safeguards : https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.40.10.Rev_1.GEF_Policies_on_Safeguards_and_Gender_May_25_2011.pdf

REDD+ SES

Standards sociaux et environnementaux REDD+ : <http://www.redd-standards.org/standards/redd-social-and-environmental-standards-version-2/3-redd-ses-version-2-francais/file>

Lignes directrices pour l'utilisation des Standards sociaux et environnementaux REDD+ au niveau pays : http://www.redd-standards.org/files/pdf/redd-docs/Standards/REDD_SES_Guidelines_Version_2_-_16_November_2012.pdf

Fiche technique. Appui aux pays pour élaborer des systèmes d'informations sur les sauvegardes : <http://www.redd-standards.org/factsheets/supporting-safeguards-information-systems/101-factsheet-supporting-safeguards-information-systems-francais/file>

Annexe 3

Exemples de définition des forêts

On trouvera ci-après des exemples de la façon dont les forêts sont définies sur le plan international :

1. Définition de la FAO

Terres occupant une superficie de plus de 0,5 ha avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à cinq mètres et un couvert arboré de plus de dix pour cent, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ. Sont exclues les terres à vocation agricole ou urbaine prédominante¹⁴¹.

2. Protocole de Kyoto – Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

Il est à noter que ces définitions ne sont pas applicables à la REDD+, à moins que les pays n'en décident autrement à la CCNUCC.

On entend par « forêt » une terre d'une superficie minimale comprise entre 0,05 et 1,0 ha portant des arbres dont le houppier couvre plus de 10 à 30 % de la surface (ou ayant une densité de peuplement équivalente) et qui peuvent atteindre à maturité une hauteur minimale de 2 à 5 mètres. Une forêt peut être constituée soit de formations denses dont les divers étages et le sous-bois couvrent une forte proportion du sol, soit de formations

claires. Les jeunes peuplements naturels et toutes les plantations composées d'arbres dont le houppier ne couvre pas encore 10 à 30 % de la superficie ou qui n'atteignent pas encore une hauteur de 2 à 5 mètres sont classés dans la catégorie des forêts, de même que les espaces faisant normalement partie des terres forestières qui sont temporairement déboisés par suite de phénomènes naturels ou d'une intervention humaine telle que l'abattage, mais qui devraient redevenir des forêts¹⁴².

On entend par déboisement la conversion anthropique directe de terres forestières en terres non forestières¹⁴³.

3. Définition de la Convention sur la diversité biologique

On entend par « forêt » une terre d'une superficie supérieure à 0,5 ha avec un couvert arboré de plus de dix pour cent et qui n'est affectée principalement à l'agriculture ou à une autre utilisation non forestière spécifique. Dans le cas de jeunes forêts ou dans les régions où la croissance est limitée par le climat, les arbres doivent pouvoir atteindre une hauteur de 5 mètres et répondre aux critères de couvert arboré¹⁴⁴.

¹⁴¹ FAO. Évaluation des ressources forestières mondiales 2010. <http://www.fao.org/docrep/013/i1757f/i1757f13.pdf>

¹⁴² Protocole de Kyoto, décision 16/CMP.1, annexe, par. 1(a).

¹⁴³ *Id. par. 1(d).*

¹⁴⁴ Site officiel de la CDB, Rapport du groupe d'experts techniques. <http://www.cbd.int/forest/definitions.shtml>

Annexe 4

Liste indicative des accords internationaux pertinents relatifs aux garanties REDD+ définies par la CCNUCC

La liste suivante provient des recherches menées par le Center for International Environmental Law et a été adaptée à partir du document « Enseignements tirés d'instruments internationaux et régionaux » élaboré par ClientEarth et le World Resources Institute¹⁴⁵.

1. Instruments internationaux

- Agenda 21 (1992)
- Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique (Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques) (2000)
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003)
- Convention sur la diversité biologique (CDB) (1992)
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) (1973)
- Convention sur la Conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS ou Convention de Bonn) (1979)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (1979)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) (1965)
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
- Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm) (1972)
- Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998)
- Déclaration sur le droit au développement (1986)
- Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992)
- Convention internationale pour la protection des oiseaux (1950)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) (1966)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) (1966)
- Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants de l'Organisation internationale du Travail (Convention no 169 de l'OIT) (1989)

¹⁴⁵ ClientEarth et World Resources Institute, Lessons Learned from International and Regional Instruments (2011), <http://unfccc.int/resource/docs/2011/smsn/ngo/329.pdf>.

- Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) (1985/2006)
 - Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará) (1997)
 - Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE (1997)
 - Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (OP-CEDAW) (1999)
 - Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2008)
 - Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique (2010)
 - Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viables de tous les types de forêts (Principes forestiers) (1992)
 - Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts (2007)
 - Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar) (1971)
 - Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Déclaration de Rio) (1992)
 - Projet de principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États du PNUE (1978)
 - Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO (2001)
 - Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO (1972)
 - Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) (2005)
 - Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994)
 - Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) (2007)
 - Charte mondiale de la nature des Nations Unies (1982)
 - Déclaration universelle des droits de l'homme (UDHR) (1948)
 - Accords OMC/GATT
- 2. Instruments régionaux**
- AConvention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica) (1969)
 - Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador) (1988)
 - Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)
 - Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (1968)
 - Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2006)
 - Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (1985)
 - Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991)
 - Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés

panoramiques naturelles des pays de l'Amérique (1940)

- Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (1986)
- Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (2002)
- Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, d'autre part (1999)
- Protocole de Kiev relatif à l'évaluation stratégique environnementale (2003)
- Accord-cadre sur l'environnement du Mercosur (2004)
- Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE) (1993)
- Convention régionale concernant la gestion et la conservation des écosystèmes forestiers naturels et le développement des plantations forestières (1993)

*Il est à noter qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais d'une illustration des nombreux instruments internationaux relatifs aux garanties REDD+.