

Domaine de travail – vers un « Cadre MRV de Gouvernance »

Programme ONU-REDD

Ebauche du 1 June 2009



Contexte

Au sens large, l'objet des négociations de la CCNUCC, est, en partie, un pacte avec les pays en développement pour les aider à passer à des trajectoires de développement plus basses en carbone. Pour « conclure ce pacte », le changement climatique et le développement durable sont d'égale importance. La gouvernance est déjà reconnue comme un élément central du développement durable et de l'atteinte des OMD dans le scénario habituel pour le développement ¹. Elle sera absolument essentielle à la transition vers des voies de développement basses en carbone.

Dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique, la majorité des émissions de gaz à effets de serre provient de sources foncières, en particulier des forêts². Ainsi, les paiements pour les mesures d'atténuation de ces émissions offriront une première occasion de lancer ces pays vers des voies de développement basses en carbone. Les revenus durables et sur le long terme que les mécanismes de REDD+ apporteront peut-être pourront se traduire en termes d'incitations au changement dans l'utilisation des terres et une meilleure intendance des ressources forestières. Ceci, cependant, ne peut réussir que si les moteurs socio-économiques de la déforestation et de la dégradation des forêts au niveau local sont compris, pris en compte et adressés au travers d'activités alternatives qui offrent des bienfaits suffisants pour encourager un changement durable.

Les utilisations actuelles des ressources forestières qui émettent de larges volumes de gaz à effet de serre représentent souvent une source de revenus, d'énergie, de sécurité alimentaire, de nouvelles terres ou d'emploi. Se contenter de compenser, au travers de mécanismes REDD, les « coûts d'opportunités » de la déforestation et la dégradation des forêts auxquels les communautés et les pays vont renoncer ne suffira pas à garantir des réductions d'émissions et un impact durables. Au contraire, les paiements et les investissements devront en outre faire promouvoir des alternatives basses en carbone. Pour passer à des utilisations des ressources forestières qui génèrent moins d'émissions, il sera nécessaire d'examiner attentivement la manière dont ces alternatives peuvent permettre d'atteindre les objectifs nationaux. La plupart des discussions sur la REDD à ce jour se sont concentrées sur les activités de préparation et questions techniques qui concernent la mesure des réductions des émissions réelles et durables. Il a été également question de la structure des

¹ La gouvernance offre un "environnement propice" à la réalisation des OMD et, en particulier, à l'élimination de la pauvreté. Les questions de sexospécificité, de gouvernance et de services de base sont intimement liées. Lors du Sommet du Millénaire de 2000, il a été établi que l'amélioration de la qualité des institutions et processus démocratiques, et la gestion des rôles changeants de l'état de la société civile dans un monde de plus en plus mondialisé doivent être à la base de tout effort national de réduction de la pauvreté, de préservation de l'environnement et de promotion du développement humain.

² L'atténuation n'est pas simplement la réduction des émissions. Une augmentation des nouvelles séquestration est aussi très importante et un élément essentiel. Le GIEC estime qu'en Afrique, de toutes les mesures potentielles d'atténuation fondées sur le foncier et rentables, la réduction des émissions provenant des forêts représente un tiers, les nouvelles séquestration un autre tiers, et une meilleure agriculture le dernier tiers.

mécanismes financiers nécessaire au niveau international pour effectuer les transferts de paiements des pays développés aux pays en développement, afin de rémunérer ces réductions. Cependant, la livraison de réductions d'émissions prendra place au niveau local, et les questions de gouvernance et de modes de vie seront prépondérantes si la REDD est amenée à représenter un accès à des transitions vers des voies de développement basses en carbone.

Dans ce contexte, une bonne et efficace gouvernance des ressources forestières sera un facteur déterminant du succès des politiques et mesures de la REDD. La bonne gouvernance facilitera un environnement propice à la livraison de réductions d'émissions prévisible et durables, garantira que les politiques de REDD fourniront suffisamment d'incitation et minimiseront les impacts sociaux négatifs, et promouvra les structures de livraison de services et de paiement préparant à un développement durable et des résultats de réduction de la pauvreté. Les défis de gouvernance sont nombreux : systèmes de tenure foncières qui ne sont pas appliqués, capture par les élites, marginalisation des parties prenantes, mécanismes mal coordonnés et corruption en sont des exemples connus. Ces défis peuvent adressés par des stratégies de développement coordonnées et cross-sectorielles.

Une tenure sûre et son exécution sont à la base d'une bonne gouvernance, et la renforcent. La gouvernance devra être construite sur des systèmes de tenure pour les terres et le carbone qui seront clairs et applicables ainsi que sur des droits aux ressources bien définis ; elle s'appliquera à des mécanismes impliquant de multiples parties prenantes et l'habilitation locale ; et sera fondée sur les principes de transparence, d'inclusion, de responsabilisation, de coordination, de capacitation et d'exécution.

Domaine de travail

Il est de plus en plus reconnu que la gouvernance est importante pour amoindrir l'incertitude autour des réductions d'émissions provenant des terres forestières et de l'augmentation de la séquestration sur toutes les terres. Tandis que les questions pratiques reliées au contrôle adéquat des réductions d'émissions ont été à ce jour le sujet principal des paramètres « mesurables, rapportables et vérifiables », les questions de gouvernance, de conditions de vie et de services fournis par les écosystèmes apparaissent maintenant comme des éléments impératifs des systèmes MRV. Les aboutissements de la gouvernance de la REDD devront être mesurés par le biais d'une série d'indicateurs, et rapportés et vérifiés par des procédés transparents. Ceci aboutira au final à un « Cadre MRV de gouvernance »

Par exemple, l'ébauche de l' «Acte sur l'Energie propre et la sécurité » des Etats-Unis approuvé récemment par le Comité Energie et Commerce de la Chambre des Etats-Unis (voir encadré) propose un nombre de paramètres à respecter pour les pays REDD qui participeront dans le cadre de l'Acte.

Extraits de l'Ebauche de l'Acte sur l'Energie propre et la sécurité des Etats-Unis (Draft American Clean Energy and Security Act « ACES») de 2009:

Paragraphe e743.e.2 (Compensation de déforestation/pays autorisés à participer):

[...] les pays en développement qui ont la capacité à participer dans des activités internationales de réduction de la déforestation au niveau national, y compris [...]:

(B) la capacité institutionnelle à réduire les émissions de la déforestation, y compris une robuste gouvernance des forêts et des mécanismes aptes à distribuer de manière équitable les ressources de déforestation pour les actions locales

Paragraphe 743.e.3 (Compensation de déforestation /Protection des Intérêts)

[...] assurer que la création et l'exécution de régime légaux, standards et précautions par les dits pays :

- (A) prennent en considération les droits et intérêts des communautés dépendant de la forêt, des peuples autochtones et autres groupes sociaux économiques ;*
- (B) promeuvent les consultations avec les communautés dépendant de la forêt et les peuples autochtones dans les zones concernées, et leur participation entière en tant que partenaires et parties prenantes principales, avant et pendant la conception, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités; et*
- (C) facilitent le partage des profits et des bénéfices dérivés des crédits internationaux de compensation carbone avec les communautés dépendant de la forêt et les peuples autochtones.*

En outre du renforcement des structures de gouvernance nécessaire à leur propre transition de développement, les pays REDD devront établir des indicateurs de gouvernance en accord avec les principes MRV établis par les pays qui permettent aux crédits REDD d'entrer sur leurs marchés (ou autres réponses domestiques au changement climatique) afin de participer aux mécanismes REDD.

Dans ce contexte, le Programme ONU-REDD est en bonne position pour offrir des contributions catalytiques sur :

- Les points d'entrée de la REDD et son rôle moteur vers des voies de développement basses en carbone et menées au niveau local, et comment aligner ou transformer les stratégies de développement nationales en cours.
- La gouvernance des forêts et la tenure foncière – entreprendre des études des cadres législatifs nationaux de REDD, et en particulier les systèmes de gouvernance des forêts, des tenures foncières et des droit de propriété du carbone. Seront soulignés :

- La création de liens aux aboutissements favorables aux pauvres et sensible aux questions sexospécifiques
- La manière de faciliter des droits clairs, exécutoires et justes
- Les liens entre la sécurité de la tenure et le principe de consentement libre, préalable, et en connaissance de cause.
- La gouvernance des paiements REDD – analysant les options de livraisons de service et de partage des bénéfices, y compris les modalités, partenariats, voies et vérification appropriés, dans un cadre de droits aux ressources.
- L'impact socio-économique sur les communautés locales rurales et dépendant de la forêt des options de politiques et mesures visant à décourager la déforestation et la dégradation des forêts. Ceci comprendra, entre autres, les effets sur la sécurité alimentaire, l'emploi, et les mouvements migratoires.
- Les indicateurs de gouvernance pour les cadres MRV
- L'optimisation et la planification de l'utilisation des terres en vue des opportunités d'atténuation du changement climatique et des besoins liés à l'adaptation au changement climatique

Les résultats de ce travail seront 1) une série de publications qui fourniront des analyses détaillées et des conseils pratiques 2) des ateliers de renforcement des capacités et de formation. Le développement du cadre MRV de gouvernance et de ses indicateurs pour évaluer les interventions de REDD, ainsi que les meilleures pratiques pour rapporter et vérifier ces indicateurs, fourniront un fil directeur dans cette série.

Pour atteindre ces objectifs, le Programme ONU-REDD comptera sur sa présence et ses programmes dans les neuf pays pilotes ainsi que d'autres pays REDD sélectionnés pour servir de cas d'études. Le programme utilisera son pouvoir de réunion et ses engagements programmatiques actuels avec les parties prenantes pour organiser diverses consultations avec les Peuples Autochtones, les communautés dépendant de la forêt, les populations rurales, les gouvernements, les industries extractives ainsi que la communauté des bailleurs de fonds.

Le Programme ONU-REDD se fondera également sur le travail du Centre de Gouvernance d'Oslo du PNUD et ses cadres génériques servant à établir des indicateurs de gouvernance démocratique sensibles aux questions sexospécifiques et favorables aux pauvres. De manière plus générale, ses activités se baseront sur l'expertise des agences de l'ONU et de leur travail sur les questions sexospécifiques, la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités, les moteurs d'investissement verts, l'agriculture et la sécurité alimentaire. Le Programme ONU-REDD cherchera à travailler avec des institutions et organismes pertinents dans les pays en développement, et bâtira son travail sur leurs expériences et efforts sur la gouvernance des forêts, des terres agricoles et des ressources naturelles. Ce domaine de travail se fondera également sur des partenariats avec des experts sectoriels tels que le travail de l'UICN soutenu par le Danemark sur les politiques en faveur des pauvres, ainsi que son travail au sein du *Partenariat Pauvreté-Environnement*, *l'Initiative Gouvernance des Forêts* de l'Institut des Ressources Mondiales (WRI) et ses *Cadres préliminaires d'indicateurs de gouvernance*, le *Groupe de savoir sur la gouvernance des forêts* de l'IIED, le travail du Overseas Development Institute (ODI) sur la REDD et les aboutissements favorables aux pauvres, et l'Initiative de Transparence des Industries Extractives. Les *Accords Volontaires de Partenariat sur*

l'Application du droit, de la Gouvernance et du Commerce de l'Union Européenne et les *Dialogues Forêts* de l'Université de Yale seront aussi pertinents. Le Programme ONU-REDD envisage de plus que ses activités sur la gouvernance seront liées à de nombreux programmes soutenus par la Norvège à ce sujet.

Pour commencer ses travaux, le Programme ONU-REDD a commissionné un rapport au Terrestrial Carbon Group, qui vient de paraître et s'intitule "Analyse des cadres nationaux réglementaires de REDD". Ce rapport souligne les éléments d'un cadre légal pour la REDD, et analyse les activités qu'un nombre de pays développés et en développement – y compris certains dans lesquels le Programme ONU-REDD est actif – ont entrepris afin de développer leurs cadres de politiques et institutionnels pour permettre des activités REDD. Ce rapport souligne l'importance des questions de gouvernance et sera utilisé comme point de départ pour le travail du Programme ONU-REDD dans ce domaine.

Livrables et Calendrier

Juin - septembre 2009: exercices de planification; identification des partenaires internes et externes; formation d'une coalition de parties prenantes

Septembre – décembre 2009: consultations et études. Accords sur le détail des livrables, préparation des termes de référence et conclusion des arrangements à commissionner.

2010: série de publications trimestrielles, et formation des instances nationales pertinente sur la mesure, les rapports et la vérification des indicateurs de gouvernance et d'éléments sociaux.

Bibliographie Indicative

(L'astérisque indique les rapports qui ne sont à ce jour disponibles qu'en anglais)

Analyse des Cadres Réglementaires de REDD.2009.Préparée pour le Terrestrial Carbon Group*.

Forest, Climate Change and Human Rights: Managing Risk and Trade-offs. 2008. Centre for International Forestry Research*

Forest Governance and Reducing Emissions from Deforestation and Degradation- Briefing paper. 2008. Chatham House *

From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform. Initiative pour les Droits et Ressources. *

Governance for REDD. 2008.Kyoto :Think Global, Act Local Project*

The Governance of Forests Initiative – an Introduction to the DRAFT Indicator Framework. World Resources Institute, ICV, Imazon *

Documents de travail sur les régimes fonciers. FAO- disponible à <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/lttapers/fr/>

Documents de travail sur le renforcement des capacités légales des pauvres. FAO- disponible à <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/lttapers/fr/>

Documents de travail du programme d'appui aux moyens d'existence. FAO- disponible à <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/lttapers/fr/>

Local Rights and Tenure for Forests. Initiative pour les Droits et Ressources et Union Internationale de Conservation de la Nature *

Making REDD work for the poor. 2008. Prepared by Peskett et al on behalf of the Poverty Environment Partnership. *

Oslo Governance Center Publication Series on Land Governance (available at http://www.undp.org/oslocentre/overview/land_governance.html) *

Peskett et al, *Risk and Opportunities for REDD*. Briefing paper.2007 Forest Policy and Environment Programme *

Peskett et al , *The implications of CarbonFinancing for Pro-Poor Community Forestry*. Briefing Paper. 2007. Forest Policy and Environment Programme *

Resource Guide on Gender and Climate Change.2009.United Nations Development Programme *



Seeing REDD: Forests, Climate Change Mitigation and the Rights of Indigenous Peoples. 2008. Forest Peoples Programme *

Strengthening Voices for Better Choices - Enhancing forest governance capacities at national and community levels. Série d'articles, Union Internationale de Conservation de la Nature *.

Tenure in REDD: Start-point or Afterthought? Natural Resource Issues No. 15 Institut International de l'Environnement et du Développement *

Tropical Forest Tenure Assessment - Trends, Challenges and Opportunities. 2009. Initiative pour les Droits et Ressources (Washington D.C.) et International Tropical Timber Organization (Yokohama, Japan) *

Towards pro-poor REDD: Building synergies between forest governance, equitable benefit sharing and reduced emissions through sustainable forest management in five tropical countries. Union Internationale de Conservation de la Nature*

