

Analyse des cadres nationaux réglementaires de REDD- Résumé

UN-REDD PROGRAMME

Juin 2009



Terrestrial Carbon Group

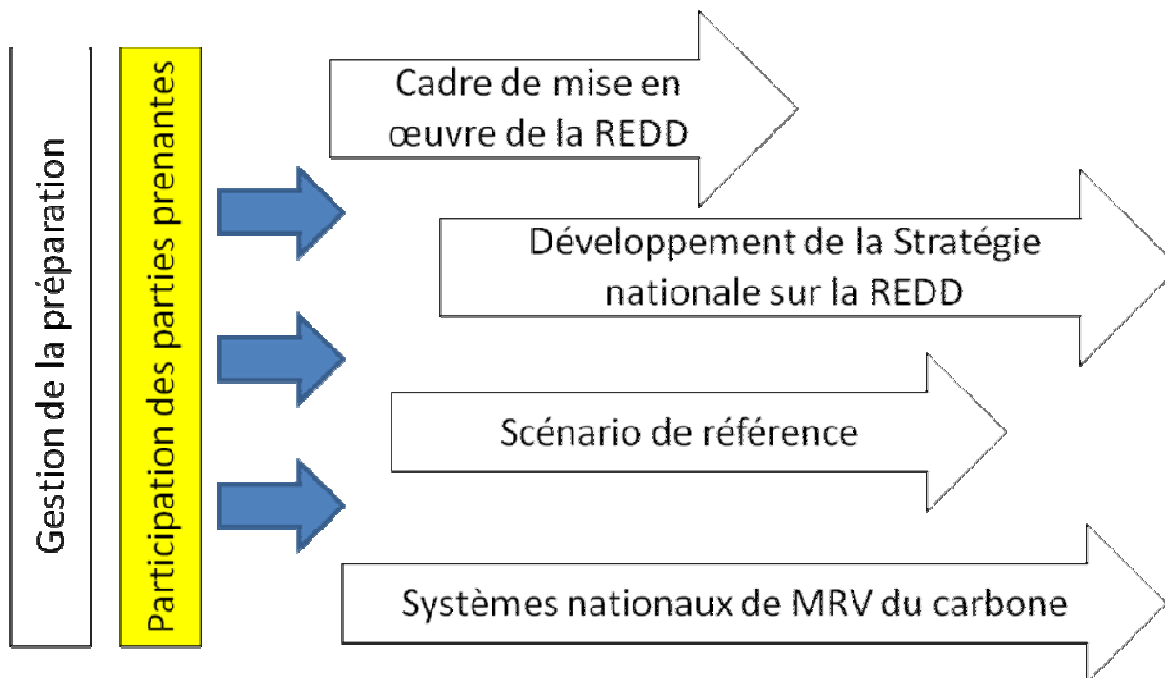
Ce document est un résumé d'un rapport analysant les questions de conception et de mise en œuvre liées aux cadres légaux nationaux pour la réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD), définies au sens large. Le rapport évalue les approches en cours dans certains pays développés et en développement, et en tire des leçons initiales et questions pertinentes. Il représente la première étape du travail du PNUD sur les cadres MRV de gouvernance sous l'auspice des Fonctions Internationales de Soutien du Programme ONU-REDD. Le rapport est disponible à www.un-redd.org. Les exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement celles du Programme ONU-REDD, de la FAO, du PNUD ou de l'UNEP ni celles des pays dont il est question.

Ce rapport a été commissionné en conjonction avec le Terrestrial Carbon Group. Le Terrestrial Carbon Group a pour objectif l'inclusion effective du carbone terrestre au sein de la réponse internationale au changement climatique. Cette analyse est la première étape d'un projet plus vaste qui, en travaillant avec les pays développés et en développement et institutions qui les soutiennent, produira une série d'outils législatifs "prêts à l'emploi" pour aider les pays à utiliser pleinement l'étendue des possibilités que les mécanismes REDD pourraient offrir. Vous trouverez plus d'information à www.terrestrialcarbon.org

1 Préparation à la REDD et utilité des cadres légaux.

De nombreux pays en développement (avec l'assistance de pays développés, d'organisations internationales, de la société civile et du secteur privé) se "préparent" à la REDD. Cette préparation comporte de nombreuses étapes, dont les principaux éléments sont illustrés par le schéma 1.

Schéma 1: Éléments de préparation nationale à la REDD



De nombreuses étapes de ces éléments exigeront des réglementations propices, les interventions législatives étant ainsi un élément potentiellement critique à la préparation à la REDD. De plus, une plateforme cohérente, forte et efficace sera nécessaire afin de 1) mettre en œuvre les politiques et mesures nationales et sous-nationales et 2) stimuler des changements dans l'utilisation des

ressources forestières et foncières qui permettront d'éviter les émissions et d'accroître la séquestration.

2 Tirer les leçons des premières expériences

Les premières discussions sur la REDD se sont concentrées sur des questions techniques et méthodologiques, mais l'attention se porte maintenant de plus en plus sur la conception de cadres légaux aptes à soutenir au sein des pays la mise en œuvre d'un mécanisme international de REDD. Certains pays commencent à réfléchir et mettre en œuvre des cadres nationaux pour la REDD. Le rapport offre un aperçu de ces activités au sein d'une sélection de pays développés et en développement, à savoir:

- Une revue des cadres légaux et politiques qui ont été mis en œuvre ou sont à l'étude dans un nombre de pays en développement aux forêts tropicales et une série de cas d'études détaillés. Il est important de noter que seul un pays – l'Indonésie – a fait passer une loi nationale visant à fournir un modèle compréhensif gouvernant les activités relative à la REDD.
- Une étude détaillée de la loi indonésienne qui en souligne certains éléments clefs, pertinente car elle offre un modèle pour une approche nationale de décisions politiques sur la REDD.
- Un examen des questions à l'étude dans d'autres pays en développement qui soutiennent une approche de marché à la REDD (la Guyane, Madagascar et la Papouasie Nouvelle Guinée) alors qu'ils préparent leurs politiques et législations pour implémenter la REDD.
- Une étude des modèles alternatifs de marché ou non qui sont mis en avant par le Brésil au niveau national tout autant que sous-national.

Du point de vue d'un pays développé, le soutien à la REDD provient, en premier lieu, de l'envoi de signaux clairs aux pays en développement informant qu'ils fourniront une assistance technique et financière afin de mettre en place les structures institutionnelles et techniques qui permettront aux projets REDD de se dérouler ; et, en deuxième lieu, de créer une demande pour les crédits REDD qui pourront être générés dans un pays en développement. S'ajoute à ces deux rôles clefs un nombre de leçons à tirer de la manière dont ils envisageront le carbone forestier dans leur propre juridiction (en particulier les modèles de l'Australie et de la Nouvelle Zélande). Par exemple:

- Comment créer des produits de carbone forestier en séparant les droits de propriété du carbone des droits forestiers ou fonciers
- Comment gérer les questions de tenure foncière et les questions liées aux conflits d'intérêts fonciers
- Comment aborder les questions liées à la permanence et répondre aux renversements des stocks de carbone, par exemple au travers de zones tampons et d'obligations sur le long terme de maintien des forêts.

3 Éléments clefs d'un cadre légal pour la REDD

Les démarches des différents pays en développement varient considérablement (voir table en annexe). Cependant, pour les pays étudiés dans ce rapport, les éléments suivants se retrouvent et doivent être pris en compte lors de la conception d'un cadre légal réglementaire domestique pour la REDD :

Institutions	▪ Identifier quel(s) département ou institution gouvernementale sera (seront) responsable(s) de la mise en œuvre de la REDD. ▪ Assurer que les institutions sont capables de faire respecter les droits dans chaque juridiction.
Nature des droits ou des intérêts forestiers / bienfaits environnementaux	▪ Déterminer à qui appartiennent les ressources forestières et qui en est responsable ▪ Déterminer où se situent le droit au carbone et aux bienfaits environnementaux (par exemple est-ce un intérêt à part ou est-il lié aux intérêts de propriété forestiers ou fonciers). Si des crédits doivent être créés, il est préférable d'avoir un droit au carbone à part. ▪ Clarifier qui a le droit originel ou les intérêts des droits au carbone ou aux bienfaits environnementaux – est-ce le gouvernement ou le propriétaire foncier ? ▪ Déterminer si les droits au carbone peuvent être transférés à des parties tierces. ▪ Déterminer si les droits au carbone peuvent être détenus par des acteurs du secteur privé (ou s'ils ne peuvent être détenus que par l'Etat en premier lieu).
Conflit d'intérêts	▪ Clarifier la hiérarchie entre les différents types d'intérêts aux terres et aux ressources. ▪ Mettre à l'étude la possibilité de restrictions légales à la conduite d'activités de REDD dans des forêts spécifiques. ▪ Fournir un mécanisme pour résoudre les conflits d'intérêts sur les terres et les ressources.
Participation	▪ Clarifier qui a le droit de participer aux activités de la REDD. ▪ Clarifier toute restriction à la participation d'entités étrangères. ▪ Déterminer si les propriétaires fonciers locaux sont d'office obligés de participer ou s'ils doivent donner leur consentement.

Relations entre les activités au niveau national/sous-national/projet	▪ Préciser la manière dont les activités sous-nationales (par exemple état ou province) seront liées au crédit fonction de la ligne de base nationale, y compris : ▪ Quelles activités seront considérées comme ayant contribué à l'atteinte des objectifs nationaux; ▪ Comment les crédits reçus au niveau national seront alloués à (et entre) les activités sous-nationales ou au niveau des projets ; et ▪ Comment (si tel est le cas) les participants au projet ou aux activités sous-nationales seront compensés si l'échec de l'obtention de crédits est le résultat de contre-performance au niveau national.
Mécanisme créditeur ou de fonds	▪ Déterminer qui recevra les paiements obtenus pour maintenir les ressources forestières (si un mécanisme de fonds est retenu), par exemple les gouvernements nationaux, les propriétaires fonciers, les développeurs de projets. ▪ Si une approche d'obtention de crédits est adoptée, déterminer qui sera autorisé à recevoir des crédits soit d'un organisme international supervisant la REDD, soit d'une autre entité créditrice (par exemple les marchés volontaires ou un gouvernement national).
Gestion d'un fonds national ou tampon	▪ Préciser si des crédits ou des zones foncières seront mis de côté dans le but d'assurer le maintien à long terme des stocks de carbone par le biais d'un fonds ou d'une zone tampon.
Droits des communautés dépendant de la forêt et des Peuples Autochtones	▪ Les cadres législatifs nationaux devront être en accord avec l'engagement d'un pays à la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones. ▪ Préciser les droits qu'auront les communautés dépendant de la forêt et/ou des Peuples Autochtones: ▪ A être consultés avant le début de toute activité de projet; ▪ De donner (ou réserver) son consentement libre, préalable et en connaissance de cause à la dite activité, et si tel est le cas sur quelle base et au travers de quelle procédure ; et ▪ De recevoir une part prédéterminée des retombées économiques provenant des paiements obtenus par la REDD. ▪ Etablir une procédure précise pour que les participants aux activités de REDD puissent établir qu'ils ont répondu à toutes les exigences applicables en ce qui concerne les communautés dépendent de la forêt et/ou les Peuples Autochtones.

Impôts et paiements à l'état	▪ Clarifier s'il sera exigé que les paiements soient faits au gouvernement national sous forme d'impôts ou de royalties. ▪ Examiner si le gouvernement aura droit à recevoir une portion des crédits provenant des activités REDD pour transférer à d'autres activités liées au changement climatique.
Pouvoirs de l'institution responsable	▪ Etablir avec certitude quelle sera l'institution responsable du gouvernement de la REDD, y compris qui sera responsable des prises de décision ; si ces décisions seront-elles révisables ; et quels types de pouvoirs cette institution aura en ce qui concerne la surveillance et l'application.
Définitions	▪ Offrir des définitions claires des termes clefs tels que "forêt", "déforestation"; "permanence", "créditer" etc., de préférence en accord avec les définitions acceptées au niveau international.

Annexe: Aperçu d'une nombre d'activités domestiques de soutien à la REDD

Pays	Situation	Position internationale sur la REDD	Institutions clefs	Cadre légal de mise en œuvre de la REDD au sein du pays	Cadre légal pour inciter les pays en développement à la REDD	Engagement dans d'autres initiatives de REDD
Australie	Developpé	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Département du Changement Climatique (Department of Climate Change)	N/A	Déclarations de politiques établissant que les crédits REDD pourraient être utilisés dans des mécanismes de marchés intérieurs si certains critères internationaux sont atteints.	A entrepris l'Initiative Australienne Internationale sur le carbone Forestier« Australian International Forest Carbon Initiative” en partenariat avec l'Indonésie et la Papouasie Nouvelle Guinée Contribue au FCPF de la Banque Mondiale
Brésil	En développement	Contre un mécanisme de marché pour la REDD – préfère un fonds	Gouvernement national du Brésil	La loi sur la gestion des forêts publiques interdit formellement la création de droits qui commercialisent des crédits pour des concessions forestières. A établi le Fonds Amazone	N/A	Soutenu par L'Initiative Climat et Forêts de la Norvège

Pays	Situation	Position internationale sur la REDD	Institutions clefs	Cadre légal de mise en œuvre de la REDD au sein du pays	Cadre légal pour inciter les pays en développement à la REDD	Engagement dans d'autres initiatives de REDD
Etats-Unis d'Amérique	Développé	Soutien général à la REDD, mais sa position n'est pas pleinement développée	En négociation, mais sera probablement au minimum l'Agence de Protection de l'Environnement (US Environmental Protection Agency).	N/A	L'ébauche de loi fait référence à l'utilisation de compensations carbone provenant de forêts internationales	L'ébauche de loi fait référence à un soutien à la préparation à la REDD
Guyane	En développement	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Commission Forestière	Pas encore développé	N/A	Soutenu par le FCPF de la Banque Mondiale
Indonésie	En développement	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Ministère de la Forêt	Règlements et procédures pour Réduire les Emissions liées à la Déforestation et la Dégradation des forêts	N/A	Soutenu par le FCPF de la Banque Mondiale Soutenu par le Programme ONU-REDD En partenariat avec l'Australie
Madagascar	En développement	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Ministère de l'Environnement, de la Forêt, de l'Eau et du Tourisme	Encore peu développé	N/A	Soutenu par le FCPF de la Banque Mondiale

Pays	Situation	Position internationale sur la REDD	Institutions clefs	Cadre légal de mise en œuvre de la REDD au sein du pays	Cadre légal pour inciter les pays en développement à la REDD	Engagement dans d'autres initiatives de REDD
Nouvelle Zélande	Développé	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Ministère de l'Agriculture et de la Forêt et Ministère de l'Environnement	N/A	Pas de position formelle rendue publique	Peu clair
Norvège	Développé	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Ministère de l'Environnement, Section Climat et Energie	N/A	N/A	A créé l'Initiative Climat et Forêts (Climate and Forest Initiative) Fournit un soutien bilatéral aux nations aux forêts tropicales y compris le Brésil Contribue au Programme ONU-REDD
Papouasie Nouvelle Guinée	En développement	Soutient un mécanisme de marché pour la REDD	Bureau du Changement Climatique et d'Environnement (Office of Climate Change and Environmental Sustainability)	Encore peu développé	N/A	Soutenu par le FCPF de la Banque Mondiale Soutenu par le programme ONU-REDD En partenariat avec l'Australie