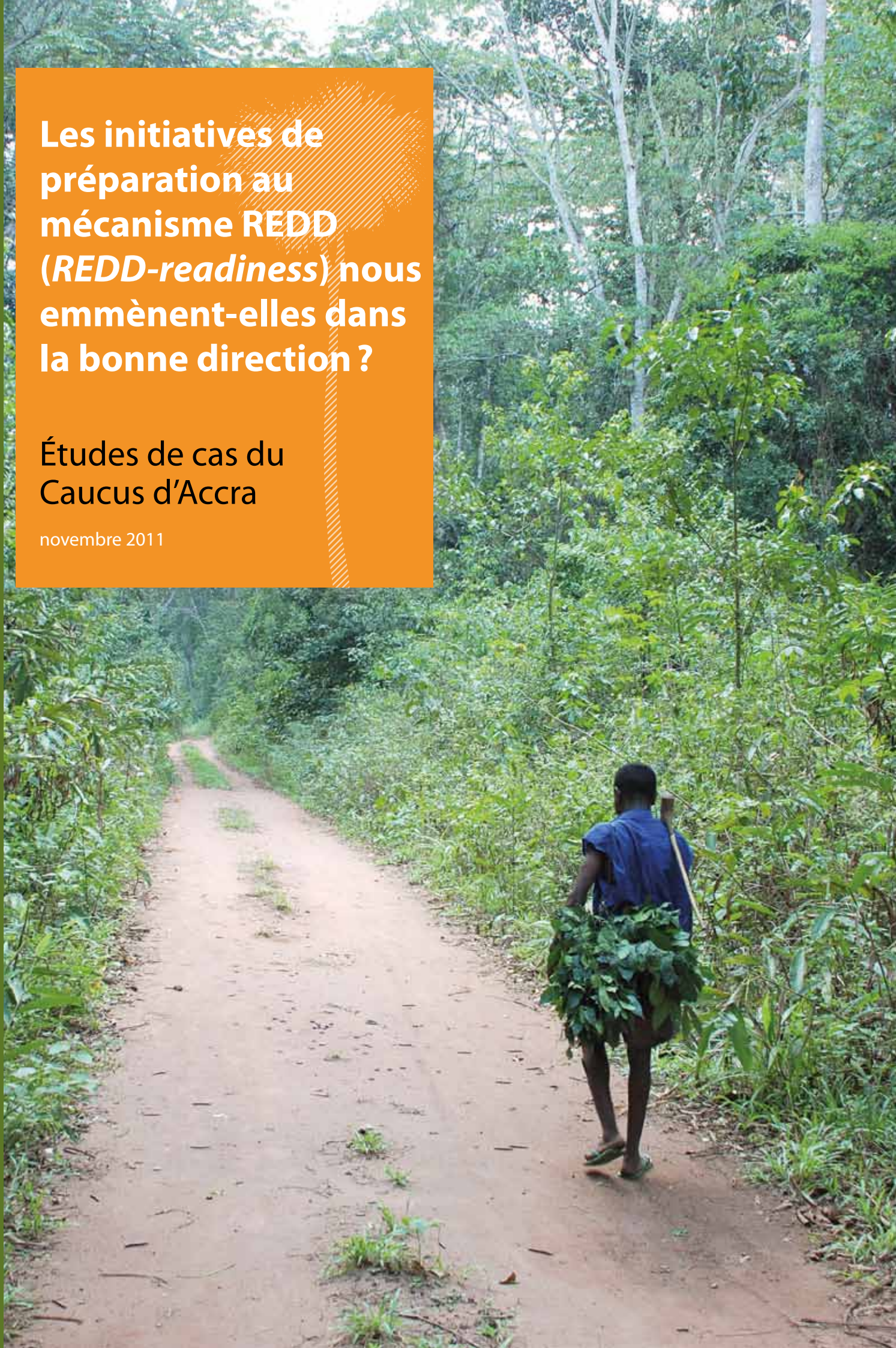
Les initiatives de préparation au mécanisme REDD (*REDD-readiness*) nous emmènent-elles dans la bonne direction ?

Études de cas du Caucus d'Accra

novembre 2011



Le Caucus d'Accra sur les forêts et le changement climatique

Le Caucus d'Accra sur les forêts et le changement climatique est un réseau d'environ 100 organisations de la société civile et de peuples autochtones provenant de 38 pays du sud comme du nord. Il a été créé à l'occasion de la réunion relative à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui s'est tenue à Accra, au Ghana, en 2008.

Les travaux du Caucus d'Accra visent à placer les droits des peuples autochtones et des communautés forestières au cœur des négociations afférentes à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement (REDD). Ils visent également à garantir que les efforts déployés pour réduire la déforestation favorisent la bonne gouvernance et ne se substituent pas aux réductions d'émissions des pays industrialisés.

Auteurs :
Nabaraj Dahal, FECOFUN Népal.
Siri Damman, Rainforest Foundation Norvège.
Kate Dooley, FERN Belgique.
Nathaniel Dyer, Rainforest Foundation Royaume-Uni.
Indra van Gisbergen, FERN Belgique.
Maixent Fortunin Hanimbat Emeka, Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme, République du Congo.
Raja Jarrah, CARE International.
Bienvenu Florentin Kemanda Yogo, Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP), Central African Republic.
Samual Nnah Ndobe, Centre for Environment and Development, Cameroon
Justin Ondopa et Thomas Paka, PNG Eco-Forestry Forum (EFF) Papouasie Nouvelle-Guinée.
Abdul-Razak Saeed, Civic Response Ghana.

Bailleurs de fonds:
DANIDA, Ford Foundation et Anthony Rae Foundation

Rédaction :
Ed Fenton

Couverture
Un indigène Bayaka cueillant des feuilles de kokoo (gnetum) dans le sud-ouest de la République d'Afrique Centrale.
Photo de Nat Dyer

ISBN: 978-1-906607-18-0

Table des matières

Acronymes 3

Introduction 4

Case n°1 – Les garanties REDD+ de l'Accord de Cancun 6
Case n°2 – Qu'entend-t-on par « participation entière et effective » ? 7
Case n°3 – Qu'entend-t-on par consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) ? 8

Respect des garanties : le cas du processus REDD+ au Ghana 9

Accaparement des terres et déforestation en Papouasie Nouvelle-Guinée : les implications des baux spéciaux agricoles et commerciaux (SABL) sur le processus REDD+ et les droits concernés 13

Les populations forestières sont-elles vraiment impliquées dans le processus national REDD+ en République Centrafricaine ? 17

Pilotage du programme REDD+ dans l'exploitation forestière communautaire au Népal : quelques enseignements préliminaires 20

Participation et respect des droits des communautés dans le cadre des projets de carbone forestier en République du Congo 23

Conclusion 26

Recommandations 27

Acronymes

ACAP	Coupe annuelle permise.
AFD	Agence Française de Développement.
ANP	African National Park.
ANSAB	Réseau asiatique pour l'agriculture durable et les ressources biologiques (Asia Network for Sustainable Agriculture and Bio-Resources).
RCA	République Centrafricaine.
OC	Organisation communautaire.
CCDS	Stratégie pour un développement respectueux du climat (Climate Compatible Development Strategy).
CDB	Convention sur la diversité biologique.
CFA	Coopération Financière en Afrique centrale.
GFC	Gestion forestière communautaire.
GUFC	Groupe d'utilisateurs des forêts communautaires.
CP	Conférence des Parties.
CR	Civic Response.
CREMA	Aire de gestion des ressources communautaires.
OSC	Organisation de la société civile.
ADD	Assemblé de district.
DEC	Département de l'environnement et de la conservation.
EFF	Eco-Forestry Forum.
FCA	Autorisation de déforestation.
FECOFUN	Fédération des utilisateurs des forêts communautaires, Népal (Federation of Community Forest Users, Nepal).
FPCF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier.
FCTF	Fonds fiduciaire du carbone forestier (Forest Carbon Trust Fund).
PIF	Programme d'investissement forestier.
FLEGT	Plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux.
ICIMOD	Centre international pour le développement intégré en montagne.
OIT	Organisation internationale du travail.
INA	Institut des affaires nationales (Institute of National Affairs).
MNV	Mesure, notification et vérification.
NEFIN	Fédération népalaise des nationalités autochtones.
ONG	Organisation non gouvernementale.
NORAD	Agence norvégienne de coopération pour le développement.
NREG	Programme d'appui à la gouvernance des ressources naturelles et du développement.
OCCD	Bureau du changement climatique et du développement (PNG).
ONFI	Office National des Forêts International.
CP	Comité des participants.
PNAR	Projet National d'Afforestation et de Reboisement.
PNG	Papouasie Nouvelle-Guinée.
PNOK	Projet de Parc National d'Odzala-Kokoua.
REDD+	Programme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement.
RdC	République du Congo.
R-PIN	Note de réflexion sur le plan de préparation du processus REDD.
R-PP	Plan de préparation au processus RED.
RRI	Initiative pour les droits et les ressources.
RSC-REDD+	Réseau de la société civile pour le changement climatique et le processus REDD+.
SABL	Bail spécial agricole et commercial (Special Agriculture and Business Lease).
SESA	Évaluation de la durabilité sociale et environnementale (Social and Environmental Sustainability Assessment).
GCT	Groupe consultatif technique.
DDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
UNPFII	Instance Permanente des Nations Unies sur les Questions Autochtones.
UN-REDD+	Programme de collaboration des Nations Unies pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement.
APV	Accord de partenariat volontaire.
WNBP	Province de Nouvelle-Bretagne occidentale (West New Britain Province).

Introduction

Au mois de juin 2010, le Caucus d'Accra sur les forêts et le changement climatique a publié des études de cas concernant des pays qui se préparaient au Programme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement (REDD+) de la CCNUCC. Nous présentons à présent une nouvelle série d'études de cas afin d'illustrer la manière dont le processus REDD+ a été vécu sur le terrain. Alors que des gouvernements débattent encore de la forme que le programme REDD+ devra adopter, y compris sur des questions de fond telles que les garanties, le contrôle des résultats et le financement des activités liées au processus REDD+, de nombreux pays poursuivent leurs efforts de « préparation au processus REDD+ » avec le soutien de donateurs bilatéraux ou multilatéraux.

Les préparatifs en vue de la mise en œuvre du processus REDD+ prennent des formes diverses et variées. Nombre de pays se trouvent actuellement engagés dans la rédaction de stratégies nationales de mise en œuvre du processus REDD+ sous forme de Plans de préparation au processus REDD (R-PP) afin de pouvoir accéder au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF) de la Banque Mondiale, ou préparent des stratégies nationales REDD+ avec le soutien du Programme de collaboration des Nations Unies pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement (UN-REDD). Certains pays envisagent d'ores et déjà d'apporter des modifications à leur législation dans le but de clarifier les questions afférentes à la propriété foncière et aux droits d'émissions de carbone dans le cadre du processus REDD+. Certains gouvernements et ONG ont lancé des initiatives pilotes afin de tester les mécanismes permettant d'effectuer les paiements relatifs au carbone forestier. Pendant ce temps, les acteurs du secteur privé se positionnent en vue de tirer avantage des opportunités d'investissement offertes par REDD+.

Bien que les expériences varient, elles semblent toutes présenter un point commun : le processus de préparation à REDD+ se focalise bien davantage sur l'attraction des rentes liées au carbone que sur la protection de l'environnement ou des droits des populations et des communautés forestières. Les dispositions relatives au processus REDD+ figurant dans les Accords de Cancun évoquent expressément la nécessité de prévoir des garanties faisant partie intégrante du processus REDD+ afin d'assurer la participation entière et effective des parties prenantes concernées et notamment celle des peuples autochtones et des communautés locales (voir Case 1). Pourtant, à ce jour l'expérience en la matière ne s'est pas avérée encourageante dans de nombreux pays[1].

Les études de cas concernant le **Ghana** et la **République Centrafricaine** relatent le cas bien connu des sociétés civiles qui se voient écartées des consultations relatives à leurs politiques nationales REDD+ respectives. Cela contredit clairement l'accord des pays en matière de promotion et de soutien du droit à la participation entière et effective[2]. D'autres études de cas sur les processus de préparation au programme REDD+ tels que le FPCF ont mis en évidence qu'une telle situation est largement

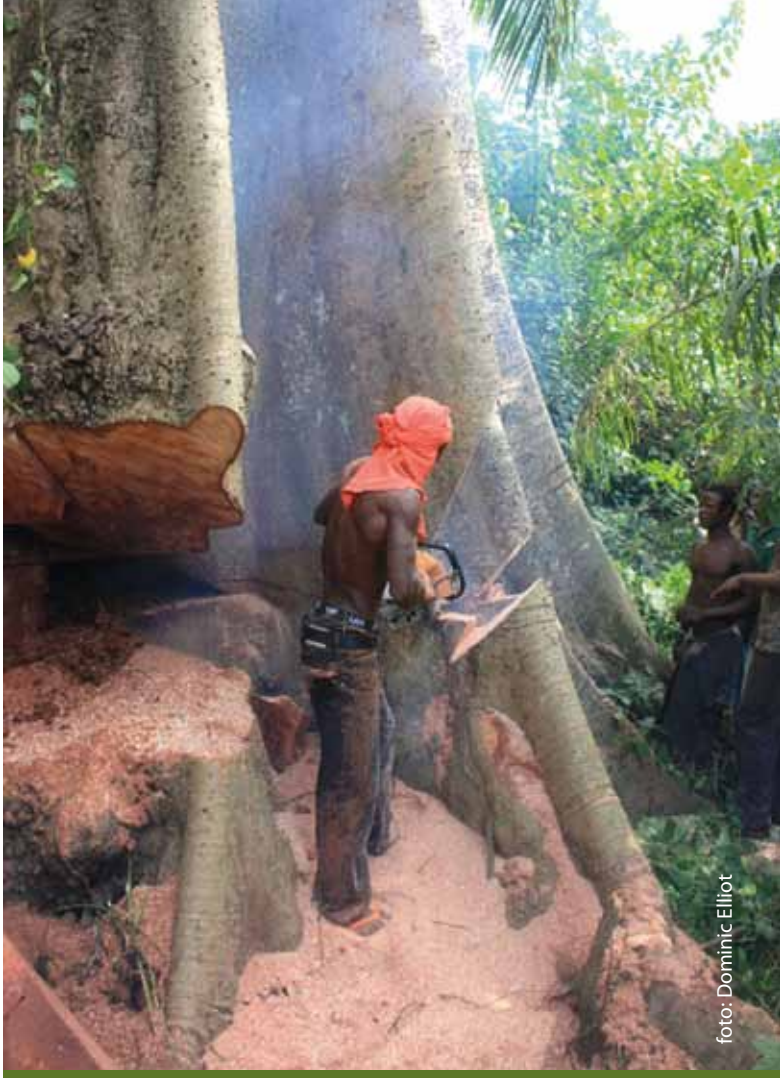
1 Les Accords de Cancun peuvent être consultés à l'adresse Internet suivante : http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php

2 Voir les Accords de Cancun, appendice I, paragraphe 2, sous d). Voir également la case 1 ci-dessous, pour une explication de ce que l'on entend par une participation entière et effective

répandue[3]. Il existe néanmoins des exemples encourageants qui démontrent de quelle manière une société civile déterminée et ses alliés peuvent œuvrer de concert afin d'apporter des changements positifs. C'est ainsi qu'au **Ghana**, par exemple, REDD+ est devenu une partie intégrante du cadre national de gouvernance environnementale après avoir démarré en tant que processus exclusif limité à une poignée d'acteurs. En **Papouasie Nouvelle-Guinée,** la société civile est parvenue à persuader le parlement de lancer une enquête sur les abus en matière de propriété foncière. L'engagement du gouvernement **népalais** en faveur d'une mise en œuvre détaillée d'un programme pilote a renforcé les possibilités d'influencer la politique nationale d'application du programme REDD+ en matière de distribution des revenus concernés.

Mais de nombreux défis demeurent. La réforme de la gouvernance est l'un des éléments clés devant être sérieusement pris en compte par les gouvernements assurant la mise en œuvre du processus[4]. Tant que la gouvernance n'aura pas été traitée, planifiée et budgétée dans les plans de préparation au processus REDD+, il y a tout lieu de croire que le processus de préparation ne pourra déboucher que sur une forme de REDD+ focalisée sur le carbone et qui ignore les droits des habitants des forêts tout en préfigurant la destruction de l'environnement. À défaut d'un cadre réglementaire garantissant que les droits des populations forestières soient respectés et protégés et que la protection de l'environnement soit assurée, nombreux sont les projets précoces REDD+ qui risquent d'avoir des répercussions négatives. Un tel état de fait est bien illustré par l'étude de cas concernant la **République du Congo**.

La « gouvernance » est un terme vaste et bien souvent mal défini, et pourtant la bonne gouvernance est essentielle pour permettre aux pays forestiers de réduire durablement la déforestation. Les principes de bonne gouvernance généralement acceptés incluent : la **transparence** (du processus comme des résultats), la **participation** (en assurant une contribution utile et effective des parties prenantes), l'**équité** (en garantissant que les peuples et les communautés affectés puissent participer au processus dans des conditions justes et équitables), la **responsabilité** (des institutions vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes s'agissant de leur rôle dans le processus de prise de décision), la **primauté du droit** (y compris la capacité de mise en application des lois), la **coordination** entre les institutions, ainsi que la **capacité** (efficacité et effectivité) des gouvernements comme de la société civile. L'instauration de règles et de réglementations de protection s'avère nécessaire, mais cela n'est pas suffisant. Les pays doivent également être capables de les faire respecter. À défaut, ainsi qu'il ressort de l'étude de cas relative au Congo, les déclarations de bonnes intentions ne se voient pas suivis de faits. Les communautés doivent disposer de voies de recours lorsque les choses se passent mal. Le cas de la Papouasie Nouvelle-Guinée



L'abattage à la tronçonneuse, bien que considéré illégal au Ghana, est la source primaire d'approvisionnement domestique en bois d'œuvre.

vient illustrer la manière dont la mauvaise gouvernance a permis à de vastes zones forestières de se retrouver entre les mains de ceux qui souhaitent les détruire. Pourtant, les communautés ne disposent d'aucun recours autre que judiciaire, ce qui s'avère très long et onéreux.

Les études de cas présentées dans ce rapport viennent renforcer le message essentiel qui s'était dégagé du premier volume d'études de cas du Caucus d'Accra : l'un des principes les plus importants de la bonne gouvernance est **la participation aux prises de décision**. La Case n°2 explique la notion de participation entière et effective, laquelle s'applique, selon les Accords de Cancun, à l'ensemble des parties prenantes concernées qui se verront affectées par une politique ou un processus de prise de décision. La participation entière et effective des peuples autochtones et des communautés locales s'avère essentielle pour garantir des résultats respectueux des droits des peuples qui dépendent de la forêt et pour garantir l'engagement des acteurs locaux.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA), inscrite dans les Accords de Cancun relatifs au programme REDD+, énonce le principe du **consentement préalable, libre et éclairé** (CPLE, voir Case n°3). La référence à la DDPA a été incluse suite à une forte pression des représentants des peuples autochtones et avec le soutien d'ONG et de membres de la société civile partageant la même vision. Le CPLE découle

3 Voir Dooley K, Griffiths T, Martone F et Ozinga S (2011), « Smoke and mirrors: a critical assessment of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility». Moreton-in-Marsh, UK: FERN/FPP. Les revues permanentes des demandes des pays auprès du FPCF et de l'UN-REDD du World Resources Institute peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.wri.org/publication/getting-ready

4 Voir Accords de Cancun, appendice I, paragraphe 2, sous b), à l'adresse suivante : http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php

du droit à l'autodétermination et des droits collectifs que les peuples autochtones détiennent sur la terre, les territoires et d'autres ressources. Dans certains cas, lorsque le mode de vie et la dépendance vis-à-vis de la terre et des ressources naturelles sont similaires à ceux des peuples autochtones, le CPLE a été transposé aux communautés locales afin d'empêcher la destruction des ressources et le déplacement des personnes[5].

Des initiatives visant à améliorer la gouvernance forestière, telles que le Plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux de l'Union européenne (FLEGT), ont démontré que l'engagement et la participation entiers et effectifs des parties prenantes améliorent la qualité des échanges et des résultats ainsi que les chances d'obtenir une mise en œuvre réussie[6].

Une constatation importante qui ressort de ce recueil d'études de cas est le besoin urgent d'une réforme de la propriété foncière. Les recherches mettent en évidence qu'une gestion collective des forêts, y compris des territoires autochtones, s'avère plus efficace pour limiter la déforestation que d'autres formes de gestion forestière. Pourtant, la plupart des pays participant au processus REDD+ ne reconnaissent ni les régimes fonciers coutumiers ni la propriété collective des terres, ou connaissent des conflits réguliers en matière de propriété foncière.

Ces études de cas viennent également mettre en évidence la nécessité de développer des mécanismes équitables de **partage des bénéfices** afin de garantir que les peuples qui vivent dans les forêts et qui en dépendent pour leur survie puissent bénéficier des rentes générées par ces dernières.

Les négociations relatives au processus REDD+ dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNCC) se concentrent principalement sur les garanties, le contrôle des émissions de carbone et la fixation de niveaux de référence afin de déterminer des résultats basés sur les performances. Le financement de la préparation du processus REDD est en cours de recherche afin de permettre aux pays d'accéder rapidement à l'étape à laquelle ils pourront quantifier leurs réductions d'émissions de carbone. Or, bien souvent, cela est fait en ignorant le fait que toute initiative réussie de réduction de la déforestation et de la dégradation de la forêt doit commencer par des réformes appropriées en matière de gouvernance. À l'heure actuelle, il existe un risque très réel de voir le processus REDD+ échouer à l'instar des initiatives antérieures de réduction de la déforestation tropicale. Il n'est pas encore trop tard mais le temps presse pour adopter une approche du processus REDD fondée sur les droits, laquelle ferait passer les peuples et les forêts avant le profit.

Case n°1 : Les garanties REDD+ de l'Accord de Cancun

L'accord obtenu sur le processus REDD+ à l'occasion de la CP.16 à Cancun prévoit que les garanties ci-dessous soient renforcées et soutenues :

(a) Nécessité de veiller à ce que les activités viennent en complément des objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux pertinents ou soient compatibles avec ces objectifs ;

(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 tout en tenant compte des obligations internationales concernées, des situations et législations nationales, et du fait que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;

(d) Participation entière et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales, aux activités visées aux paragraphes 70 et 72 de cette décision[7] ;

(e) Mesures compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, en veillant à ce que les activités visées au paragraphe 70 de cette décision ne soient pas utilisées pour la conversion des forêts naturelles mais pour inciter au contraire à protéger et à conserver ces forêts et les services rendus par leurs écosystèmes, ainsi que pour renforcer d'autres avantages sociaux et environnementaux[8] ;

(f) Mesures visant à prendre en compte les risques d'inversion ;

(g) Mesures visant à réduire les déplacements d'émissions.

5 Voir, à titre d'exemple : Forest Peoples Programme (2009) « Indigenous Peoples' Rights and Reduced Emissions from Reduced Deforestation and Forest Degradation: The Case of the Saramaka People v. Suriname ». Moreton-in-Marsh, UK: FPP. http://www.forestpeoples.org/topics/rights-land-natural-resources/publication/2010/indigenous-peoples%E2%80%99-rights-and-redd-case-saram

6 « Lessons learned from FLEGT for REDD: why ignoring key lessons from initiatives to control illegal logging will lead REDD to a dead-end ». Moreton-in-Marsh, UK: FERN.

7 Le paragraphe 70 décrit l'objet de REDD+ et le paragraphe 72 fait allusion aux stratégies et aux plans d'action nationaux.

8 Tenant compte de la nécessité d'apporter des moyens de subsistance durables aux peuples autochtones et aux communautés locales, ainsi que de leur interdépendance avec les forêts dans la plupart des pays, mentionnée dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans la Journée internationale de la Terre.

Case n°2 :
Qu'entend-t-on par « participation entière et effective » ?

Les Accords de Cancun appellent les parties signataires à assurer une participation entière et effective des parties prenantes et en particulier des peuples autochtones et des communautés locales, au développement de l'ensemble des aspects des stratégies et des garanties du programme REDD+ les concernant (paragraphe 72 et appendice I). En pratique, l'expérience de la participation a beaucoup varié tout au long des processus REDD+ et s'est souvent limitée à des réunions sporadiques avec une sélection apparemment aléatoire de « représentants des parties prenantes » dans le but d'apporter une légitimité à un processus autrement non consultatif[9].

Aucune initiative de réduction de la déforestation ne peut fonctionner sans la confiance et l'adhésion des groupes locaux. L'expérience vient démontrer qu'un tel objectif peut être atteint au mieux en impliquant l'ensemble des parties prenantes concernées dès le début du processus de prise de décision. Pour être « entière », la participation doit couvrir la totalité des étapes du processus REDD+. Le terme « effective » signifie quant à lui que les points de vue, les besoins et les droits des participants exercent une réelle influence sur le programme REDD+.

Le point de départ d'une participation entière et effective réside dans la volonté politique de toutes les parties d'établir un véritable processus de consultation. La participation qui donne lieu à un véritable dialogue sert le double objectif d'amélioration de la qualité des résultats politiques et d'implication de ceux qui seront directement affectés. Pour que cela se réalise, il doit exister des plateformes efficaces permettant la diffusion de l'information en partant du niveau national pour atteindre les provinces et les communautés locales. Dans les pays où de telles plateformes ne sont pas encore en place, la mise en œuvre de plateformes efficaces de la société civile doit constituer une priorité.

Inversement, un pouvoir de négociation inégal entre les groupes d'intérêts et un partage insuffisant des connaissances conduisent à des processus mal planifiés, lesquels ne débouchent que sur des efforts symboliques en matière de participation. Cela apparaît souvent à travers des temps d'introduction inappropriés lors les réunions ou des délais précipités et arbitraires qui ne permettent pas l'instauration d'un véritable dialogue. Il faut du temps pour créer un climat de confiance entre les différents groupes de parties prenantes et le gouvernement. Faute d'un processus d'instauration de la confiance, on ne peut s'attendre qu'à peu de progrès.

Les étapes clés de la participation entière et effective incluent :

- l'identification des parties prenantes concernées et la vérification de l'existence de plateformes indépendantes de la société civile afin de leur permettre de participer de manière adéquate ;
- la mise en place de processus et de structures permettant à de tels groupes, du niveau national au niveau local, de participer à l'élaboration du programme, ainsi qu'à sa mise en œuvre et à son évaluation ;
- permettre aux parties prenantes et notamment aux peuples autochtones et aux communautés locales d'établir des modes de participation qu'ils considèrent comme efficaces, y compris en ce qui concerne le choix de leurs propres représentants ;
- s'assurer et faire en sorte que les représentants puissent informer l'électorat qu'ils représentent et qu'ils soient informés par ce dernier ;
- sensibiliser et renforcer les capacités des parties prenantes, y compris en mettant à leur disposition les informations appropriées en temps opportun ;
- créer des opportunités permettant de tirer profit des connaissances traditionnelles et autochtones en ce qui concerne l'exploitation et la conservation des forêts ;
- établir des mécanismes de recueil des remarques et commentaires ainsi que des mécanismes de résolution des griefs et des litiges découlant de la mise en œuvre du programme REDD+ ;
- enfin, et cela est primordial, consacrer suffisamment de temps et de ressources pour assurer une participation entière et effective.



Népal – Membres du comité consultatif discutant des critères de paiement de REDD.

9 Dooley et al. (2011), ouvrage précité.

Case n°3 :
Qu'entend-t-on par consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) ?

Le « consentement préalable, libre et éclairé » tel que mentionné dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007 peut être compris comme suit :

- le terme « libre » doit sous-entendre l'absence de contrainte, d'intimidation ou de manipulation ;
- le terme « préalable » doit sous-entendre que le consentement a été sollicité bien avant l'autorisation ou le démarrage des activités et qu'il a respecté les conditions de délais pour les processus de consensus/consultation des populations autochtones ;
- le terme « éclairé » doit sous-entendre que les informations fournies concernent (au moins) les aspects ci-dessous :
  a. la nature, l'ampleur, le rythme, la réversibilité et l'objet de tout projet ou de toute activité proposés ;
  b. la/les raison(s) ou la finalité du projet et/ou de l'activité ;
  c. la durée du projet et/ou de l'activité ;
  d. la localisation des zones qui seront affectées ;
  e. une évaluation préalable des répercussions économiques, sociales, culturelles et environnementales probables, y compris les risques potentiels et le partage juste et équitable des bénéfices dans un contexte qui respecte le principe de précaution ;
  f. les personnes susceptibles de participer à l'exécution du projet proposé (y compris les peuples autochtones, les personnels du secteur privé, les institutions de recherche et les fonctionnaires) ;
  g. les procédures que le projet pourrait impliquer.

Le consentement

La consultation et la participation constituent des éléments essentiels de tout processus de consentement. La consultation doit être menée de bonne foi. Les parties doivent établir un dialogue susceptible de leur permettre de trouver des solutions adéquates, dans un climat de respect mutuel de bonne foi, ainsi que de participation entière et équitable. La consultation nécessite du temps et la mise en place d'un système efficace de communication entre les différentes parties intéressées. Les peuples autochtones doivent pouvoir y participer par le biais de leurs propres représentants librement choisis et de leurs propres institutions coutumières ou autres. Il est essentiel d'y inclure une perspective hommes/femmes (voir développements ci-dessous). Le processus peut prévoir une possibilité de refus de consentement. Le consentement à quelque accord que ce soit ne devrait pas être considéré comme ayant été accordé s'il ne peut être démontré que les peuples autochtones l'ont compris de manière appropriée.

À quel moment ?

Le CPLE doit être sollicité suffisamment en amont du démarrage du projet ou de l'autorisation des activités envisagées, en prenant en considération les processus de prise de décision propres aux peuples autochtones ainsi que les délais nécessaires à l'évaluation préalable, à la planification, à la mise en œuvre, au suivi, à l'évaluation postérieure et à la clôture du projet.

Qui est concerné ?

Les peuples autochtones doivent préciser quelles institutions représentatives sont compétentes pour exprimer leur consentement au nom des peuples et des communautés affectés. Dans les processus d'obtention de CPLE, les peuples autochtones, les agences de l'ONU et les gouvernements doivent assurer un équilibre entre les sexes et tenir compte des points de vue des jeunes et des enfants, le cas échéant.

De quelle manière ?

Les informations fournies doivent être précises et mises à disposition sous une forme accessible et aisément compréhensible, ainsi que dans une langue que les peuples autochtones seront à même de comprendre. Le format dans lequel les informations sont diffusées doit tenir compte des traditions orales des peuples autochtones ainsi que de leurs langues.

Convention nº 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)

Au sens de la Convention nº 169 de l'OIT, les peuples autochtones ont le droit de « décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leurs vies, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent, et le droit d'exercer autant que possible un contrôle sur leur propre développement économique, social et culturel ». Les consultations doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement sur les mesures proposées.

Source : adapté à partir du Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones E/C.19/2005/3, approuvé par l'UNPFII lors de sa quatrième séance organisée en 2005.
On peut trouver des orientations plus récentes sur l'application du CPLE dans le Rapport d'étape relatif à l'Étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions et le Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies (Doc. A/HRC/EMRIP/2010/2).

Respect des garanties : le cas du processus REDD+ au Ghana

Par Abdul-Razak Saeed, Civic Response, Ghana.

Les forêts occupent un tiers de la superficie du Ghana mais elles disparaissent rapidement à cause des facteurs suivants : l'expansion de l'agriculture, l'extraction du bois, l'installation d'habitations et l'exploitation minière. En 2008, le Ghana a été l'un des premiers pays à être sélectionnés pour bénéficier des Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque Mondiale en vue de sa préparation au processus REDD+ et compte tenu de la nécessité de réduire le taux de déforestation annuel de 2 %.



La gouvernance forestière au Ghana

Les forêts jouent un rôle très important dans la vie socioéconomique des Ghanéens et notamment pour les 60 % de la population qui vivent dans des zones rurales. Les revenus tirés des forêts constituent également une contribution majeure en termes d'entrées de devises étrangères[10]. Toutefois, la définition des politiques relatives au secteur forestier s'est vue dominée par les grandes entreprises et par les élites étatiques et les bénéfices tirés de la production profitent essentiellement à l'industrie du bois, et ce aux dépens des communautés forestières et du grand public qui dépendent des forêts pour leur nourriture, leurs herbes médicinales, leurs épices, leur combustible, la protection de leurs sources d'approvisionnement en eau et bien d'autres choses.

L'État affecte les ressources forestières et réglemente la production forestière avec une implication faible ou inexistante des communautés forestières qui dépendent de ces ressources et en sont les propriétaires en droit[11]. Cet échec en termes de gestion et de politique a eu pour conséquence que la superficie des forêts ghanéennes est passée de 8,2 millions d'hectares à moins de 1,5 millions d'hectares en moins d'un siècle, cette perte étant principalement intervenue au cours des deux dernières décennies. Les deux raisons principales en sont la propriété des forêts et des arbres et le partage des revenus qui excluent les communautés locales et les fermiers. C'est ainsi, par exemple, qu'avant l'intervention de la loi relative aux concessions de 1962, les deux tiers des recettes brutes tirées des réserves forestières allaient aux communautés qui possédaient les terres. La loi sur les concessions est venue abroger un tel droit de sorte que depuis son entrée en vigueur lesdites recettes sont utilisées pour régler les coûts de fonctionnement du ministère en charge des forêts, et seule une partie des sommes restantes est remise aux communautés et aux autorités locales[12].

Dans les années 1980, le recul de la forêt a été aggravé par le Programme de réhabilitation des exportations dans le cadre

10 Osei-Tutu P, Nketiah J, Kyereh B, Owusu-Ansah M et Faniyan J (2010) « Hidden forestry revealed: characteristics constraints and opportunities, for small and medium forest enterprises in Ghana ». IIED Small and Medium Forest Enterprise Series, nº 27. Londres, Royaume-Uni : Tropenbos International and International Institute for Environment and Development.

11 En général, les forêts sont des « stool lands » ou des « skin lands », c'est-à-dire, des terres détenues en fiducie et gérées par les chefs des diverses communautés ethniques.

12 Mayers J, Maginnis S et Arthur E (2010) « REDD readiness requires radical reform: prospects for making the big changes needed to prepare for REDD-plus in Ghana ». New Haven, Connecticut, États-Unis d'Amérique : The Forests Dialogue.

duquel le Ghana a cherché à augmenter les exportations de bois à valeur ajoutée. Ceci a entraîné une surcapacité de l'industrie, des coupes de bois dépassant la Coupe annuelle permise (CAP) et un approvisionnement insuffisant du marché domestique, ce qui a encouragé l'expansion d'une industrie illégale et à petite échelle d'abattage à la tronçonneuse qui avait pour objectif d'alimenter le marché national.

Il y a eu plusieurs initiatives visant à faire face aux problèmes de déforestation et de dégradation des forêts au Ghana. La plus importante comprend le cadre d'appui à la gouvernance des ressources naturelles et du développement (NREG) et le programme FLEGT avec son accord de partenariat volontaire (APV).

Ces initiatives ont concentré leurs efforts sur l'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier. C'est ainsi par exemple que le cadre NREG prévoit un soutien budgétaire sectoriel quinquennal à donneurs multiples destiné au secteur forestier afin de faciliter la révision des politiques et de la législation dudit secteur forestier. Le programme FLEGT, quant à lui, vise à « renforcer » les droits à la terre des populations forestières, à améliorer la transparence dans les processus de prise de décisions, à garantir la participation de la société civile dans la définition des politiques»[13], ainsi qu'a s'assurer que seul le bois légalement coupé soit importé par l'Union européenne.

La mise en œuvre du programme REDD+ au Ghana devrait s'appuyer sur les efforts récemment consentis afin d'améliorer la gouvernance forestière et le respect des garanties sociales et environnementales. La question se pose toutefois de savoir si le processus de préparation à REDD+ au Ghana contribue réellement à la mise en place d'un système nouveau et amélioré de gouvernance.

10 Le processus REDD+ au Ghana

En 2008, le Ghana a présenté une note de réflexion sur le plan de préparation REDD (R-PIN) à la Banque Mondiale. Dans la mesure où ce plan avait été rédigé et soumis sans avoir sollicité la participation de la communauté ou de la société civile, nombre d'organisations de la société civile (OSC) s'étaient montrées peu enthousiastes à son égard. En dépit de cela, la Banque Mondiale a approuvé le plan R-PIN du Ghana et a demandé au pays de préparer une proposition de plan de préparation au processus REDD (R-PP) afin de permettre l'accès aux fonds du FPCF.

En 2009, la mission de la Banque Mondiale chargée de préparer la proposition de R-PP a été rééchelonnée car plusieurs OSC, préoccupées par la faible consultation des parties prenantes concernées par les autorités, avaient sollicité des délais supplémentaires afin de permettre à la société civile de se mobiliser et d'organiser des débats concernant le mécanisme REDD+ à l'échelle communautaire. Forest Watch Ghana (une coalition de 40 ONG, OC et OSC) a ainsi organisé une convention sur deux jours réunissant les acteurs de la société civile intéressés par la gouvernance forestière dans le but de les sensibiliser au processus REDD+ et à ses implications sur la gouvernance forestière au Ghana.

La mission qui en a résulté a enregistré une implication comparativement plus importante des OSC. Tout au long de la mission, qui s'est étendue sur une semaine, il y a eu des débats sur les politiques et le cadre juridique, la consultation et la participation, ainsi que sur des questions techniques. Les ONG et les OSC participantes ont insisté sur la nécessité qu'il y avait à ce que la mission FPCF et le processus national REDD+ deviennent bien plus consultatifs, participatifs et inclusifs que par le passé. Les organisations de la société civile craignaient que le caractère limité de la consultation dans le cadre du processus REDD+ ghanéen puisse représenter un pas en arrière par rapport aux normes de consultation élevées fixées dans le secteur forestier lors des négociations pour l'APV. En effet, le gouvernement ghanéen avait officiellement validé ce processus et déclaré son intention de s'appuyer sur les acquis obtenus au sein du secteur environnemental et des ressources naturelles. Pourtant, tout cela semble avoir été oublié lorsque le processus REDD+ a débuté.

Au cours de la période qui s'est écoulée entre la fin de la mission FPCF et la validation préliminaire du R-PP du Ghana, le gouvernement a organisé trois ateliers dans les ceintures nord, centre et sud du pays. Il a prétendu qu'il s'agissait là de « consultations ». Toutefois, les OSC ont dénoncé le fait que ces réunions n'avaient pour objectif que de permettre au gouvernement de dire ce qu'il allait faire et que les parties prenantes n'ont bénéficié d'aucun délai pour traiter les questions présentées et pour y réagir avant que la campagne itinérante organisée par le gouvernement ne reparte.

La Commission chargée des forêts a imputé les carences de la consultation au manque de fonds disponibles, sachant que le financement est sans aucun doute important pour qu'une consultation efficace puisse être menée. Néanmoins, il ne sert à rien de se plaindre de l'absence de financement au stade de la mise en œuvre puisque la question aurait dû être abordée aux stades de la conception et de la planification. Le manque de financement ne devrait pas constituer une excuse pour restreindre l'implication des parties prenantes dans la prise de décisions. Le financement nécessaire pour mener à bien une consultation et pour permettre une implication des différentes parties prenantes n'aurait pas été une difficulté si la consultation et la participation avaient été intégrées à la conception du R-PP ghanéen dès les premières phases de planification[14].

Une autre conséquence résultant de la négligence de la question de la participation des parties prenantes est le fait que les processus de « consultation » intervenus pendant la conception du R-PP ghanéen ont dû faire face à des contraintes importantes en termes de délais, de sorte que les parties prenantes n'ont pas été en mesure d'examiner les documents et que le nombre de jours consacrés à la réflexion et à la discussion a été limité. Une fois de

13 FERN (2010), ouvrage précité.

14 Le R-PP ghanéen dispose d'un budget total de 2.490.000 dollars US en vue du « développement d'un scénario de référence », alors que les « consultations » et la « participation » ne se sont vues attribuer qu'une enveloppe de 824.000 dollars US, et « l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux » un budget de 177.000 dollars US (pages 11 et 12).



foto : Forest Watch Ghana

Les communautés se réunissent pour discuter de leurs droits face à plusieurs initiatives du secteur forestier au Ghana.

plus, ceci aurait pu être évité si la consultation avait été intégrée à la planification d'origine.

La gouvernance

Le processus REDD+ a d'abord été isolé du reste des initiatives forestières au Ghana. Les APV relevaient du cadre NREG alors que l'ensemble des financements du secteur étaient centralisés et contrôlés par le ministère des finances et de la planification économique. Les autorités compétentes ne pouvaient y accéder qu'après avoir apporté la preuve que les conditions se trouvaient remplies. Pourtant, le processus REDD+, en commençant par les R-PIN, a souffert d'une duplication des activités et d'un contrôle défaillant. Suite aux préoccupations exprimées par les OSC et par certaines autorités publiques, des mesures ont été adoptées afin de ramener le programme REDD+ dans le cadre NREG. Ceci illustre l'importance des garanties prévues par les Accords de Cancun, lesquelles appellent à ce que les activités REDD+ viennent en complément des objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux concernés, ou soient compatibles avec ces objectifs.

Ainsi que les initiatives antérieures menées dans le secteur forestier ont pu le démontrer, il sera important de clarifier les droits de propriété et d'encourager le développement local des entreprises si l'on veut que le mécanisme REDD+ exerce un impact en termes de réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts[15]. Des investissements initiaux devraient être consacrés à l'amélioration et au renforcement des systèmes de gouvernance.

Pourtant, dans le cas du Ghana, la préparation à REDD+ dans le cadre du FPCF semble se focaliser trop fortement sur la question du stockage et du suivi du carbone. C'est ainsi par exemple qu'au mois de janvier dernier, la Commission chargée des forêts (au nom du gouvernement ghanéen) s'est servie de la presse nationale et de son propre site Internet pour lancer un appel à propositions de projets émanant de « tous individus et toutes sociétés et institutions, y compris les ONG et le grand public, engagés dans un projet REDD/REDD+ **visant les échanges de stocks de carbone** »[16]. Seize propositions ont ainsi été reçues, mais dans la mesure où la plupart d'entre elles ne remplissaient pas les conditions applicables, la Commission chargée des forêts[17] s'organise pour renforcer les capacités des candidats en matière de REDD+ et ce afin de leur permettre de mettre en œuvre leurs projets. C'est ainsi que l'accent est placé sur une poignée d'acteurs intéressés par la mise en œuvre de projets REDD+ (au détriment de la réalisation de réformes plus importantes en matière de gouvernance) et par le suivi des impacts du processus REDD+ sur les communautés locales.

Le programme d'investissement forestier au Ghana

Au mois de mars 2010, le Ghana a été choisi pour bénéficier du Programme d'investissement forestier (PIF), avec une possibilité actuelle de financement située entre 30 et 50 millions de dollars US en vue de contribuer aux réformes essentielles du secteur forestier. Préalablement à la mission PIF de la Banque Mondiale, Forest Watch Ghana avait organisé une réunion d'information des participants de la société civile sur le PIF et d'autres initiatives forestières au Ghana, leur permettant ainsi d'apporter leur contribution au processus REDD+ national.

Le dernier jour de la mission, il a été demandé aux parties prenantes présentes d'indiquer quels étaient les éléments du PIF qu'elles considéraient les plus et les moins importantes dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale d'investissement du pays. Les constations préliminaires démontrent[18] que les questions **prioritaires** sont les suivantes :

- la clarification du régime de propriété sur les arbres et le

15 RRI (2008) Dossier relatif aux politiques du mois d'octobre (October Policy Brief).

16 http://76.12.220.51/assets/file/Publications/Climate%20Change/REED+/advert_registration_redd_project_edited.pdf (consultation en date du 5 septembre 2011).

17 Bamfo R (2011). Déclaration personnelle.

18 Mission FIP (30 mai – 3 juin 2011), Miklin Hotel, Accra, Ghana.

carbone, ce qui implique l'examen et la promulgation d'une nouvelle loi relative aux droits sur les arbres dans les zones extérieures aux réserves afin de garantir la participation effective des communautés ;
- la mise en place d'un système de partage des bénéfices qui attribuerait un bénéfice économique direct aux communautés/fermiers afin de compenser leur participation à la gestion des arbres ;
- l'application de la loi et la gestion des conflits, ainsi que le renforcement du cadre juridique ;
- la protection des forêts : un renforcement des capacités en matière de contrôle et de respect de la conformité au sein des zones dans lesquelles se trouvent les ressources, ainsi que le renforcement des capacités du personnel de première ligne tant de la Division des services forestiers que des autorités traditionnelles et des communautés, afin de réduire la pression sur les forêts et d'entamer une exploitation de la forêt et des pratiques agricoles durables.

Les questions qui se sont vues accorder un degré de **priorité faible** en termes d'action incluent :
- la mise en place d'un système de protection et de surveillance des forêts ;
- l'évaluation d'un scénario des performances de base ;
- le renforcement des capacités d'estimation des émissions de carbone ;
- le développement de modèles pilotes permettant de faire apparaître les échanges de droits d'émission de carbone réalisés.

Autrement dit, il existe un consensus général entre les différentes parties prenantes quant au fait que l'amélioration de la gouvernance forestière et la reconnaissance de garanties sont plus importantes que l'allocation de ressources au contrôle, à la déclaration et à l'évaluation des émissions de carbone.

Au Ghana, la clarification des accords fonciers est importante dans la mesure où la constitution prévoit un corpus de droits coutumiers (le système traditionnel Akan) pour l'ensemble du pays, bien que ce ne soit pas cela que l'on trouve dans la pratique. Néanmoins, des mesures telles que la révision et la clarification des accords fonciers, le partage des bénéfices, le renforcement de l'application de la loi et l'adoption d'un nouveau modèle de gestion forestière, ne devraient pas être utilisées pour marginaliser davantage les communautés forestières locales. Au sud-ouest du pays, il existe déjà des Aires de gestion des ressources communautaires (CREMA), lesquelles ont démontré le rôle positif que les communautés peuvent jouer afin de garantir que l'étendue de la forêt et la biodiversité puissent être préservées sans impact négatif sur les moyens de subsistance et les systèmes socioculturels.

Il s'avère aussi essentiel de revoir les mécanismes de partage des bénéfices dans le cadre du processus REDD+, le système actuel de partage des bénéfices dans le secteur forestier étant inapproprié. Outre les rapports concernant les difficultés rencontrées pour que les bénéfices puissent parvenir aux communautés dans certaines parties du pays, il existe également une défaillance de la part des assemblées de district (ADD) et des autorités traditionnelles lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'utilisation des sommes perçues à leurs administrés. Un tel état de fait se voit exacerbé par le fait que la constitution ghanéenne de 1992 reste muette sur l'utilisation que les ADD doivent réserver aux redevances. Le partage des bénéfices dans le cadre du processus REDD+ ne peut être basé sur un système de gouvernance aussi défectueux.

Conclusion

Les organisations de la société civile, telles que Forest Watch Ghana, continueront d'agir pour que la préparation au processus REDD+ reconnaisse les droits des communautés, améliore la gouvernance forestière et s'assure que les garanties sociales et environnementales nécessaires soient adoptées dans le cadre de la mise en œuvre du processus REDD+.

Il existe plusieurs possibilités pour qu'un tel objectif puisse être atteint au Ghana. En effet, le pays subit actuellement une réforme juridique et politique dans le secteur forestier. De même, le processus de révision constitutionnelle actuellement en cours est susceptible d'être utilisé par les communautés locales et par la société civile comme plateforme permettant d'encourager le contrôle des ressources des communautés locales, des accords fonciers appropriés ainsi qu'un système juste, transparent et responsable de partage des bénéfices. Le programme REDD+ faisant à présent partie intégrante du cadre NREG, il existe la possibilité d'un retour parallèle d'informations en provenance de la société civile qui permettrait que les autorités aient à répondre du respect des garanties requises dans le cadre du processus REDD+.

Ceci nécessite que la CCNUCC trouve enfin un accord sur les systèmes nécessaires au partage des informations relatives au respect des garanties, et ce en tant que partie essentielle du mécanisme REDD+. Cela devrait se faire sous une forme qui aiderait les pays participant au processus REDD+ à se conformer à leurs obligations internationales existantes en matière de droits de l'homme et de protection de l'environnement, comme celles découlant de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) et de la Convention sur la diversité biologique (CDB). La préparation au processus REDD+ va bien au-delà du renforcement des capacités d'évaluation des émissions de carbone. Elle exige également que les pays qui mettent en œuvre le processus REDD+ transposent leurs obligations internationales dans leur droit interne d'une manière qui améliore la gouvernance forestière et la transparence tout en renforçant la participation des parties prenantes locales aux prises de décisions relatives à la gestion des ressource naturelles. Il s'agit là du seul moyen susceptible de permettre de faire reculer la déforestation et de garantir des bénéfices environnementaux de manière permanente.

Civic Response (CR) est une ONG qui intervient dans le domaine de la gouvernance et des politiques en matière de ressources naturelles et d'environnement au Ghana. CR apporte un soutien en termes de réseaux et de défense des droits au profit des groupes de citoyens organisés souhaitant modifier les conventions sociales qui entraînent des situations de marginalisation, d'exclusion et de division. CR est aussi le secrétariat de Forest Watch Ghana, une coalition d'environ quarante ONG et individus qui œuvrent dans le secteur forestier et environnemental au Ghana.

Accaparement des terres et déforestation en Papouasie Nouvelle-Guinée : les implications des baux spéciaux agricoles et commerciaux (SABL) sur le processus REDD+ et les droits concernés

Par Justin Ondopa et Thomas Paka, PNG Ecoforestry Forum, Papouasie Nouvelle-Guinée.

En Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG), les forêts occupent 70 % de la superficie du pays et elles contribuent pour plus de 5 % à la biodiversité mondiale, sur moins de 1 % de la surface terrestre. 97 % de la surface totale de PNG relève du régime coutumier de propriété foncière et est protégé par la loi, y compris par les dispositions de la Constitution nationale relatives à la propriété foncière coutumière.



La propriété foncière autochtone est également reconnue par la loi foncière de 1996 en vertu de laquelle les propriétaires terriens traditionnels jouissent d'un droit de propriété et d'un droit d'usage absolus sur les terres coutumières, sauf dans les cas où un bail aurait été consenti au profit de l'État. Toutefois, ce socle légal apparemment solide s'est avéré inadapté dans la lutte contre l'abattage illégal et l'accaparement des terres, encouragée par la pratique controversée des concessions de baux spéciaux agricoles et commerciaux (SABL).

Les SABL porteront-ils atteinte au processus REDD+ ?

Les SABL sont accordés en vertu de la loi foncière de 1996 et visent, en principe, à stimuler le développement. Le processus a fait l'objet néanmoins d'une forte controverse : en effet, nombreux sont les propriétaires terriens traditionnels à ne pas avoir été invités à participer au processus de concession des baux ou à ne pas y avoir consenti. Les SABL ayant été accordés sur des zones forestières vierges, celles-ci sont à présent utilisées par les bûcherons pour accaparer des terres d'abattage sous prétexte de projets agro-forestiers et de développement. En raison de la faiblesse de la gouvernance et du fait que les garanties légales sont bafouées, de grandes portions de la forêt ont fait l'objet d'autorisations de déforestation (AD) en vue de leur abattage.

En PNG, l'environnement et les forêts sont régis par la loi forestière de 1991, par la loi foncière de 1996 ainsi que par la loi de protection de l'environnement de 2010. Toutes ces lois mettent l'accent sur la protection de l'environnement. Les problèmes rencontrés sont la faiblesse permanente de la gouvernance ainsi que les carences d'application de la loi et de contrôle des impacts environnementaux.

Alors que la loi foncière prévoit un double processus d'obtention de consentement par lequel les propriétaires terriens doivent consentir à la fois (1) à la location des terres au profit du gouvernement et (2) à l'identité du bénéficiaire du bail, il a été démontré que les consentements ont été régulièrement manipulés, fabriqués de toutes pièces ou falsifiés car les sociétés cherchent à s'assurer la propriété des terres détenues sous le régime de la propriété foncière coutumière[19].

19 Centre for Environmental Law and Community Rights, Friends of the Earth PNG, the Bismark Ramu Group, Greenpeace Australia Pacific and the Forest Peoples Programme (2011) « Request for consideration under the urgent action/early warning procedure to prevent irreparable harm to indigenous peoples' rights in Papua New Guinea ». Rapport, 78ème session du Comité pour l'éradication de la discrimination raciale, pages 5 et 6.



Construire des ponts permanents pour les populations locales ou un moyen rapide d'exporter des troncs illégalement coupés ?

Les bûcherons ont conspiré avec les « propriétaires fonciers urbains » pour accélérer les processus d'acquisition des FCA ainsi que pour revendiquer des limites adjacentes dont la protection est prévue. Dès la signature et la publication officielle des baux, fréquemment à l'insu et sans consentement préalable et informé de la plupart des propriétaires coutumiers, les terres sont automatiquement aliénées et leurs propriétaires n'ont aucun moyen de faire cesser la déforestation ou l'expansion des plantations de palmiers à huile. Si les propriétaires souhaitent protéger leurs forêts de la destruction, ils sont contraints d'intenter une action en justice, ce qui s'avère long et onéreux[20].

Nombreux sont les propriétaires terriens à avoir été pris au dépourvu lorsque, par exemple, des chalands remplis d'équipements d'abattage jettent l'ancre dans des petits appontements ruraux situés sur les territoires coutumiers. Paul Pavol, propriétaire terrien du district de Pomio dans la province de Nouvelle-Bretagne occidentale (WNBP) où le recours aux SABL est très courant, s'exprime dans ces termes : « Nous avons été pris par surprise lorsque ces énormes bulldozers ont déboulé sur nos terres traditionnelles et quand nous avons tenté de comprendre ce qui était en train de se passer et qui les avait autorisés à agir de la sorte, ils nous ont dit d'aller demander à l'office forestier ». De toute évidence, le consentement préalable, libre et informé des propriétaires terriens locaux n'avait pas été sollicité.

La PNG a été l'un des premiers pays à piloter le programme UN-REDD mais le démarrage de REDD+ en 2009 a peu fait pour mettre un frein à la déforestation face aux SABL consentis pour 5,2 millions d'hectares de forêt vierge. Cela signifie qu'environ 17,9 % de l'ensemble des terres boisées de PNG ont été abandonnées à l'abattage sans que les procédures applicables ou que l'obtention du consentement préalable, libre et informé des propriétaires terriens n'aient été respectées.

Alors que, par le passé, le gouvernement du pays a peu fait pour faire cesser ou reculer la déforestation à l'aide des fonds de conservation de la Banque Mondiale, les perspectives d'abattage supplémentaire sont utilisées à présent pour plaider en faveur de la nécessité du programme REDD+ à l'avenir (une nouvelle forme « d'additionnalité » pour tous ceux qui sont disposés à offrir une compensation au gouvernement de PNG pour les coûts liés à la conservation des forêts[21]).

Confronté à des critiques généralisées, le gouvernement a récemment annoncé qu'il envisagerait de prononcer un moratoire pour l'ensemble des activités d'abattage. Cela a eu pour conséquence de déplacer l'attention des bûcherons de l'abattage industriel vers un surcroît de projets SABL et d'agroforesterie. Les baux relatifs aux projets d'agroforesterie couvrent, en général, des zones forestières très importantes allant de 20.000 à 500.000 hectares, pour une durée de 99 ans. Les SABL menacent à présent de submerger le secteur forestier. Pour la seule année 2010, des SABL ont été accordés pour un total de 2,6 millions d'hectares de terres forestières vierges détenues sous le régime de la propriété coutumière.

Politiques ambiguës et confusion du public

Parce que la politique gouvernementale peut être décrite, au mieux, comme ambiguë, il n'est pas surprenant que les gens ordinaires confondent toujours les SABL et le processus REDD+ et qu'ils pensent que les deux peuvent coexister et servir le même objectif. Un représentant communautaire, M. Levi Iriso, de Collingwood Bay dans la province d'Oro, a ainsi affirmé que certains membres des tribus soutenaient qu'ils souhaitaient mettre en place tant des projets REDD+ que des projets d'abattage.

Lors d'un atelier REDD+ organisé par l'Institute of National Affairs (INA), un groupe de réflexion du secteur privé, nombre de participants ont mis l'accent sur la nécessité d'identifier les objectifs poursuivis par REDD+. Il était clair que la concession d'AD pour l'abattage éclipsait les activités liées à REDD+. « Ces deux mécanismes sèment la confusion chez les gens », a déclaré Tony Power, un délégué. « Même certains ministres du gouvernement et des parlementaires chevronnés soutiennent l'abattage et l'agroforesterie alors que leurs collègues soutiennent le mécanisme REDD+ ». Il a ajouté également ce qui suit : « Qu'il s'agisse de REDD+ ou des SABL, ils doivent reconnaître les droits des populations locales sur leurs propres terres et ressources, et respecter l'autorité légitime de ces dernières à exiger que les partisans des projets concluent un accord équitable et respectueux ». Un autre participant, M. Nalau Bingeding, a condamné la manière dont les SABL ont accéléré la déforestation : « Les SABL sont en passe de détruire vos forêts et vos moyens de subsistance », a-t-il affirmé, « alors que REDD+ est censé protéger vos forêts et garantir la sécurité de votre environnement ».

En janvier 2010, le directeur exécutif de l'INA a publié un article dans le journal Post-Courier par lequel il suggérait que les SABL n'étaient rien d'autre qu'une escroquerie qui « mettait en péril les droits coutumiers des propriétaires terriens sur de vastes régions du pays, et ce sans que leur consentement informé ne

20 Ibid.

21 Filer C (2011) « REDD+-plus at the crossroads in Papua New Guinea ». East Asian Forum.





Troncs illégaux prêts à l'exportation. Gangai Kokona, un activiste d'ONG militant pour les forêts et contre l'abattage qui a révélé l'entrée illégale de matériels.

soit sollicité »[22]. En octobre 2011, Greenpeace a bloqué un navire chinois qui transportait ce que l'organisation affirmait être des troncs acquis de manière illégale dans l'île de Nouvelle Bretagne en PNG et prélevés sur des terres faisant l'objet d'un SABL[23].

Le retour en arrière

Les SABL sèment la confusion quant aux objectifs de REDD+, à savoir : protéger les forêts par le renforcement des droits fonciers coutumiers. Les gens illettrés dans les villages se voient promettre de l'argent, l'amélioration des services et de meilleures infrastructures, mais ces promesses ne sont pas tenues tandis que leurs forêts disparaissent. Cela a amené un activiste, M. Nalau Bingeding, à appeler le Bureau du changement climatique et du développement (OCCD) dans l'un des journaux locaux à ne pas rester impassible pendant l'appropriation par les SABL des forêts les plus importantes, mais au contraire à intervenir pour protéger les forêts. « Je continuerai de lever le poing et de lutter contre les SABL qui sapent les droits des propriétaires terriens », a-t-il promis.

Nombreux sont les propriétaires terriens traditionnels à penser que les SABL n'ont rien à voir avec le développement et qu'ils portent activement atteinte aux peuples locaux et au processus REDD+. À l'occasion d'un récent atelier REDD+, Mme Matilda Pilakapiyo, propriétaire terrienne de la province de Milne Bay et défenseur des droits de l'homme, a déclaré qu'elle était de l'avis que la déforestation sans le soutien des communautés locales menace toute possibilité pour REDD+ d'apporter davantage de sécurité et de reconnaissance en ce qui concerne les droits des propriétaires terriens traditionnels. Des participants à l'atelier venus de zones affectées par les SABL ont également souligné que les dommages environnementaux, la pollution des eaux, les atteintes aux droits de l'homme et les menaces contre la biodiversité sont monnaie courante. Les communautés ayant manifesté un intérêt pour les activités liées à REDD+ reconnaissent qu'elles ne peuvent pas faire grand chose lorsque les bûcherons insistent sur le fait que leurs FCA sont authentiques. M. Jacob Samo, du district de Talasea dans la province de Nouvelle Bretagne occidentale (WNBP), une zone qui subit les impacts des plantations de palmiers à huile, a déclaré : « Nous nous sentons vraiment escroqués en voyant les bûcherons asiatiques se comporter de manière aussi provocante à notre égard. C'est un crime car nous ne leur avons donné aucune autorisation pour pénétrer sur nos terres traditionnelles ». Il a aussi été indiqué que les bûcherons ont parfois recours à des membres corrompus de la police pour dissuader les propriétaires terriens de remettre en cause la légalité des FCA et des documents de consentement.

Pourtant, alors que le mécanisme REDD+ traverse une phase de renforcement des capacités et de sensibilisation, la concession de SABL n'a fait qu'augmenter. Certains de ces SABL ont été accordés sur des terres pressenties en tant que sites pilotes potentiels pour le processus REDD+, tels que Pomio en WNBP et Kamula Doso dans la province occidentale. La PNG ne dispose d'aucune politique en matière de changement climatique, ce qui constitue un problème majeur lorsque l'on est confronté aux bûcherons industriels et aux faux promoteurs de plantations de palmiers à huile. Cette situation pose un énorme défi à l'OCCD et risque d'accroître la déforestation. La capacité de REDD+ à réduire le recul des forêts en PNG est en jeu, sachant que rien ne semble aller dans le sens d'une diminution du nombre des SABL et des concessions d'abattage octroyées à l'insu des propriétaires terriens coutumiers.

L'OCCD a reconnu que les activités liées au processus REDD+ menées dans le pays sont mises à l'épreuve par la récente progression des SABL et des AD. L'OCCD indique également que les propriétaires terriens sont des parties prenantes importantes et qu'il travaille en étroite collaboration avec d'autres agences gouvernementales en vue de l'instauration d'un moratoire sur l'abattage et de la réalisation d'un audit de conformité et d'un contrôle de l'ensemble des SABL en cours[24]. L'appel à un moratoire aurait dû intervenir il y a déjà bien longtemps mais il existe des

22 Barker P (2010) « Land rights vital ». PNG Post-Courier, 7 janvier.

23 « Greenpeace blockades logging ship off PNG ». Herald-Sun, 24 octobre 2011. http://www.heraldsun.com.au/news/breaking-news/greenpeace-blockades-logging-ship-off-png/story-e6frf7jx-1226175486680

24 OCCD (2011) « Terms of reference for a consultant for the compliance audit and review of the approval process for the Special Agriculture Business Leases and Forest Clearance Authorities ». Programme de discussion du groupe de travail technique.

doutes sérieux quant à l'impartialité et à la transparence d'un processus mené par ces deux agences (l'OCCD et le Département chargé de l'environnement et de la conservation (DEC)), lesquelles font preuve depuis longtemps d'une complicité passive à l'égard de l'industrie de l'abattage. La DEC délivre le permis environnemental nécessaire à l'obtention de l'AD.

C'est pourquoi la proposition de moratoire de l'OCCD sur les SABL a été rejetée par l'Ecoforestry Forum (EFF) de la PNG et d'autres parties prenantes qui ont au contraire fait pression pour que le parlement annonce un moratoire et demandent le lancement d'une enquête. Après une lutte de longue haleine, l'EFF est parvenu à faire mettre en place une commission d'enquête parlementaire sur les SABL. La commission d'enquête a commencé ses travaux en août 2011 et les achèvera en mars 2012.

Le programme REDD+ et les SABL : un combat pour les mêmes forêts

L'un des documents de travail élaborés par l'OCCD indique que la stratégie pour un développement respectueux du climat (CCDS) vise à promouvoir le développement écologiquement durable en tant qu'option d'atténuation. Il précise également qu'afin de promouvoir le programme REDD+, la PNG instaurera des possibilités de réduction des émissions de carbone par le biais de la gestion forestière durable, de la protection et de la conservation des forêts pendant les deux décennies à venir[25].

Ces objectifs du programme REDD+ sont menacés par le rythme de déforestation toujours en hausse. Les projets d'agroforesterie et d'expansion des palmiers à huile ont occupé d'énormes pans de forêts et se poursuivent encore à l'heure actuelle tandis que des FCA ont été délivrées pour des zones forestières désignées pour la réalisation de projets pilotes du programme REDD+.

Mme Mary Teresa Boni, une avocate qui représente les intérêts des propriétaires terriens dans la zone d'abattage de Waowi Guavi dans la province occidentale, a déclaré que le problème principal des baux destinés à l'agroforesterie est que ceux-ci sont consentis pour des forêts actuellement intactes. « Il ne s'agit pas de véritables projets d'agroforesterie ou agricoles, mais d'activités illégales d'abattage », précise-t-elle. Une fois que les promoteurs ont obtenu les SABL, ils sollicitent des FCA qui leur permettent de déboiser de vastes zones de forêts vierges.

Dans certains cas, les développeurs s'engageaient dans leurs propositions à replanter et à mener des projets durables de palmiers à huile une fois les forêts abattues, mais de telles promesses sont demeurées sans suite. La plupart des bûcherons sont repartis avec leur précieuse récolte de bois et n'ont laissé derrière eux que des terres lourdement déboisées et dégradées. Face à une telle situation, les activités de conservation des forêts en PNG sont en difficulté. L'OCCD, en sa qualité d'agence centrale de coordination du programme REDD+, fait peu de choses pour faire reculer la déforestation illégale. Dans son mandat créé pour un audit de conformité et un contrôle des SABL, l'agence reconnaissait qu'il fallait s'attendre à l'abattage de vastes zones forestières en vertu des SABL et dans le cadre du processus de développement des terres[26]. Le gouvernement ne peut pas faire grand-chose pour réduire la déforestation ou pour tenter de mettre en œuvre les projets pilotes du programme REDD+ tandis que de puissants conglomérats de l'industrie de l'abattage jettent leur dévolu sur les mêmes zones forestières.

Les forêts peuvent-elles être protégées en vue de la réalisation des activités REDD+ ?

Alors que l'OCCD affirme collaborer avec l'Autorité chargée des forêts et avec la DEC afin de mettre un terme à la délivrance de DA et de protéger les forêts pour la mise en œuvre des projets pilotes REDD+, le gouvernement soutient que le développement de l'agriculture est essentiel pour garantir la sécuritaire alimentaire et le développement économique du pays[27]. Les politiques conjointes, qui sont essentielles à la préparation au programme REDD+, font ici défaut.

Dans un contexte où les SABL ont été utilisés comme un prétexte pour l'abattage et où ils sont devenus des causes majeures de déforestation et de dégradation forestière en PNG, la capacité à mettre en place des programmes susceptibles d'infléchir avec succès le recul des forêts en PNG est mise à l'épreuve. Les constatations d'une commission d'enquête sur les SABL créée par le gouvernement apporteront un certain éclairage sur ce que l'avenir nous réserve à ce propos. Entre-temps, la PNG continuera de perdre ses forêts. Selon une étude récente, la déforestation touchera les trois-quarts du pays si les tendances actuelles continuent d'échapper à tout contrôle et la plupart des forêts naturelles disparaîtront[28].

Le Forum d'éco-foresterie de Papouasie Nouvelle-Guinée (Papua New Guinea Eco-forestry Forum) est une organisation non gouvernementale à but non lucratif. Il s'agit d'une organisation parapluie qui compte parmi ses membres plus de 20 organisations nationales et internationales. L'organisation a été créée en 1999 dans le but de représenter le point de vue de ses membres dans le cadre des décisions politiques à l'échelle nationale et de diffuser des informations utiles en vue du renforcement des capacités locales permettant d'aider les communautés locales et les propriétaires de ressources à faire des choix éclairés. L'objectif d'ensemble du Forum est de promouvoir une véritable gestion durable des forêts ainsi qu'une bonne gouvernance dans le secteur forestier. www.ecoforestry.org.pg

25 OCCD (2010) « Interim action plan for climate compatible development ». Gouvernement de Papouasie Nouvelle-Guinée.

26 OCCD (2011) « Terms of reference for a consultant for the compliance audit and review of the approval process for the Special Agriculture Business Leases and Forest Clearance Authorities ».

27 OCCD (2011) « REDD+ and MRV working papers. Technical Working Group meeting agenda items ». 22 avril.

28 Shearman PL, Bryan JE, Ash J, Hunnam P, Mackay B et Lokes B (2008), « The state of the forests of Papua New Guinea: mapping the extent and condition of forest cover and measuring the drivers of forest change in the period 1972–2002 ». Port Moresby, Papua New Guinea: University of Papua New Guinea.

Les populations forestières sont-elles vraiment impliquées dans le processus national REDD+ en République Centrafricaine ?

Par Bienvenu Florentin Kemanda-Yogo, Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP), République Centrafricaine.

La République Centrafricaine (RCA) est un pays enclavé au cœur de l'Afrique et présentant une superficie proche de celle de la France. Le pays compte 4,2 millions d'habitants et les forêts (y compris la savane) couvrent environ la moitié du territoire national. En 2010, la RCA est devenue le premier pays africain à avoir ratifié la Convention nº 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

Cette étude de cas porte sur la préparation au programme REDD en RCA ainsi que sur le rôle joué par la société civile jusqu'à l'approbation de la proposition de plan de préparation au processus REDD (R-PP) en octobre 2011.



La RCA est membre du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF) et sa préparation à REDD s'est faite en deux étapes principales : l'approbation de la note de réflexion sur le plan de préparation (R-PIN) et la rédaction du R-PP. La RCA a commencé à travailler sur un R-PIN fin 2007 et les deux premières versions de celle-ci ont été rejetées par le Comité des participants du FPCF car elles ne remplissaient pas les critères. La troisième version de la R-PIN a été approuvée en décembre 2008. Cette phase du processus ne prévoyait pas la participation des ONG nationales, des communautés locales et des peuples autochtones.

La deuxième étape de la phase de préparation ou « étape de développement du R-PP » a été lancée officiellement le 3 septembre 2010 par le gouvernement de la RCA. Certains membres de la société civile ont été invités à cet atelier en vue du lancement officiel du processus REDD en République Centrafricaine. Contrairement à la plupart des autres pays, le développement du R-PP a été financé par l'Agence Française du Développement (AFD). Ce financement est géré par le bureau de World Wide Fund for Nature (WWF) en RCA. La rédaction du R-PP a reçu le soutien de consultants français de l'ONFI (Office National des Forêts International), ainsi que de consultants nationaux.

Présentation informelle en mars 2011 et déclaration de la société civile centrafricaine

La phase initiale de la préparation n'a duré que quatre mois et le R-PP a été présenté de manière informelle au FPCF en janvier 2011. Le processus s'est accéléré et un manque de participation de la société civile s'en est suivi : sur dix ateliers de consultation organisés, uniquement un a eu lieu en dehors de la capitale, Bangui. Les Bayaka, habitants de la forêt, et les pasteurs Mbororo, tous deux des peuples autochtones, n'ont pas été particulièrement consultés en dépit de leur qualité de parties prenantes clés.

Environ trente ONG nationales et organisations de peuples autochtones se sont rassemblées à l'occasion d'un atelier d'une durée de trois jours en mars 2011 et ont présenté une déclaration afin de mettre en exergue certaines de leurs préoccupations les plus importantes à propos du document RPP, à savoir[29] :

- le pastoralisme (élevage nomade), la rotation des cultures et la collecte des produits forestiers non ligneux ont été identifiés comme étant les causes principales de la déforestation et de la

29 Disponible sur le site Internet du FPCF, en anglais et en français, sous le titre « Statement of CAR Civil Society concerning the R-PP of the Central African Republic » (« Déclaration de la Société Civile Centrafricaine relative au Plan de préparation à la REDD+ (R-PP) en République Centrafricaine). http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/167

dégradation des forêts alors que l'exploitation industrielle du bois n'apparaissait pas dans le R-PP comme cause directe de la déforestation et de la dégradation des forêts ;
- une proposition d'introduction de l'exploitation industrielle du bois (gestion durable des ressources forestières) dans le massif forestier du sud-est de la RCA était incluse dans le R-PP ;
- l'absence de plans pour aligner les activités du programme REDD sur les dispositions de la Convention nº 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, et l'insuffisance du budget affecté au suivi des impacts sociaux et environnementaux : seulement 0,3 % du budget total.

Les organisations de la société civile de la RCA qui travaillent sur les droits environnementaux et les droits de l'homme se sont organisées pour faire partie intégrante de la Plateforme de la Société Civile Centrafricaine pour la Gestion Durable des Ressources Naturelles et l'Environnement, et ce afin de faire pression pour le respect des droits des communautés locales et autochtones. La Plateforme a organisé deux ateliers dans les provinces forestières du sud-ouest du pays en novembre et en décembre 2010 (à Mbaiki et à Nola) et un autre en septembre 2011 (à Boda). Ces ateliers ont rassemblé les représentants des autorités, des ONG locales ainsi que des communautés autochtones et locales. D'autres ateliers de formation et de sensibilisation ont été organisés avec des ONG nationales à Bangui.

Suite à la réunion du Comité des participants (PC) du FPCF au Vietnam en mars 2010 et aux recommandations du Groupe consultatif technique (GCT) du FPCF qui préconisaient une consultation et une participation plus larges de la société civile et des communautés, le gouvernement a organisé deux consultations supplémentaires dans la zone forestière du sud-ouest. Néanmoins, ces consultations correspondent davantage à des réunions de partage d'informations qu'à de véritables consultations dans la mesure où aucune information de base n'a été mise à disposition avant leur tenue et qu'aucun délai correct n'a été accordé en vue de l'identification des participants ou de la préparation de ces réunions.

Résultats de la présentation officielle d'octobre 2011

Le R-PP a été officiellement présenté lors de la réunion du CP du FPCF qui s'est tenue à Berlin en octobre 2011. Des ONG de la RCA ont organisé un autre atelier de trois jours, afin de vérifier si les observations qu'elles avaient formulées au mois de mars avaient été prises en considération dans le dernier R-PP. Malheureusement, elles ont remarqué que très peu de leurs préoccupations avaient été abordées de sorte qu'elles ont publié une nouvelle déclaration afin de souligner leurs principales inquiétudes quant aux consultations tout en proposant que la gouvernance soit appliquée au mécanisme REDD en RCA. Les sujets ainsi évoqués incluaient les droits sur la terre et sur les ressources, le partage des bénéfices, les causes de la déforestation et des options possibles en termes de stratégie[30]. La nouvelle déclaration reconnaissait l'augmentation positive du nombre de représentants des peuples autochtones au sein du Comité national REDD+ ainsi que cela avait été demandé en mars.

Le Comité des participants a approuvé le R-PP pour un financement à hauteur de 3,6 millions de dollars US sous réserve que les questions ci-dessous soient abordées ou prises en considération dans une version révisée du R-PP :

1. la réalisation d'une étude plus exhaustive sur les causes de la déforestation, qui n'écarterait pas le rôle joué en la matière par l'abattage industriel ;
2. la réalisation d'une analyse participative sur le meilleur moyen d'assurer la participation des diverses parties prenantes à la gestion des financements REDD+ ;
3. la mise à disposition d'informations concernant des activités conjointes concrètes dans le cadre des programmes FLEGT et REDD+ ;
4. des financements plus importants en vue de la réalisation de contrôles et d'évaluations sociales et environnementales et pour garantir que le Comité national REDD+ puisse « assurer une supervision efficace de la mise en œuvre du R-PP de la part des représentants des diverses parties prenantes »[31].

La société civile de la RCA demeure ouverte au dialogue et aux échanges avec l'ensemble des parties prenantes et espère que REDD+ suivra les exemples d'engagement positif du gouvernement en matière de gestion des ressource naturelles et des droits des communautés dans le cadre du processus FLEGT, de ratification de la Convention nº 169 de l'OIT et d'adoption de mesures en ce qui concerne les forêts communautaires. Nous restons dans l'attente de l'intégration des résultats de la réunion de Berlin dans un R-PP positif tant pour les forêts de la RCA que pour les populations forestières.

Créée en 2000, la Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP) a son siège à Bangui, en République Centrafricaine. Le MEFP est une ONG qui possède des connaissances approfondies de la situation à laquelle les communautés forestières se voient confrontées. Elle œuvre à la défense des droits des peuples autochtones en participant à des groupes de la société civile, en maintenant un contact permanent avec les peuples autochtones ainsi qu'un dialogue avec les acteurs clés sur le plan national.

30 Également disponible sur le site Internet du FPCF, en anglais et en français, sous le titre « Civil Society Statement on Central African Republic R-PP » (« Déclaration de la Société Civile Centrafricaine relative au Plan de Préparation à la REDD+ (R-PP) de la République Centrafricaine, octobre 2011) : http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/167.

31 Résolution PC/10/2011/2, Central African Republic's Readiness Preparation Proposal, FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER (FPcF), DIXIÈME COMITÉ DES PARTICIPANTS, 18-19 octobre 2011, Berlin, Allemagne.



foto : Nat Dyer

RCA – Conférence de presse à Bangui en mars 2011, suite à un atelier pour la société civile de trois jours, juste avant la remise informelle du RPP centrafricain au Comité des participants du FPFC au Vietnam.

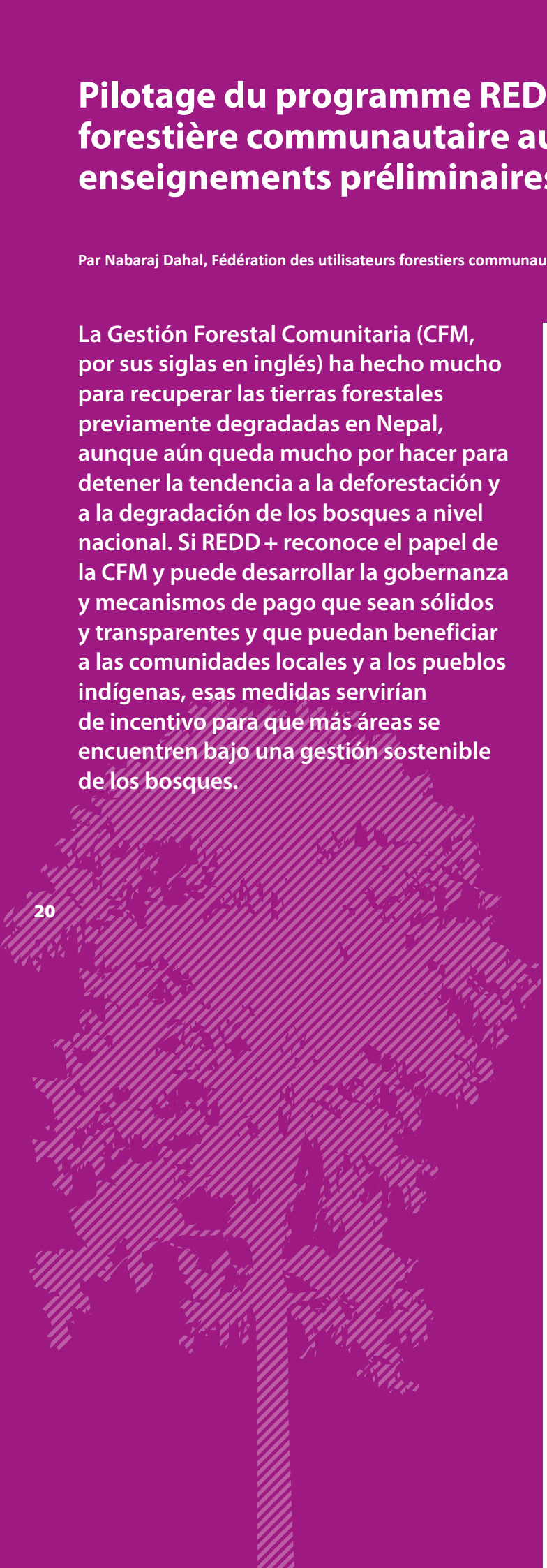


Népal – Membres de la communauté partageant des expériences sur le terrain avec des participants internationaux.

Pilotage du programme REDD+ dans l'exploitation forestière communautaire au Népal : quelques enseignements préliminaires

Par Nabaraj Dahal, Fédération des utilisateurs forestiers communautaires du Népal (FECOFUN), Népal.

La Gestión Forestal Comunitaria (CFM, por sus siglas en inglés) ha hecho mucho para recuperar las tierras forestales previamente degradadas en Nepal, aunque aún queda mucho por hacer para detener la tendencia a la deforestación y a la degradación de los bosques a nivel nacional. Si REDD + reconoce el papel de la CFM y puede desarrollar la gobernanza y mecanismos de pago que sean sólidos y transparentes y que puedan beneficiar a las comunidades locales y a los pueblos indígenas, esas medidas servirían de incentivo para que más áreas se encuentren bajo una gestión sostenible de los bosques.



Le Népal est un leader mondial en matière d'inclusion des pratiques de GFC au sein des politiques forestières. Plus de 14.000 groupes communautaires, qui représentent environ 1,6 millions de foyers (c'est-à-dire, environ 35 % de la population du pays), gèrent avec succès 25 % des forêts du Népal (1,2 millions d'hectares). La loi de 1993 relative aux forêts leur accorde des droits sur les ressources forestières reconnues comme forêts communautaires par le gouvernement. La Fédération des utilisateurs des forêts communautaires du Népal (FECOFUN) représente des utilisateurs communautaires des forêts dans l'ensemble du pays. Elle possède une solide expérience dans l'assistance aux Groupes d'utilisateurs des forêts communautaires (GUFC) pour la gestion des ressources forestières d'une manière durable et inclusive et pour la défense de leurs droits auprès du gouvernement.

Le programme pilote REDD+ au Népal

Depuis juillet 2009, un projet pilote visant à instaurer un système national de gouvernance et de paiement relatif aux réductions d'émissions de carbone par le biais d'une gestion durable des forêts[32] a été mis en œuvre par l'ICIMOD (Centre international pour un développement intégré de la montagne), l'ANSAB (Réseau asiatique pour une agriculture et des ressources biologiques durables) et FECOFUN. À son tour, FECOFUN a formé un consortium d'organisations incluant la NEFIN (Fédération népalaise de nationalités autochtones) et d'autres OSC, et a coopéré étroitement avec le gouvernement. Le projet renforce la capacité de participation des acteurs de la société civile à la planification et à la préparation des stratégies REDD+ nationales. De même, il met en place un FCTF (Fonds fiduciaire du carbone) et développe des méthodes de suivi des flux de carbone dans les forêts gérées par les communautés. En tant que projet pilote, il vise à développer un modèle susceptible d'être repris partout ailleurs où la GCF est pratiquée.

Les zones concernées par le projet se situent dans trois bassins népalais différents du point de vue écologique, lesquels vont du bassin tropical au bassin tempéré et s'étendent sur une superficie de 27.789 hectares dont plus de 10.000 hectares constituent des forêts à gestion communautaire gérées par 105 GUFC différents.

Au cours des deux premières années, le projet a concentré ses efforts sur le renforcement des capacités et sur la formation au programme REDD+ au profit de l'ensemble des parties prenantes,

32 « Design and setting up of a governance and payment system for Nepal's Community Forest Management under Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) ». Financé par la NORAD (Agence norvégienne de coopération au développement).

y compris les populations autochtones, et cela tant au niveau local qu'à l'échelle nationale. Des supports pédagogiques accessibles aux communautés ont été mis en place et des facilitateurs locaux ont été formés afin de permettre aux GUFC de prendre par eux-mêmes leurs propres décisions par rapport au programme REDD. Un solide système de suivi et de vérification communautaires du carbone issu des forêts a également été développé ainsi qu'une structure de bonne gouvernance à l'intention des FCTF.

C'est ainsi que le projet a été en mesure de piloter ses premiers paiements au profit des communautés en 2011.

Paiements au profit des communautés dans le cadre de REDD+

L'ensemble des règlements au profit des communautés est géré par le biais d'un système de gouvernance du FCTF qui garantit la transparence, la reddition de comptes et la participation quant à la manière dont les ressources sont allouées. Au cours des premières années de ce projet pilote, les paiements sont financés par les donateurs à partir du budget du projet. A l'avenir, ils trouveront leur source dans le mécanisme international qui sera validé pour le financement du mécanisme REDD+. L'octroi de subventions de démarrage aux communautés qui participent au projet constitue un bon indicateur de la manière dont le mécanisme REDD+ peut fonctionner.

L'unité de base pour la gestion des bénéfices REDD+ au profit des communautés est le Réseau des bassins REDD comprenant les GUFC qui se trouvent dans un bassin unique (ainsi que son nom l'indique). Il s'agit d'un sous-ensemble de la section de district de FECOFUN dans la mesure où un seul district contient de nombreux bassins différents.

La principale innovation de ce système est que le FCTF tient compte tant des informations à caractère social que des données (simplifiées) relatives au carbone pour le calcul des droits des communautés aux financements REDD+. L'augmentation des stocks de carbone forestier enregistrée lors de la première année ne donne lieu qu'à une indemnité à hauteur de 40 %. Les 60 % restants sont alloués en fonction de critères sociaux, tels que le sexe, le degré de pauvreté, le nombre de foyers autochtones et de foyers Dalit (lesquels appartiennent à la caste des « intouchables »).

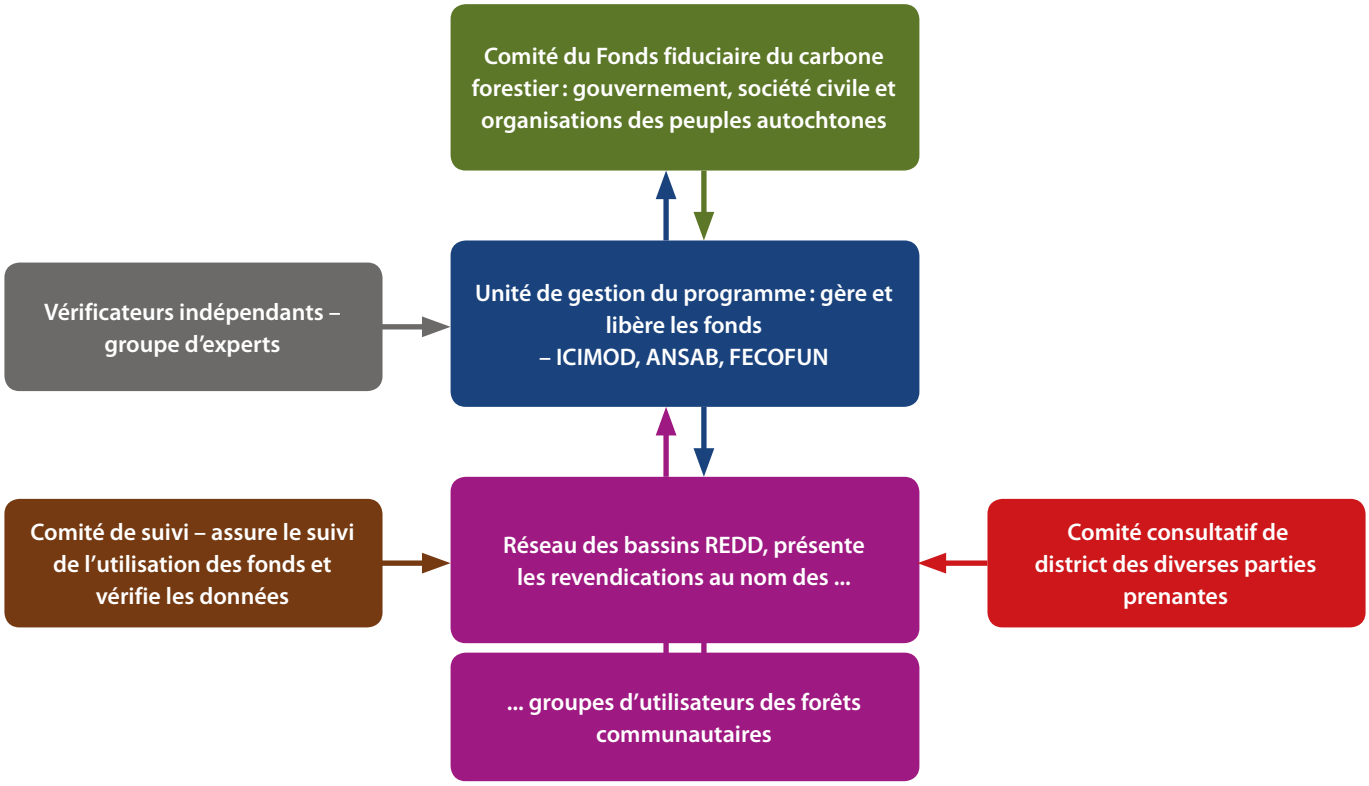
Les lignes directrices prévoient également la décentralisation des prises de décisions relatives aux paiements. Sur la base des critères convenus, le comité consultatif national décide des sommes devant être attribuées à chacun des bassins. Au cours de la première année, un montant de 100.000 dollars US était disponible dans le budget des trois bassins concernés. Les comités consultatifs respectifs se sont alors rencontrés afin d'interpréter les critères nationaux et ont évalué la situation réelle de chacune des forêts communautaires en cause et ont décidé, in fine, des sommes à allouer à chaque GUFC.

Le recours à l'augmentation du carbone forestier en l'espace d'une année comme déclencheur des paiements REDD+ avait pour intention de démontrer que les forêts communautaires sont en mesure de générer toute une série de bénéfices sociaux et environnementaux tout en contribuant au recul de la déforestation et de la dégradation des forêts.

Les défis

En dépit du caractère progressif du système pilote mis en place par le Népal, le processus REDD+ doit faire face aux pressions de nombreux groupes d'intérêts au niveau local, national et mondial.

Figure 1 : Un cadre simple constitué d'un fonds fiduciaire communautaire



Parmi les défis rencontrés, on peut citer ceux qui suivent :

(1) *Des revendications contradictoires de droits de propriété.* En ce qui concerne les forêts communautaires, les droits sur les terres sont détenus par le gouvernement alors que les droits relatifs aux produits issus des forêts appartiennent aux communautés. Les désaccords en matière de droits de propriété, notamment pour le carbone forestier, constituent un obstacle potentiel qu'il conviendra de résoudre si les paiements REDD+ doivent être basés sur le carbone.

(2) *Un possible double emploi des systèmes de gestion.* Dans la mesure où beaucoup de forêts communautaires sont d'une taille réduite, il n'est pas faisable de toutes les relier individuellement à des investisseurs. Un tel état de fait pourrait rendre les systèmes et les structures de gestion traditionnels des forêts communautaires, tels que reconnus par la loi relative aux forêts, impropres aux investissements privés.

(3) *Des coûts à la hausse pour la collecte des données.* Bien que les GUFC aient démontré leur expertise dans la collecte de données relatives au carbone forestier de base, certaines parties prenantes soutiennent que la mesure, la notification et la vérification constituent des fonctions de haut niveau qui nécessitent une expertise technique externe. Or, non seulement cela augmenterait les investissements nécessaires au programme REDD+ mais cela contribuerait également à affaiblir la maîtrise des utilisateurs sur l'ensemble du processus REDD+ et pourrait saper celui-ci entièrement.

(4) *Des conflits d'intérêts entre les réseaux FECOFUN de district et les réseaux de bassin REDD+*. Le Réseau de bassins REDD+ a été mis en place avant tout pour faire le lien entre les GUFC et les parties prenantes au niveau du district dans le cadre des activités REDD+, ainsi que pour être utilisé en vue de l'acheminement des financements REDD+. Dans certains cas, les sections de district de FECOFUN ont perçu l'étroitesse du champ d'application de ces réseaux comme une menace aux intérêts plus larges des GUFC. Parvenir à une réconciliation sur ce conflit d'intérêts apparent a nécessité une bonne dose de consultations locales ainsi que des efforts pédagogiques au sein de FECOFUN et des réseaux REDD+.

(5) *La restriction des activités forestières.* On peut comprendre que les GUFC soient préoccupés par le fait que l'augmentation des stocks de carbone dans les forêts communautaires ne manquera pas d'avoir pour conséquence que les communautés aient à réduire leur collecte de produits forestiers, y compris de bois de chauffe et de bois de construction. Si les peuples qui dépendent des forêts doivent compromettre leur droit à la collecte des produits forestiers, ils pourraient avoir du mal à trouver d'autres sources de revenus.

(6) *La difficulté à entrevoir des résultats solides.* Les GUFC ont reçu leurs premiers règlements en liquide suite à la présentation de leur plan général d'allocation des fonds, lequel est également censé être utilisé dans un but de réduction de la pauvreté. Néanmoins, il pourrait s'avérer difficile d'entrevoir des résultats solides, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté par le biais d'un investissement annuel nominal. Les GUFC participants espèrent à présent que les dispositions nationales et internationales du programme REDD+ déboucheront sur un financement permanent dans le futur, ce qui permettra d'atteindre les objectifs sociaux au fil du temps.

Les enseignements

La gestion forestière communautaire peut contribuer au programme REDD+ en faisant reculer la déforestation et la dégradation des forêts et en augmentant les bénéfices sociaux. Reste à voir si la réciproque est également vraie, à savoir que le programme REDD+ contribue de manière significative à la gestion forestière communautaire.

Par ailleurs, le fait de collaborer au niveau d'un paysage ou d'un bassin vient renforcer la voix des communautés par rapport au reste des parties prenantes, tout en apportant également les avantages pratiques liés à la réduction des coûts de transaction et à la prise en charge des fuites. Lorsque les communautés locales peuvent participer, à l'échelle individuelle, à la mise en œuvre des programmes REDD+, il s'avère utile pour elles de faire partie intégrante d'associations locales REDD afin de représenter les GUFC par rapport au reste des parties prenantes du district.

Au Népal, l'implication d'un très large éventail de parties prenantes, y compris le gouvernement, dans le processus FCTF, a contribué à la création d'un sentiment général de confiance, ainsi que de maîtrise partagée, et la Fédération népalaise des nationalités autochtones (NEFIN) fait partie de la fédération d'organisations rassemblées par FECOFUN afin de représenter les intérêts des communautés locales et des populations autochtones dans le cadre de ce projet pilote. Toutefois, il faut bien plus qu'un projet pilote réussi pour préparer tout un pays au mécanisme REDD. Malgré la collaboration et la synergie encourageantes obtenues sur le plan local, des défis considérables demeurent pour la mise en place d'une stratégie nationale REDD efficace qui accorderait la primauté aux besoins des utilisateurs des forêts communautaires. Les populations autochtones et leurs organisations, notamment, aimeraient voir la Convention nº 169 de l'OIT, que le Népal a ratifiée, intégrée au processus de préparation au programme REDD ainsi qu'une plus grande insistance sur la sensibilisation et le renforcement des capacités afin d'accroître l'engagement actuellement faible des communautés dans la stratégie nationale. Plus on s'éloigne des réalités du terrain, plus il devient difficile d'obtenir un consensus et une unité quant aux objectifs entre les services gouvernementaux et le reste des parties prenantes. L'intégration dans la stratégie nationale REDD+ de certains enseignements clés tirés jusqu'à présent de cette expérience demeure un défi.

FECOFUN, Fédération des utilisateurs des forêts communautaires du Népal, est une organisation fondée sur le mouvement social qui a pour activité la promotion et la protection des droits des utilisateurs de forêts. www.fecofun.org

Participation et respect des droits des communautés dans le cadre des projets de carbone forestier en République du Congo

Par Maixent Fortunin Hanimbat Aimecas, Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH), République du Congo.

La République du Congo s'est engagée dans le processus REDD+ depuis 2008 et elle a présenté la dernière version de son plan de préparation à REDD+ en septembre 2011. Cette étude de cas porte sur deux projets relatifs au carbone lancés en 2011 : *le Projet National d'Afforestation et de Reboisement (PNAR)* et le *Projet du Parc National d'Odzala-Kokoua (PNOK)*.



Le Projet National d'Afforestation et de Reboisement (PNAR)

Au moment de la rédaction des présentes, ce projet devait être lancé le 6 novembre 2011, Journée nationale de l'arbre.

Le but recherché est de créer un million d'hectares de forêts et de plantations agro-forestières, y compris des forêts d'espèces locales et exotiques détenues par l'État, des plantations intensives privées d'espèces à croissance rapide, des plantations d'espèces à croissance rapide et à usages multiples appartenant aux communautés locales et des palmeraies privées. Le programme, qui couvre 70 % des forêts de la nation, vise à renforcer les stocks de carbone ainsi qu'à lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts.

Ce vaste projet de plantation forestière poursuit un double objectif, à savoir : (1) développer et diversifier l'activité économique des gens qui vivent en lisière des zones rurales et urbaines tout en améliorant leurs revenus grâce à la production et à la vente de produits forestiers, et (2) impliquer les peuples autochtones dans la création de plantations à usages multiples et dans la satisfaction de leurs besoins alimentaires. Il couvrira l'ensemble des départements de la République du Congo. Le programme vise également à créer des opportunités de promotion des biocarburants, des usines de pâte à papier, des panneaux de fibres à moyenne et haute densité et des huiles essentielles.

Le financement du programme sera assuré par le gouvernement de la République du Congo (200 milliards de francs CFA[33], soit une moyenne de 20 milliards de francs CFA par an en capitaux propres, prêts et remboursement de la dette), ainsi que par toute une série de bailleurs de fonds et de donateurs (1.000 milliards de francs CFA, à raison de 100 milliards par an, émanant d'investisseurs privés pour la production de biocarburants et de pâte à papier, de la Banque Mondiale, de la Banque africaine de développement, de l'Agence Française de Développement, de la Norvège, de la Grande Bretagne, du Canada, de la Chine, du Japon, de l'Australie et de l'Italie, du Mécanisme de développement propre, du programme REDD+, etc.), et d'investisseurs et de promoteurs privés.

Le Projet du Parc National d'Odzala-Kokoua (PNOK)

La Parc National d'Odzala-Kokoua, situé à la frontière de la République du Congo avec le Cameroun et le Gabon, a été créé

33 200 milliards de Francs CFA correspondent à 3 millions d'euros.

en 2001. Il s'étend sur 1.354.600 hectares et englobe 39 villages et quatre centres urbains, avec un total d'environ 57.000 habitants.

En 2010, la gestion du parc a changé de mains lorsque le gouvernement a signé un contrat avec la société privée African Network Park (ANP), pour la mise en place d'un nouveau mécanisme de gestion et de financement du Parc National d'Odzala-Kokoua. Le contrat confie à l'organe de gestion du parc la responsabilité de la vente des stocks de carbone produits par le parc. Il recevra l'ensemble des rentes issues des paiements relatifs aux services à l'écosystème, y compris sur les ventes du carbone.

Les deux projets, PNAR et PNOK, visent à accroître les stocks de carbone, à améliorer la conservation des forêts et à lutter contre la dégradation de ces dernières et contre la déforestation. En principe, ils s'alignent sur les objectifs du programme REDD+.

La participation et les droits des communautés dans les projets actuels

La République du Congo n'est pas un pays qui s'ait caractérisé, jusqu'à présent, par le respect de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme et de l'environnement lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des projets de donateurs ou des programmes d'aide internationale.

Selon les études menées sur des zones protégées, les populations se sont vues confrontées à toute une série de difficultés et de revers, dont l'exclusion de leur part aux bénéfices, l'absence de consultation appropriée et de reconnaissance des droits de propriété coutumiers, ainsi que des obstacles à l'exercice de leurs droits d'utilisation. Ceci explique les nombreux conflits qui opposent les communautés et les défenseurs des ressources naturelles. C'est ainsi par exemple, qu'en 2009, trois villageois ont été tués par des éco-gardes dans le Parc Conkouati-Douli, dans le village de Youbi[34].

Dans le cadre du principal programme de modernisation et de développement du secteur agricole, plusieurs sociétés (de l'Afrique du sud et d'Israël, en particulier), ont participé à des projets agricoles à grande échelle au sein de plusieurs ministères de la République du Congo. Des terres appartenant à des communautés rurales ont été attribuées à des sociétés multinationales sans consultation préalable ou compensation appropriée des communautés qui en revendiquaient la propriété. La plupart de ces communautés ont exprimé leur mécontentement mais ont dû plier car l'État est trop puissant et aussi parce qu'elles ne voulaient pas se voir accuser d'opposition au développement du pays.

La Banque Mondiale a menacé récemment de suspendre son Projet de développement rural et de réhabilitation des chemins ruraux, et cela en partie à cause du non-respect des garanties sociales et environnementales.

Dans le cadre des deux projets actuellement en cours de développement, les garanties principales en place sont celles prévues par le décret nº 2009-415 du 20 novembre 2009 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social. Malheureusement, le mécanisme mis en place par ce décret présente trois faiblesses principales, à savoir : (1) les études ne portent que sur l'impact environnemental et ignorent l'impact social, (2) ses termes ne permettent pas l'identification d'impacts tels que l'effet à long terme des monocultures sur la biodiversité des sols, et (3) l'évaluation de l'impact se limite à l'observation des conséquences prévisibles des projets sans proposer de solution.

Une autre garantie est celle de la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones du Congo. En effet, selon l'article 3 de cette loi :

« L'État assure que les populations autochtones sont consultées d'une manière convenable et met en place des mécanismes culturellement appropriés pour ces consultations avant toute considération, formulation ou mise en œuvre des mesures législatives ou administratives, ou des programmes et/ou projets de développement susceptibles de les affecter directement ou indirectement.

Les consultations des populations autochtones doivent être menées :
1. à travers des institutions représentatives des populations concernées ou par l'intermédiaire de représentants qu'elles ont elles-mêmes choisis ;
2. par des procédures appropriées tenant compte de leurs modalités de prise de décisions ;
3. en assurant la participation des femmes et des hommes autochtones ;
4. dans une langue qui est comprise par les populations autochtones ;
5. en s'assurant que toutes les informations pertinentes sur les mesures proposées sont fournies aux populations autochtones dans des termes qu'elles comprennent ;
6. de bonne foi, sans pression ni menace en vue d'obtenir un consentement préalable, libre et éclairé.

Un décret pris en conseil des ministres fixe les procédures de consultation et de participation des populations autochtones ».

Cette mesure est clairement formulée afin de fournir une garantie acceptable en ce qui concerne la participation, la consultation, et le consentement préalable, libre et éclairé des populations autochtones. Le problème qui se pose à présent est l'absence de décret définissant les procédures et les outils pratiques de mise en œuvre de ces garanties. Faute de décret, les garanties prévues en vue de la protection des peuples autochtones ne peuvent fonctionner.

On pourrait ainsi conclure qu'il n'existe pas encore de garantie solide permettant d'assurer le respect des droits des communautés et l'intégrité de l'environnement. Or, c'est dans ce contexte d'absence de garanties fortes et opérationnelles que les deux projets REDD+ sont actuellement développés.

34 Cf. : www.mampouya.com/archive-12-2009.html et « Local studies on land and tenure rights of forest communities in the RoC », Rapport RFUK-FGDH, août 2010, p. 16. www.over-blog.com/com.../38-Les_Amis_du_Congo_Brazza.html

D'après une enquête téléphonique effectuée auprès des habitants de dix départements affectés par le PNAR, les populations rurales n'avaient pas été informées du projet et encore moins consultées. Les personnes interrogées n'étaient absolument pas au courant de ce qui allait être fait ou des modalités selon lesquelles ils étaient censés bénéficier du projet.

S'agissant du Projet du Parc National d'Odzala-Kokoua, les communautés villageoises qui vivent dans le parc (Ebana, Bossouaka et Mbandza) ont indiqué que bien qu'elles avaient été informées du changement d'entité légale de gestion du parc, on ne leur avait aucunement dit que cette nouvelle entité légale était à présent autorisée à vendre le carbone stocké dans le parc. Ces communautés n'avaient pas non plus entendu parler du programme REDD+ ou des contraintes et des bénéfices susceptibles d'en découler.



Réunion de consultation des communautés indigènes au village Mboua dans le département de la Sangha.

Analyse et recommandations

La République du Congo s'est engagée dans le processus REDD+ dans le cadre du régime FPCF (elle est également devenue membre de l'UN-REDD), et son plan de préparation à REDD+ a été présenté au Comité des participants, pour la deuxième fois en mars 2011. Il aurait dû être approuvé, mais le CP ne s'est pas encore prononcé clairement quant au statut final du R-PP du pays. Le R-PP est un document qui définit la procédure de formulation de la stratégie REDD+, laquelle constitue en fait le cadre de mise en œuvre de l'ensemble des projets REDD+. Cette brève revue pourrait être analysée comme suit :

- Les projets « carbone » sont déjà en cours de développement avec le soutien de partenaires tels que la Banque Mondiale, bien que la stratégie nationale REDD+ n'ait pas encore été formulée. Ceci signifie que les pays peuvent s'engager dans des activités REDD+ en dehors des cadres FPCF et UN-REDD+. En théorie, néanmoins, la stratégie nationale REDD+ devrait constituer le seul cadre pour la mise en œuvre de l'ensemble des projets visant à accroître les stocks de carbone et à lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts. La question se pose alors de savoir si le processus REDD+, tel que défendu par le FPCF, est suffisamment efficace et strict pour canaliser la totalité des activités REDD+, et surtout pour protéger l'intégrité de l'environnement et les intérêts des communautés forestières. Le fait que la Banque Mondiale supervise le FPCF tout en finançant parallèlement les activités REDD+ en dehors du mécanisme FPCF suggère que cette institution pourrait être plus intéressée par le « business » que par l'efficacité du programme REDD+.
- Le R-PP national de la République du Congo opère une distinction claire entre les garanties sociales et environnementales. Un des objectifs des garanties sociales vise à « mesurer l'étendue des dommages socioéconomiques, des dommages culturels, des dommages à la vie des communautés et des dommages aux droits de propriété ou d'accès aux ressources ainsi qu'à d'autres droits reconnus par les textes juridiques nationaux et internationaux. Ces garanties doivent être exercées avec l'implication de l'ensemble des parties concernées et être également accompagnées de mesures correctives visant à remédier aux conséquences négatives ou à compenser ces dernières. Ces mesures devraient elles-mêmes être identifiées et validées avec la participation et le consentement des communautés affectées par les projets ». Le développement des projets REDD+ en dehors du processus lancé par un R-PP prive ainsi les communautés d'une occasion importante de mettre en œuvre de solides garanties. Cette situation soulève également la question de savoir si cela vaut la peine de déployer des efforts considérables en vue du développement de stratégies nationales REDD+ sans être certain que celles-ci seront respectées et appliquées.
- Le R-PP national a soulevé plusieurs interrogations qui demeurent sans réponse mais qui devraient être abordées avant toute transaction en matière de carbone forestier. Il en est ainsi, par exemple, du statut juridique du carbone, de la question de la propriété de ce dernier et, plus généralement, de celle des forêts, ou encore des aspects de la gouvernance en matière de gestion du carbone, ainsi que de la question de savoir quelles transactions de carbone sont possibles. Il faut des réponses claires à ces questions afin de déterminer quelles règles et garanties doivent être instaurées. À l'heure actuelle, des projets sont mis en œuvre dans un contexte d'absence de clarté quant aux règles et aux mécanismes utilisés en vue du développement des projets REDD+.
- L'Accord de Cancun indiquait clairement que les activités REDD+ doivent être « compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique » et ne pas se prêter à une « conversion des forêts naturelles ». Pourtant, les projets abordés dans la présente analyse ont été rédigés dans le cadre d'un système d'évaluation de l'impact environnemental qui ne tient pas compte de la conversion des forêts naturelles en plantations forestières. Ce manquement va à l'encontre de l'esprit des Accords de Cancun.

Le Forum pour la gouvernance et les droits de l'Homme (FGDH) est une organisation de la société civile congolaise créée par des avocats et des journalistes. Elle a pour objectif de réaliser des activités de défense des droits, de recherche, de mobilisation et de renforcement des capacités dans les domaines de la gestion durable des ressources naturelles et du respect des droits des communautés locales et des peuples autochtones qui dépendent de ces ressources. FGDH est un membre actif de la Plateforme congolaise pour la gestion durable des forêts.

Conclusion

Les études de cas présentées dans ce document soulignent la nécessité d'adopter une approche plus large pour la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts qui s'attaquerait aux causes premières de la destruction des forêts. La documentation issue de la recherche[35] affirme que les causes principales de la déforestation dans les pays non industrialisés se voient exacerbées par le manque de clarté des régimes fonciers et par la faiblesse de la gouvernance forestière. L'expérience est venue démontrer qu'une bonne gouvernance dans le secteur forestier repose sur des principes tels que la transparence, la participation, la reddition de comptes, la coordination et le renforcement des capacités, la nécessité de ces principes étant largement illustrée par les études de cas présentées dans ce rapport.

La reconnaissance de la nécessité de réformer la gouvernance en tant que première étape pour faire reculer la déforestation amène à la reformulation totale de l'architecture proposée pour le programme REDD+. La notion de « performance » mesurée par la réduction des émissions doit être reconsidérée. A la place, il faudrait établir un cadre permettant d'investir dans des programmes spécifiques afin de s'attaquer aux principaux problèmes structurels sous-jacents à la plupart des cas de déforestation dans les pays potentiels pour le déploiement du programme REDD+[36].

La course dans laquelle les gouvernements se sont engagés pour atteindre la troisième phase du programme REDD, étroitement définie comme « fondée sur les performances », peut déjà être perçue comme un moyen de saper l'investissement, en termes de temps et d'autres ressources, effectué en faveur des réformes structurelles nécessaires dans le secteur forestier en vue d'obtenir un recul durable de la déforestation. Ces activités ne sont pas associées de manière immédiate à la réduction des émissions de sorte qu'elles risquent de ne pas bénéficier des paiements globaux fondés sur les performances et destinés aux gouvernements nationaux. Au lieu de quoi, différentes initiatives visant à soutenir l'amélioration de la gouvernance forestière s'avèrent nécessaires, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la participation, la lutte contre la corruption, l'amélioration de l'application des lois existantes et la rédaction de nouvelles réglementations. Il s'agit là d'un processus de réforme institutionnelle qui implique des acteurs de tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon national, des habitants des forêts jusqu'aux industries et au gouvernement. Il y a nécessité de susciter l'implication de tous sur ce type de politiques et de réformes institutionnelles de grande envergure.

Les thèmes qui émergent de ces études de cas portant sur cinq pays différents renforcent la nécessité d'une gouvernance forestière et de réformes législatives, et notamment d'une meilleure **participation** des parties prenantes dans les prises de décisions, d'une **réforme de la propriété foncière** menée à l'échelle nationale, et de mécanismes de **partages des bénéfices** afin de garantir que les rentes issues des forêts profitent aux communautés locales et aux peuples autochtones.

Les études de cas concernant le Ghana et la PNG mettent en évidence que les prises de décisions politiques dans le secteur forestier continuent de profiter aux industries du bois au détriment des communautés. Le partage des bénéfices dans le

35 « Forest governance and climate change mitigation ». Note d'orientation préparée par l'IOIBT et par la FAO, 2009. FERN (2010) « Lessons Learned from FLEGT for REDD ». Moreton-in-Marsh, UK: FERN. http://www.fern.org/node/4963

36 Karsenty, A. et Ongolo, S (2011) « Can "fragile states" decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism ». Forest Policy and Economics.

cadre du programme REDD+ ne peut se fonder sur des systèmes de gouvernance aussi défaillants. La préparation au programme REDD nécessite de tirer les leçons des politiques existantes dans le secteur forestier, que celles-ci soient positives (comme le FLEGT au Ghana) ou négatives (comme les SABL en PNG) et de conduire à une cohérence de l'ensemble des systèmes de gestion des ressources naturelles au sein d'un même pays.

Le cas de la PNG vient illustrer davantage encore la nécessité de faire appliquer les lois existantes, ce qui constitue un autre aspect essentiel de la bonne gouvernance. Les différentes lois foncières et environnementales qui réglementent les forêts de PNG mettent l'accent sur la protection de l'environnement mais pâtissent d'une absence systématique de suivi, de conformité et d'application des réglementations qui en découlent. L'étude de cas relative à la République du Congo met en évidence un autre exemple de situation dans laquelle des lois appropriées existent mais sans procédures d'application. Une loi récemment adoptée dans ce pays prévoit la participation, la consultation et l'obtention du consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones, mais sans décret d'application elle ne constitue pas une garantie opérationnelle solide.

L'absence de participation et de consultation semble être devenue endémique en ce qui concerne la préparation au programme REDD dans nombre de pays, ainsi qu'il ressort des études de cas portant sur le Ghana et la RCA visées dans ce rapport. L'étude de cas relative au Népal illustre comment un tel obstacle peut être surmonté sur le plan local, avec des organismes intégrés par les différentes parties prenantes qui interviennent au niveau des bassins individuels, tout en posant toutefois la question de savoir si un esprit de coopération similaire peut être obtenu à des niveaux plus centraux.

Un programme REDD+ réussi impliquerait une restructuration fondamentale du secteur des ressources naturelles dans la plupart des pays participants : on passerait ainsi de l'accaparement par les élites à la propriété communautaire, de l'exclusion à la participation dans la prise de décisions, et des systèmes obsolètes et contradictoires de propriété foncière à un réel engagement dans un processus mesuré de reconnaissance des véritables propriétaires fonciers. Ceci va peut-être au-delà de ce que les gouvernements nationaux escomptaient lorsqu'ils se sont engagés à titre volontaire dans une initiative visant à percevoir des paiements en contrepartie de la protection des forêts. C'est sans doute bien plus que ce que la communauté internationale envisageait avec l'idée enthousiaste selon laquelle la protection des forêts pourrait constituer « le moyen le moins onéreux et le plus efficace » de lutter contre le changement climatique. Néanmoins, les récents efforts et enseignements en matière de sauvetage des forêts tropicales nous démontrent que le fait d'en faire moins débouchera sur un échec certain.

Recommandations

- Le caucus d'Accra met l'accent sur la nécessité de disposer d'un accord international contraignant qui tienne compte de l'ensemble des aspects relatifs à l'atténuation, à commencer par des engagements ambitieux et obligatoires de réduction des émissions de carbone dans les pays industrialisés, à hauteur d'au moins 40 % d'ici 2020. Ceci aurait pour effet d'atténuer la plus lourde des menaces qui pèsent sur les forêts avec le début de changement climatique que nous vivons.

- Les gouvernements devraient adopter des orientations claires et solides sur la manière dont l'information relative aux garanties du programme REDD+ doit être transmise, assurant ainsi une approche participative quant à la façon dont ces garanties devraient être élaborées par chacune des parties. Les conditions de contrôle des paiements fondés sur les performances devraient être simples, participatives et présenter un bon rapport coût-efficacité sans nécessiter la mise en œuvre de systèmes coûteux de mesure, de notification et de vérification.

- L'accord international relatif au climat devrait protéger les forêts existantes en garantissant le financement d'une meilleure gouvernance forestière et en s'attaquant aux causes de la déforestation au lieu de concentrer ses efforts sur les mécanismes et les aspects techniques de la mesure du carbone dans le cadre des transactions de carbone. Ceci nécessiterait un financement en amont des politiques et des mesures d'investissement dans les réformes de la gouvernance, plutôt que des paiements soi-disant fondés sur les performances en matière de réduction des émissions.



Des gouvernements et des agences du monde entier se préparent à l'heure actuelle à la mise en oeuvre de programmes de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+). L'initiative du Caucus d'Accra sur les forêts et le changement climatique est une coalition d'organisations de la société civile et de peuples autochtones en provenance tant de l'hémisphère nord que de l'hémisphère sud qui ont suivi les négociations de la CCNUCC depuis 2008. Dans le présent rapport, le Caucus se penche sur différents exemples de préparation au mécanisme REDD sous des formes diverses englobant les stratégies nationales REDD+, les réformes législatives et réglementaires, les projets pilotes et les financements.

Il illustre la manière dont la mise en œuvre des projets, des politiques et des plans REDD+ est façonnée par le processus de préparation, lequel concentre ses efforts sur l'attraction des rentes liées aux droits d'émission de carbone plutôt que sur la protection de l'environnement ou des droits des peuples autochtones et des communautés locales.



THE RAINFOREST FOUNDATION UK
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

Regnskogfondet
RAINFOREST FOUNDATION NORWAY

THE PAPUA NEW GUINEA ECO FORESTRY FORUM Inc.
Supporting sustainable forest management and good governance in the forestry sector.
teff@global.net.pg
The Papua New Guinea Eco-Forestry Forum Inc. PO Box 3217 Boroko 111, NCD Papua New Guinea Telephone + (675) 323 9050 Facsimile + (675) 325 4610

FERN

care

Federation of Community Forestry Users, Nepal (FECOFUN)

MEFP

Civic Response

CED Centre pour l'Environnement et le Développement