



LE PETIT LIVRE DES CADRES JURIDIQUES DE LA REDD+

Créer des conditions favorables
à la REDD+ par l'élaboration de
politiques et d'une législation adaptées



Le GCP est un groupe de réflexion sur les forêts tropicales qui s'attache à mettre en avant les arguments scientifiques, politiques et économiques en faveur de la sauvegarde des forêts, ce capital naturel dont dépend notre sécurité hydrique, alimentaire, énergétique, sanitaire et climatique.

Grâce à nos réseaux internationaux au sein des communautés forestières, des pionniers de la recherche scientifique, des décideurs et des dirigeants d'entreprise, nous collectons des données, faisons jaillir des idées et catalysons des actions afin de faire cesser la destruction des forêts et d'améliorer les conditions de vie des populations qui en dépendent.

Pour tout complément d'information, consultez notre site Internet www.globalcanopy.org

Auteurs principaux : Louisa Denier, Sebastien Korwin, Matt Leggett, Christina Mac Farquhar

Référence : Denier, L., Korwin, S., Leggett, M., Mac Farquhar, C., 2014. Le Petit Livre des cadres juridiques de la REDD+. Global Canopy Programme, Oxford.

©Global Canopy Foundation 2014

Première édition, parue en novembre 2014.

Published by: Global Canopy Programme,

Une publication du Global Canopy Programme,
23 Park End Street, Oxford, OX1 1HU, Royaume-Uni.

Graphisme : Carl Hansell.

Traduction française : Beth Varley.

Impression : Seacourt, Oxford, Royaume-Uni

REMERCIEMENTS

Cette publication a été réalisée grâce au soutien conséquent généreusement accordé par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Les auteurs remercient également le cabinet Baker & McKenzie et le ministère des Ressources naturelles du Gouvernement du Canada, qui ont aussi apporté une aide financière en vue de l'élaboration de cet ouvrage. Les résultats, interprétations et conclusions qui y sont exprimés n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PNUE, de Baker & McKenzie ou du Gouvernement du Canada.



Nous tenons à présenter nos remerciements aux personnes suivantes qui ont élaboré certains passages du livre:

Marlene Grundström, Director Forest Legislators Initiative, and Pamela Ferro, Forest Policy Officer, The Global Legislators Organisation (GLOBE International);

Toby Janson-Smith, Agriculture, Forestry & Other Land Use Director, and Naomi Swickard, Manager, Sustainable Landscapes, Verified Carbon Standard (VCS);

Joe Kuper, independent consultant;

Daniela Rey, Director and Founder Climate Law and Policy (CLP);

Allison Silverman, Attorney, Climate and Energy Program, Center for International Environmental Law (CIEL);

Satya Tripathi, Director, Julia Hoeffman, Special Assistant to the Director and Felicity Le Quesne, Research Officer, United Nations Office for REDD+ Coordination in Indonesia (UNORCID);

Martjin Wilder, Head of Global Environmental Markets and Climate Change, and Iona Millar, Special counsel in Environmental Markets, Baker & McKenzie.

REMERCIEMENTS

Nous remercions aussi les personnes et organisations ci-dessous pour leurs suggestions et conseils bénéfiques:

Lorena Aguilar, Global Senior Gender Adviser, International Union for the Conservation of Nature (IUCN); Hannah Betts; Amanda Bradley, REDD+ Tenure Specialist, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO); Alexandre Corriveau-Bourque, Tenure Analyst – Global Programs, Rights and Resources Initiative; Darragh Conway, Lawyer, Climate Focus; John Costenbader, Senior Consultant on Forestry and Carbon Markets, Climate Focus; Katie Davis, Intern, GCP; Caroline DeVit, REDD+ Legal Expert, UN-REDD Programme, Climate, Energy and Tenure Division, FAO; Francesca Feliciani-Robles, Legal Officer at the Development Law Service of FAO; Renee Gift, consultant; Claire Hamlett, Volunteer GCP; Tim Laing, CEED Knowledge; Colin Moore, Director and Partner, Forest Carbon; Thais Narciso, Associate Programme Officer, Forests and Climate Change, United Nations Environment Programme (UNEP); Cate Owren, Senior Gender Officer, IUCN; Eunice Kim, Intern, GCP; Leo Peskett; Joel Scriven, Forestry Officer, FAO; Cecilia Simon; Bernadinus Steni; Laode Syarif, Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL); and Iván Zúñiga, Mexican Civil Council for Sustainable Forestry (CCMSS).

MANUEL PULGAR-VIDAL **MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DU PÉROU**

Personne ne remet en cause le grand rôle des forêts dans notre vie de tous les jours, des services écosystémiques essentiels qu'elles nous rendent aux moyens de subsistance qu'elles offrent aux populations autochtones et aux communautés locales. Mais leur rôle est aussi vital pour réduire les effets des changements climatiques.

Dans les pays en développement, les forêts comptent pour une part importante du territoire et, dans de nombreux pays comme le Pérou, le déboisement et la conversion des forêts, par exemple en pâturages, sont la principale source nationale d'émissions de gaz à effet de serre.

Au titre de la CCNUCC au cours des huit dernières années, les pays ont adopté 13 décisions relatives à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation forestière. Les sept dernières décisions constituent le Cadre de Varsovie. L'ensemble de ces décisions donne la possibilité aux pays en développement intéressés de mettre en place des politiques publiques et des incitations visant la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, le rôle de la préservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestiers.

Forts de ces recommandations internationales, les pays ont commencé à mettre en œuvre leurs démarches en faveur de ces objectifs en tenant compte de leur situation nationale, notamment de leur cadre juridique qui englobe divers secteurs. L'évaluation de ces cadres juridiques constitue probablement l'une des bases de la conception de stratégies nationales ou de plans d'action REDD+, comme d'autres programmes qui doivent être élaborés et appliqués pour parvenir à des paiements liés aux résultats.

La COP20 est l'occasion de consolider ce processus et de mettre en avant les progrès réalisés. À cet effet, le Pérou prend des mesures immédiates pour protéger les forêts et promouvoir les projets REDD+. Je suis sûr que la COP20 de Lima va permettre de stimuler différentes initiatives en faveur des forêts et du maintien des moyens de subsistance des populations autochtones.

Cette publication présente les défis et les diverses approches pouvant être adoptées en matière de cadre juridique pour la REDD+. C'est une occasion inestimable de comprendre diverses expériences et de voir comment les pays pourraient réfléchir à leur cadre juridique, y compris la possibilité de s'appuyer sur celui qui existe déjà ou d'en élaborer un nouveau pour la REDD+. La lecture de cette publication offre la possibilité unique d'entamer le débat sur les questions juridiques liées à la REDD+ dans nos pays.

HERU PRASETYO

DIRECTEUR, AGENCE NATIONALE REDD+, RÉPUBLIQUE D'INDONÉSIE

La REDD+ a connu une évolution considérable au cours des dernières années. Cette évolution a été particulièrement évidente au niveau conceptuel : depuis son apparition dans les négociations internationales sur le climat comme mécanisme financier pour rémunérer la réduction des émissions dues au déboisement, la REDD+ est devenue une initiative porteuse d'une vision plus vaste. L'optique indonésienne de la REDD+ "Beyond Carbon, More than Forests" (ou Il n'y a pas que le carbone, ni seulement les forêts) illustre comment le concept peut être posé comme facteur central de la transition d'un pays vers une croissance équitable à faible intensité de carbone.

Mais quel que soit l'attrait d'une vision, elle ne peut toute seule mener à la transformation. C'est en particulier le cas en matière de déboisement, de dégradation forestière et d'autres changements d'utilisation des terres. Ces processus s'enracinent en effet profondément dans des institutions économiques et politiques, des architectures complexes où des intérêts sont en jeu, des incitations financières et l'héritage historique.

La transformation dépend d'une structure institutionnelle propice dont le centre est le cadre juridique. Les efforts de l'Indonésie pour jeter les bases juridiques et institutionnelles de la REDD+ illustrent que ce processus est loin d'être simple et requiert une collaboration et une vision à long terme qui sont souvent peu habituelles au niveau de l'État. Cependant, nos efforts pour susciter les changements nécessaires du cadre et des paradigmes juridiques, par le moratoire sur les forêts et l'audit des permis d'incendie de forêt par exemple, commencent à porter leurs fruits. Cela aura une incidence sur les émissions de gaz à effet de serre, mais aussi sur le fondement de la gouvernance sur lequel la croissance durable et équitable s'appuiera.

Le sujet de ce livre intéressera donc certainement les pouvoirs publics qui mettent sur pied des programmes REDD+ et son lancement à la COP20 de la CCNUCC vient à point nommé. Derrière nous, nous avons le règlement de la REDD+ déjà finalisé et avons obtenu le feu vert autorisant les pays à lancer leur programme national REDD+. Devant nous se profile la COP21 à Paris et d'ici là nous devons avoir impulsé une dynamique suffisante pour parvenir à un accord historique.

J'adresse mes remerciements au Global Canopy Programme pour ce livre, contribution précieuse à la base de connaissances de la REDD+. J'attends avec intérêt sa traduction en indonésien par l'UNORCID qui mettra ce savoir à la disposition de la population sur laquelle repose le sort des forêts indonésiennes et de la prospérité future de la nation.

TONY LA VIÑA

DIRECTEUR DE L'ÉCOLE D'ADMINISTRATION ATENEO, UNIVERSITÉ ATENEO DE MANILA, ET NÉGOCIATEUR PRINCIPAL POUR LES PHILIPPINES SUR LE DOSSIER DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES EN 2009 ET 2011

Les politiques, lois et règlements sont les fondements qui déterminent les modalités de conception, de gestion et de mise en œuvre de la REDD+. De nombreux pays, dont les Philippines, accomplissent des progrès significatifs pour mettre au point leurs cadres juridiques en vue de la REDD+. Ils font pour cela les choix politiques et réglementaires qu'ils jugent les plus judicieux en fonction de leurs systèmes juridiques, de leurs priorités sur le plan des politiques et de facteurs qui leur sont propres. Toutefois, il est difficile de trouver des données relatives aux expériences nationales sans effectuer de recherches importantes. Or, il faut partager les expériences dans lesquelles les pays font en sorte que les lois, politiques et règlements ne font pas obstacle au développement de la REDD+, ou dans lesquelles ils s'appuient sur les cadres juridiques existants pour élaborer les politiques, lois et règlements nécessaires à la facilitation de sa mise en œuvre.

Je me félicite de la parution de ce livre qui synthétise clairement les questions principales relatives aux cadres juridiques en vue de la REDD+ à partir d'études de cas choisies dans le monde entier, et favorise de ce fait l'apprentissage et l'échange. À la lumière du récent Cadre de Varsovie pour l'initiative REDD+, ce livre offre un éclairage concret et opportun à l'intention des négociateurs de la CCNUCC, des législateurs nationaux et d'autres acteurs, sur les différentes approches d'élaboration ou de réforme des cadres juridiques, en adéquation avec les obligations internationales et aux fins de la réduction du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement. La grille d'analyse claire proposée est un outil utile pour les décideurs qui cherchent à comprendre les obligations internationales à respecter pour obtenir des paiements liés aux résultats dans le cadre de la CCNUCC, et de quelle manière les cadres juridiques permettent de répondre à ces obligations.

Étant donné que les cadres juridiques en vue de la REDD+ ont une incidence sur d'autres secteurs que la forêt, l'intérêt de ce livre réside aussi dans le fait de reconnaître que certaines politiques touchant ces domaines interconnectés ne sont pas sans effet les unes sur les autres, et que les champs d'application des lois sectorielles peuvent se chevaucher. Il est donc essentiel d'approfondir la question de l'accroissement de la cohérence et de la coordination entre les politiques, lois et institutions du secteur de la forêt et d'autres secteurs, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'utilisation de la terre qui assurent le développement durable des pays en développement.

ANDREW W. MITCHELL

FONDATEUR ET DIRECTEUR, GLOBAL CANOPY PROGRAMME

Pour que les pays en développement mettent en œuvre la REDD+ et distribuent des fonds nationaux et internationaux à cette fin, des cadres juridiques nationaux bien définis et applicables sont essentiels.

Le Cadre de Varsovie résultant de la COP19 de décembre 2013 a fixé certaines règles, selon lesquelles les pays en développement parties à la Convention doivent faire en sorte que leurs systèmes nationaux soient organisés de manière à coordonner efficacement la REDD+, mesurer et faire état de leurs avancées et administrer les avantages qu'ils pourraient percevoir. Dans de nombreux cas, cela implique une adaptation ou une réforme des cadres juridiques existants, non seulement en vue de l'atténuation des changements climatiques, mais aussi de la protection des citoyens contre les risques sociaux et environnementaux pouvant être engendrés par la REDD+.

Le sixième de notre série à succès, ce Petit Livre conçu pour apporter une aide aux États prenant part à la CCNUCC, se propose de favoriser une prise de conscience de l'utilité des cadres juridiques pour la REDD+, des différentes approches possibles et de la diversité des réponses nationales apportées.

Au cœur du problème réside la nécessité d'une coordination verticale et horizontale de ministères revendiquant des usages différents pour le même hectare de terrain. Cette coordination exige une nouvelle manière de penser et des administrations dont les mandats les poussent à coopérer. Dans le même temps, les droits des communautés sur ces espaces doivent être définis par la loi, tout comme les droits relatifs à de nouveaux produits comme le carbone ou les services écosystémiques. Les pays ont aussi besoin de systèmes, formalisés à l'aide de lois ou de politiques, définissant des modalités de suivi et de notification visant à mettre en évidence les réductions d'émissions obtenues dans le secteur des forêts, la protection suffisante des populations et de l'environnement et la satisfaction des critères d'obtention des paiements REDD+.

Certains États sont plus avancés que d'autres en la matière. Ainsi, la Loi générale du Mexique sur le développement durable considère que la séquestration du carbone est un service environnemental. En 2007, l'État d'Amazonas au Brésil adopte sa Politique d'État sur les changements climatiques (PEMC). En 2009, l'Indonésie devient le premier pays à adopter un cadre juridique national REDD. Elle en poursuit depuis le développement à un haut niveau politique par l'intermédiaire de son agence nationale REDD+, et en 2013, elle adopte aussi une nouvelle loi reconnaissant les droits des peuples autochtones sur les forêts dans lesquels ils vivent. Durant la même année, le Guatemala met en œuvre une loi-cadre pour faire face aux changements climatiques, qui reconnaît les droits au carbone. Ces mesures constituent autant d'étapes cruciales pour concrétiser la REDD+. Il y a également des signes d'une prise de conscience accrue du rôle vital joué par la nature dans l'économie mondiale, rôle dont l'inscription dans les normes et la loi devient de plus en plus nécessaire.

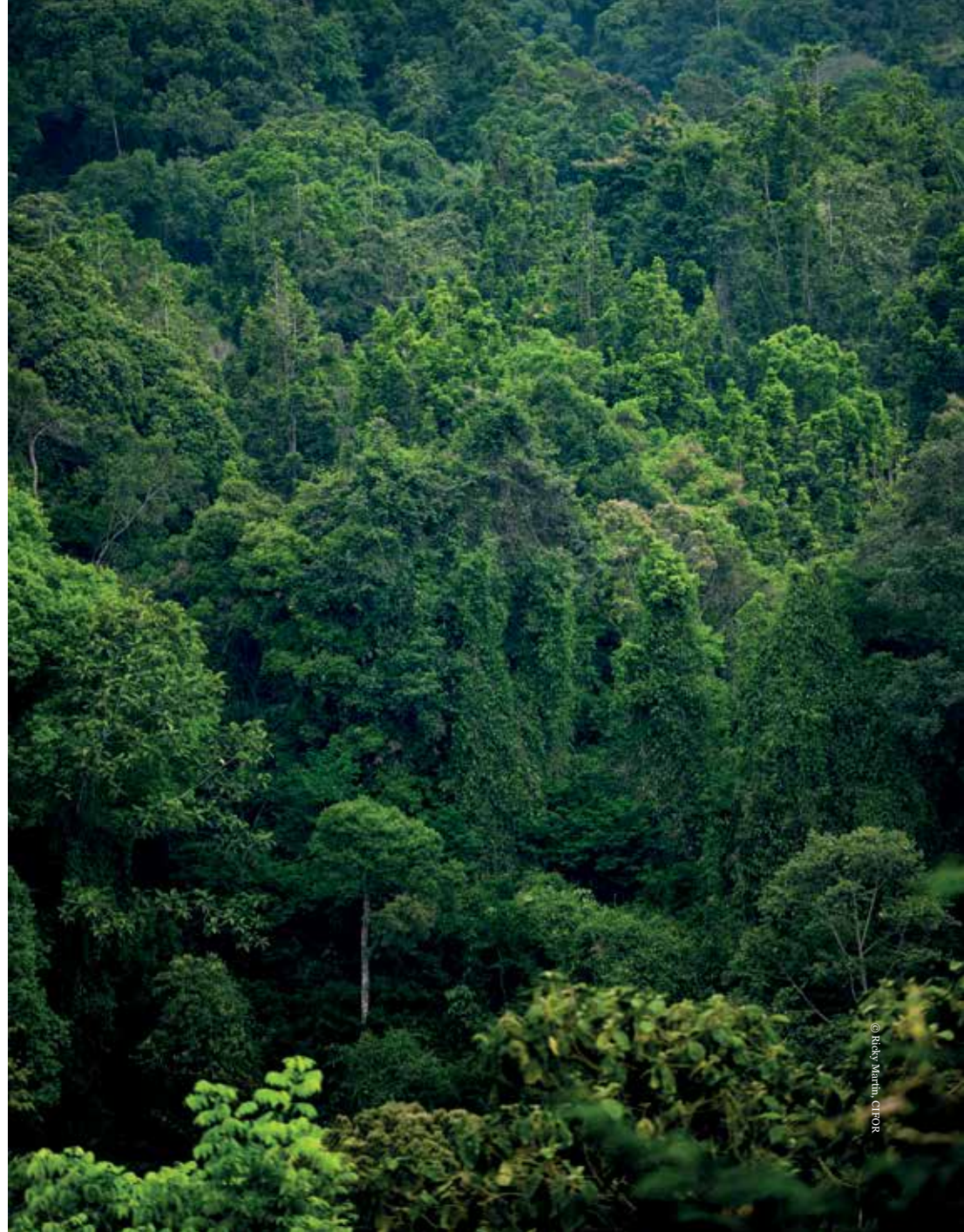
Ce livre vise à donner des directives utiles pour les pays cherchant à s'appuyer sur leurs cadres juridiques pour satisfaire les obligations des principaux bailleurs de fonds publics associés à la CCNUCC et au Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale. Cela étant dit, nombre des réflexions qu'il contient seront aussi utiles aux États qui souhaitent stimuler les contributions financières d'acteurs du secteur privé, lesquels nécessitent en fin de compte des conditions propices à peu près équivalentes, associées par exemple à un faible niveau de corruption et à une forte transparence. Ce point est important puisque la demande totale actuelle d'unités de réduction des émissions REDD+ est seulement égale à environ 97 % de la demande requise pour diviser par deux les émissions dues au déboisement d'ici à 2020, et que les donateurs publics ne pourront pas remédier seuls à cette disparité.

La COP qui se réunira à Paris en décembre 2015 offrira peut-être à la communauté internationale une dernière chance d'affirmer solennellement que la REDD+ peut en grande partie être financée. Toutes les parties à la CCNUCC devront contribuer de manière décisive à ce que cela soit possible, et en ce qui concerne les pays en développement, la mise en place de cadres juridiques nationaux optimaux est un moyen de préparer le terrain.



TABLE DES MATIERES

En quoi ce livre peut être utile	12
1. PRÉSENTATION DES CADRES JURIDIQUES ET DE LA REDD+	
De l'importance d'un cadre juridique optimal pour la redd+	16
Comprendre les cadres juridiques	19
Définition des éléments fondamentaux du cadre juridique	20
Autres piliers du système de gouvernance	22
2. OBJET DE L'ÉTUDE	
Éventail des obligations internationales	32
Enjeux de gouvernance en général	35
3. CONDITIONS INTERNATIONALES ET MESURES À ENVISAGER	
Gestion nationale de la redd+	42
Les garanties	52
Financement	68
Systèmes nationaux de surveillance des forêts	92
Niveaux d'émission de référence et niveaux de référence pour les forêts	110
4. APPROCHES JURIDIQUES POSSIBLES FACE AUX ENJEUX DE GOUVERNANCE	
Accès à l'information	121
Participation publique	126
Accès à la justice	129
Clarifier le droit foncier	134
Les droits carbone	137
La coordination horizontale et verticale	142
Cohérence entre les lois et les politiques sectorielles	146
Mesures anticorruption	148
L'égalité entre les sexes	152
Systèmes de répartition des avantages	155
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	
Leçons et recommandations générales	162
6. ANNEXES	
Bibliographie	170



EN QUOI CE LIVRE PEUT ÊTRE UTILE

Selon les estimations, le changement d'affectation des terres, dont le déboisement, générerait actuellement près de 3,3 milliards de tonnes d'émissions de carbone par an, soit environ 10 % des émissions anthropiques totales¹. Apparue en réponse à ce problème, la REDD+ est une initiative internationale visant à fournir des incitations financières aux pays en développement pour qu'ils réduisent les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts. Elle pourrait bientôt faire partie d'un mécanisme clé d'atténuation des changements climatiques dans le cadre du nouvel accord international qui sera négocié d'ici 2015 au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Pour les pays forestiers qui se préparent à mettre en œuvre la REDD+ et à recevoir des paiements liés aux résultats, il faut un cadre juridique national bien défini constitué de politiques et de législations favorables. Ceci permettra d'obtenir non seulement des réductions d'émissions permanentes, mais aussi de protéger les pays contre les risques sociaux et environnementaux engendrés par la REDD+ et de générer en même temps des avantages associés.

Il existe diverses obligations et directives internationales pour les pays boisés souhaitant prendre part à la REDD+, dont celles adoptées par les Parties à la CCNUCC, et celles définies par un certain nombre d'initiatives multilatérales et bilatérales qui financent déjà les mesures de préparation à la REDD+. Reconnaissant la diversité des situations nationales, ce livre expose les différentes manières dont les pays forestiers peuvent s'appuyer sur leurs cadres juridiques nationaux pour satisfaire les conditions essentielles de la CCNUCC et les obligations contractuelles du Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale.

Par ailleurs, ce livre montre l'utilité des cadres juridiques nationaux quand il s'agit de s'atteler à certains grands enjeux de gouvernance qui sont tout aussi cruciaux pour l'accomplissement efficace, efficient et équitable de la REDD+. Au nombre de ces enjeux figurent la lutte contre la corruption et la garantie du droit d'accès à l'information et du droit à la participation publique.

Enfin, l'analyse présentée ici pourrait être intéressante pour les décideurs souhaitant adopter une approche plus intégrée de la gestion de l'utilisation de la terre, à savoir une 'approche à l'échelle du paysage'. Elle donne en effet des indications utiles pour parvenir à une plus grande cohérence et une meilleure coordination des démarches entreprises dans l'ensemble des secteurs qui utilisent la terre.

Les auteurs ne prétendent pas présenter une approche adaptée en toutes circonstances. Ils offrent plutôt une gamme de solutions modulables que chaque pays peut s'approprier pour mener une action en vue de réduire les émissions liées aux forêts de manière optimale, en fonction de sa situation particulière.



INTRODUCTION AUX CADRES JURIDIQUES ET À LA REDD+

DE L'IMPORTANCE D'UN CADRE JURIDIQUE OPTIMAL POUR LA REDD+

Les cadres juridiques nationaux établissent les “règles du jeu” pour la REDD+, l’initiative internationale visant à créer des incitations à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêtsⁱ (voir pages 24 et 25). Les caractéristiques de ces cadres juridiques peuvent donc avoir une forte incidence sur l’efficacité, l’efficience et l’équité de l’initiative REDD+ et de sa mise en œuvreⁱⁱ.

Le cadre juridique expose les finalités et les objectifs d’un pays au moyen de ses stratégies et politiques, il fixe des objectifs précis au moyen de plans et programmes, il investit les institutions de mandats et de pouvoirs et définit la panoplie des lignes de conduite jugées acceptables au travers de ses lois.

Dans le contexte de la REDD+, le cadre juridique est le moyen par lequel s’effectue la transposition des obligations internationales découlant de l’initiative REDD+ en obligations concrètes et précises dans les pays forestiers, en fonction de leur situation propre. Les pays peuvent ainsi, grâce à leur cadre juridique, répondre aux critères d’accès au financement liés aux résultats prévus par la REDD+.

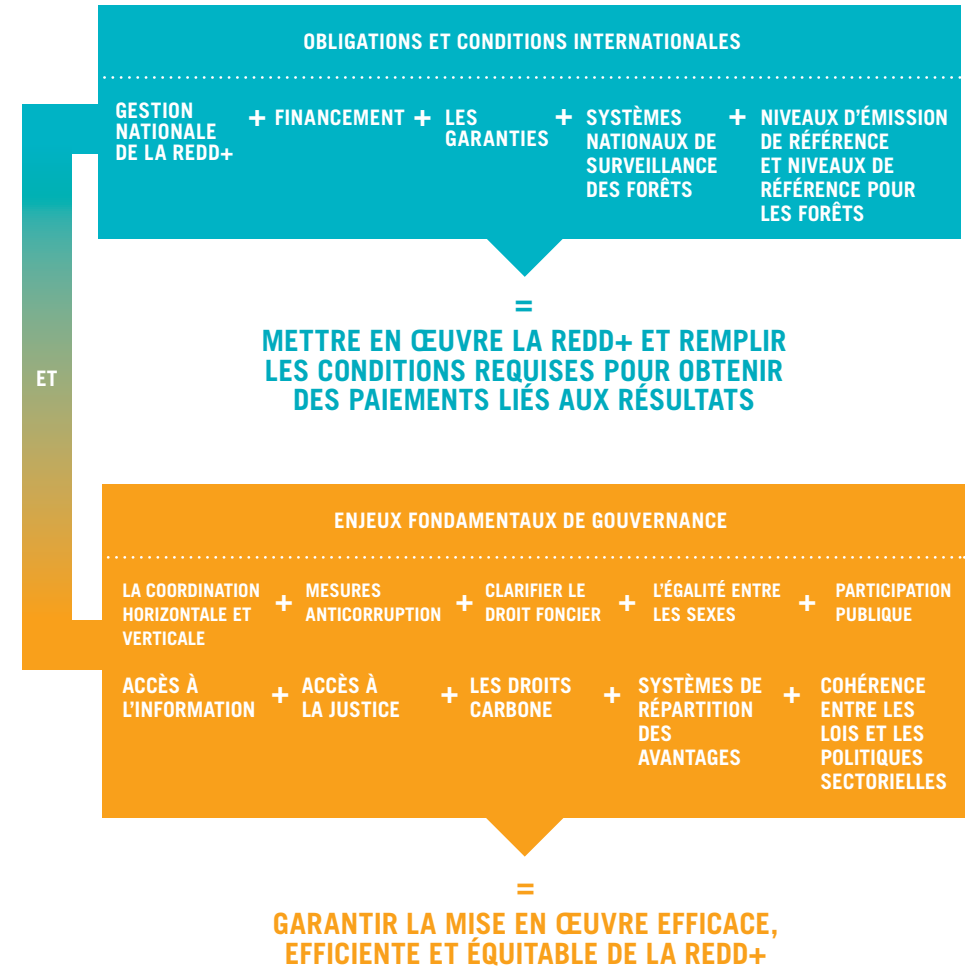
Le succès de la REDD+ dépendra en partie des lois et politiques expresses relatives à la REDD+, mais aussi de la manière dont le cadre juridique répond plus globalement aux défis de la gouvernance. Exemple : lutte contre la corruption et reconnaissance du droit d’accès à l’information. Sans cela, la mise en œuvre de la REDD+ pourrait avoir de lourdes conséquences sur le plan social, économique et environnemental. Par ailleurs, les États qui cherchent à nouer un dialogue avec le secteur privé à la lumière du décalage actuel en matière de financement en vue de la REDD+ (voir page 26) pourraient considérer qu’en s’attendant à remédier à leurs défaillances relatives à la gouvernance, ils se donnent les moyens de réduire l’incertitude et le risque pour des investisseurs potentiels.

Il est important de noter que si des cadres juridiques bien conçus en vue de la REDD+ favorisent le développement optimal de cette initiative au plan national, leurs effets pourraient aussi se répercuter dans d’autres secteurs que les forêts, comme l’agriculture ou l’eau. Pour porter ses fruits, cette conception demandera donc aussi une plus grande coordination intersectorielle de l’élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Il existe des synergies évidentes entre ces particularités de la conception des cadres juridiques et les discours actuels sur l’utilisation intégrée des terres, ou “approche à l’échelle du paysage” (voir page 28).

i. La REDD+ désigne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, la conservation et le renforcement des stocks de carbone forestier, et la gestion durable des forêts.

ii. L’efficacité de la mise en œuvre de l’initiative REDD+ se juge au volume des réductions d’émission qu’elle permet d’obtenir, l’efficience désigne son rapport coût-efficacité, et l’équité fait référence à la mesure dans laquelle les corrélations sociales et écologiques négatives des actions REDD+ que l’on ne souhaite pas, sont évitées ou limitées.

ÉLÉMENTS ESSENTIELS AUXQUELS LES CADRES JURIDIQUES DES PAYS DOIVENT RÉPONDRE EN VUE DE LA REDD+



LES CAUSES DU DÉBOISEMENT ET DES ÉMISSIONS DANS LE SECTEUR DE LA FORÊT

Si elles ne recouvrent qu'environ 7 % de la surface du globe, les forêts abritent plus de la moitié de la biodiversité terrestre². Leur valeur est inestimable pour l'humanité car elles fournissent des biens économiques (aliments, bois y compris pour le chauffage) et rendent des services écosystémiques à l'échelle locale, régionale et mondiale.

Le déboisement et la dégradation des forêts tropicales sont une cause principale d'émission anthropique de dioxyde de carbone et de changement climatique. Selon le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les émissions nettes de carbone résultant du changement d'affectation des terres ces dix dernières années s'élèveraient à 3,3 milliards de tonnes d'équivalent CO₂ (CO₂e) par an, soit environ 10 % des émissions totales d'origine humaine³. Même si les taux de déboisement ont enregistré

une baisse importante dans les pays ayant appliqué des politiques de conservation rigoureuses, le recul de la forêt perdure dans les autres pays, et s'accroîtrait même à l'avenir, selon les prévisions^{4,5,6,7}.

La réaffectation des terres boisées en vue d'autres utilisations, facteur clé de déboisement, est motivée principalement par la satisfaction de la demande mondiale croissante en produits de base issus des régions forestières : bois et papier, minerais, pétrole et gaz, aliments et biocombustibles⁸. Ces causes fondamentales de déboisement sont la résultante indirecte d'un enchevêtrement complexe de facteurs économiques, démographiques et institutionnels. Ces facteurs, très nombreux, comprennent l'insuffisance des capacités de gouvernance forestière et d'application de la loi, le flou du foncier et le manque de clarté dans l'attribution des droits, ainsi que la pauvreté en milieu rural^{9,10}.

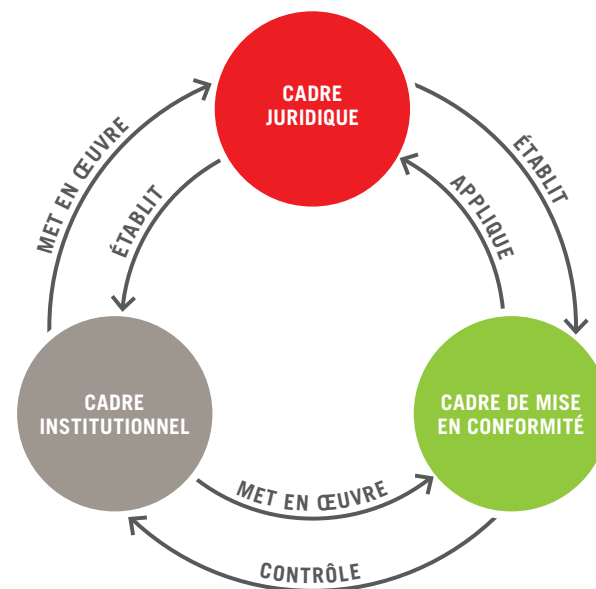
COMPRENDRE LES CADRES JURIDIQUES

Au sens où l'entend ce livre, le cadre juridique national comprend les **stratégies, politiques, plans, programmes, lois et règlements** d'un pays (voir page 20).

Le cadre juridique d'un pays est une composante essentielle de son système de gouvernance. Les trois composantes principales sur lesquelles repose le système de gouvernance sont : le cadre juridique, le cadre institutionnel et le cadre de mise en conformité (voir la figure ci-dessous et pages 22-23). Le cadre juridique crée les cadres institutionnel et de mise en conformité, et établit les règles de leur fonctionnement.

LES TROIS PILIERS D'UN SYSTÈME DE GOUVERNANCE

La figure ci-dessous illustre de manière simplifiée les différentes composantes du système de gouvernance. En pratique, la séparation entre ces composantes n'est pas si évidente. Par exemple, le cadre de mise en conformité n'est pas distinct du cadre institutionnel, car la mise en conformité est une fonction institutionnelle.



i. Le rapport du GIEC indique de plus que le secteur de l'agriculture, de la foresterie et des autres affectations de la terre (AFOLU) représente environ un quart des émissions de gaz à effet de serre anthropiques, qui proviennent principalement du déboisement et de l'agriculture par le biais de la gestion des sols et des éléments fertilisants et de l'élevage.

DÉFINITION DES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU CADRE JURIDIQUE

Les éléments fondamentaux du cadre juridique sont présentés ci-après. Les trois premiers (stratégies, politiques et plans et programmes) sont des moyens d'action non contraignants. Les deux suivants (droit écrit et règlements) sont des moyens d'action contraignants. Le statut juridique du droit coutumier est plus flou car il n'est pas défini par les États, et ne peut généralement pas être invoqué devant les tribunaux nationaux.

INSTRUMENTS NON-CONTRAIIGNANTS

STRATÉGIES

Une stratégie peut s'entendre comme un document d'orientation destiné à atteindre un but à long terme dans un ou plusieurs domaines d'action des pouvoirs publics. La stratégie dégage les problématiques auxquelles sont confrontés un ou des secteurs et permet au gouvernement de définir sa position.

POLITIQUES

Une politique vise à répondre aux problématiques dégagées dans une stratégie et est souvent mise en œuvre dans la durée. Elle est plus précise qu'une stratégie et donne une direction politique à l'adoption, la mise en œuvre et l'interprétation des lois. Elle peut être nationale ou infranationale¹¹.

PLANS ET PROGRAMMES

Les plans s'appuient en général sur les politiques ; ils précisent les objectifs quantitatifs et les principes qualitatifs. Les programmes explicitent les caractéristiques spatiales, temporelles et techniques des actions, activités et ressources nécessaires pour atteindre les objectifs d'un plan. Les plans et programmes peuvent être nationaux ou infranationaux.

INSTRUMENTS CONTRAIIGNANTS

DROIT ÉCRIT

Les lois écrites, appelées aussi législation primaire, sont adoptées par un parlement national. Il s'agit de l'ensemble des règles nationales considérées comme régissant les actes des citoyens. Le droit donne leur force aux politiques, définit les conduites acceptables et inacceptables et permet l'application des règles en imposant des sanctions en cas d'infraction¹². Les lois sont désignées différemment selon les pays : par exemple, ce sont des proclamations en Éthiopie.

RÈGLEMENTS

Les règlements, appelés aussi législation secondaire, sont élaborés par une administration (organe d'exécution) disposant de pouvoirs qui lui sont transmis par la législation primaire (le droit écrit) afin d'appliquer et d'administrer efficacement les obligations de cette législation primaire. Les règlements comprennent les décrets présidentiels, par exemple en Indonésie¹³.

DROIT COUTUMIER

Le droit coutumier repose sur la coutume suivie dans un territoire géographique déterminé et qui est acceptée comme une source du droit dans ce territoire. Les droits conférés par la coutume doivent être raisonnables, largement acceptés et avoir été suivis sans interruption de mémoire juridique¹⁴. La reconnaissance du et des droits coutumiers varie selon les pays.

AUTRES PILIERS DU SYSTEME DE GOUVERNANCE

LE CADRE INSTITUTIONNEL

Le cadre institutionnel est constitué principalement d'organes administratifs publics. Les mandats et compétences des institutions sont établis par le cadre juridique.

Le cadre institutionnel a deux fonctions:

- La mise en œuvre des stratégies, politiques, programmes, plans et de la législation à l'échelle nationale et infranationale. Ceci peut se traduire par la mise en œuvre de mécanismes pour faciliter la consultation de parties prenantes et la mise en place de systèmes participatifs de planification et de mise en œuvre;
- La mise en œuvre du cadre de mise en conformité.

Dans le contexte de la REDD+, le cadre institutionnel comprend les institutions et organismes chargés de développer et mettre en œuvre la REDD+¹⁵. Ils sont nécessaires pour établir:

- les stratégies et plans d'action REDD+¹⁶;
- les niveaux de référence nationaux ou infranationaux (voir page 110-116)¹⁷;
- un système de mesure, notification et vérification (MNV) de l'évolution de la forêt qui soit fiable et transparent (voir page 92-107)¹⁸;
- un système de communication d'informations sur la prise en compte et le respect des garanties (voir page 52-65)^{19,20};
- un système de réception, de gestion et de décaissement des fonds REDD+ (voir page 68-89)

LE CADRE DE MISE EN CONFORMITÉ

Le rôle du cadre de mise en conformité est d'assurer que les actions entreprises respectent les règles édictées par le cadre juridique et d'instruire les plaintes éventuelles. Ce cadre est créé par le cadre juridique et mis en œuvre par le cadre institutionnel.

Le cadre de mise en conformité n'est pas distinct des cadres juridique et institutionnel, mais est plutôt une fonction de ces derniers dans le sens où le cadre juridique émet des dispositions relatives à la conformité au moyen de lois et politiques et où le cadre institutionnel remplit des fonctions de mise en conformité (p. ex. application de la loi). La séparation des concepts faite dans ce livre a un but didactique.

Le cadre de mise en conformité assume les fonctions de suivi, d'application de la loi (non-conformité) et de résolution des conflits. Le suivi permet de contrôler la correspondance des actions des entités d'exécution avec les règles édictées dans le cadre juridique. Les mesures visant à assurer le respect de la loi entrent en jeu en cas de non-conformité. Elles peuvent être de nature administrative ou judiciaire et doivent offrir des voies de recours.

Par le biais de son cadre de mise en conformité, le système de gouvernance doit assurer que les acteurs susceptibles d'être lésés par la mise en œuvre d'une activité puissent recourir à des mécanismes efficaces d'instruction des plaintes. Par exemple, l'adoption de la REDD+ dans les pays en développement et la mise en œuvre d'activités REDD+ auront sans doute des répercussions et pourraient engendrer des conflits autour des ressources forestières et d'autres ressources de valeur comme la terre, le pétrole, le gaz et les minerais dans les régions forestières²¹. L'instruction des plaintes et la résolution des conflits peuvent être effectuées par la négociation, la médiation ou l'arbitrage et se dérouler par l'intermédiaire des systèmes judiciaire ou administratif²².

MISE EN PLACE DE LA REDD+ AU TITRE DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La REDD, ou Réduction des Emissions résultant du Déboisement et à la Dégradation forestière dans les pays en développement, est une initiative internationale visant à s'attaquer au problème de la destruction des forêts. Le principe de la REDD est que les pays en développement qui évitent des émissions en protégeant et en préservant leurs forêts devraient recevoir une récompense monétaire grâce à des financements internationaux.

Le concept de la REDD a été émis en 2005 dans une proposition présentée par la Coalition for Rainforest Nations à la Conférence des Parties (COP) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Pilotée par le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la proposition invitait les Parties de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto à "se rendre compte des taux actuels de déboisement dans les pays en développement, à prendre acte des émissions de carbone correspondantes, et par conséquent, en vue d'y remédier, à entamer un dialogue pour élaborer des réponses sur les plans scientifique, technique, des politiques et des capacités".

La REDD a gagné du terrain en 2007 à la 13^e session de la Conférence des Parties (COP 13) à Bali. Elle a été un volet essentiel de la feuille de route de Bali qui expose les actions nécessaires selon les voies de négociations de la CCNUCC afin de stabiliser l'évolution du climat.

En 2009, la COP 15 à Copenhague a élargi le rayon d'action de la REDD pour y adjoindre le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers. C'est pourquoi l'on parle désormais de la REDD+ (REDD-plus). Cette extension du rayon d'action visait à prévenir la mise en place d'un mécanisme qui ne récompenserait que les pays ayant depuis des

années des taux de déboisement/dégradation élevés (en quantifiant les émissions évitées) et à préférer un système qui inciterait aussi les pays peu déboisés à continuer leur gestion durable ou la protection de leur forêt. Le "plus" soulignait aussi le potentiel de la REDD+ pour réaliser des avantages associés tels que la réduction de la pauvreté, une meilleure gouvernance, la conservation de la biodiversité et la protection des services écosystémiques.

Les activités REDD+ comprennentⁱ:

- (a) la réduction des émissions dues au déboisement;
- (b) la réduction des émissions due à la dégradation forestière;
- (c) la conservation des stocks de carbone forestier;
- (d) la gestion durable des forêts;
- (e) le renforcement des stocks de carbone forestiers.

À la COP 16 en 2010, la REDD+ a occupé une grande place dans les accords de Cancún qui ont fixé le cadre sur lequel la communauté internationale s'est entendue pour répondre aux défis posés par les changements climatiques²³. Les accords de Cancún prévoient aussi une mise en œuvre par phases de la REDD+ avec les mesures suivantesⁱⁱⁱ: i) élaboration des stratégies ou plans d'action nationaux et des politiques et mesures correspondants et le renforcement des capacités ; ii) mise en œuvre de politiques et mesures nationales et de stratégies ou plans d'action nationaux qui pourraient s'accompagner d'activités supplémentaires de renforcement des capacités, de mise au point et de transfert de technologies, ainsi que d'activités de démonstration axées sur des résultats ; iii) activités axées sur des résultats qui devraient être intégralement mesurées, notifiées et vérifiées.

En 2011, la COP 17 a émis des directives pour l'établissement des niveaux d'émission de référence pour les forêts et des niveaux de référence pour les forêts^{iv} (repères pour évaluer les réductions d'émissions actuelles et futures) (voir page 110-116). La COP a aussi précisé que toutes les activités de l'initiative REDD+ devraient respecter les garanties de Cancún, ensemble de principes des accords de Cancún en vertu desquels la REDD+ ne doit pas nuire, mais produire divers avantages sociaux et environnementaux. Elle a aussi donné les premières orientations sur les caractéristiques des systèmes nationaux de communication d'informations sur la prise en compte et le respect des garanties de Cancún (safeguards information systems ou SIS) (voir page 52-65).

En 2013 à Varsovie, la COP 19 a vu l'émergence du Cadre de Varsovie pour la REDD+, aussi appelé Règlement de la REDD+, qui est une série de décisions exposant les obligations dont doivent s'acquitter les pays en développement pour participer à un futur mécanisme international REDD+ au titre de la CCNUCC et recevoir des paiements liés aux résultats. Le Cadre de Varsovie comprend des décisions liées au financement de la REDD+, le système institutionnel, les garanties, les systèmes nationaux de surveillance des forêts (mesure, notification et vérification) et les niveaux d'émission de référence ou les niveaux de référence.

i. Décision 2/CP.13 de la CCNUCC.

ii. Paragraphe 70 de la décision 1/CP.16 de la CCNUCC.

iii. Paragraphe 73 de la décision 1/CP.16 de la CCNUCC.

iv. Les niveaux d'émission de référence pour les forêts (NER) désignent les émissions brutes issues d'une zone géographique pendant un temps donné, tandis que les niveaux de référence pour les forêts (NR) correspondent aux émissions et aux absorptions (absorption des émissions de gaz à effet de serre de l'atmosphère, p. ex. par les arbres au cours de la photosynthèse) issues d'une zone géographique pendant un temps donné. Les premiers servent de repère pour démontrer les réductions d'émissions provenant du déboisement et de la dégradation forestière évités, alors que les seconds mettent en évidence les réductions d'émissions provenant de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier.

RECOMMANDATIONS POUR LA REDD+ À LA LUMIÈRE DU DÉCALAGE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

La REDD+ ne fonctionnera comme mécanisme d'incitation que si des ressources financières suffisantes sont apportées pour rémunérer les pays en développement en contrepartie de la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation forestièreⁱ. Le financement actuel de la REDD+ provient de sources publiques et privées : publiques sous forme de financement pour la préparation (et bientôt pour des paiements liés aux résultats) venant des pays développés et privées en grande partie sous forme de paiements venant du marché volontaire du carbone. Cependant, il y a un grand décalage entre la demande et l'offre prévue d'unités ou de crédits de réduction d'émissions. D'après les estimations, entre 2015 et 2020, l'offre nécessaire de réductions d'émissions grâce à la REDD+ et aux autres activités liées aux forêts et à la terre sera probablement entre 13 et 39 fois supérieure à la demande potentielle totaleⁱⁱ. L'adoption attendue du nouvel accord mondial sur le climat en 2015 (avec entrée en vigueur en 2020), qui comporte des objectifs contraignants de réduction d'émission, jouera sans doute un grand rôle pour stimuler la demande et mobiliser des fonds supplémentaires pour la REDD+ auprès des secteurs public et privé.

La CCNUCC a déclaré que le Fonds vert pour le climat sera l'entité qui gèrera le mécanisme financier de la Convention, et sera donc le premier canal de financement du secteur public pour la REDD+. Étant donné que ce Fonds dépend de la COP et fonctionne sous son égideⁱⁱⁱ, quand il commencera à distribuer

les paiements fondés sur les résultats au titre de la REDD+ il est probable qu'il le fera conformément aux conditions et aux recommandations relatives à la REDD+ des décisions de la COP de la CCNUCCⁱⁱⁱ. L'analyse et les recommandations présentées dans ce livre seront donc toujours pertinentes quand le Fonds sera opérationnel.

En attendant 2020, les mécanismes du marché pourraient contribuer à combler l'écart et le secteur privé aura un rôle essentiel à jouer. Concernant les États cherchant à collaborer avec le secteur privé dans ce but, les transformations globales de gouvernance proposées dans ce livre pourraient aussi être vues comme moyen de réduire l'incertitude et le risque pour les investisseurs potentiels de la REDD+, en plus de contribuer à l'efficacité, l'efficience et l'équité de la REDD+ en général.

ÉTUDE DE CAS

LE CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION ET DE LA PROTECTION DES FORÊTS EN ÉTHIOPIE

Le cadre juridique en Éthiopie comprend des stratégies, des politiques publiques et des lois (appelées "proclamations"). La Constitution de l'Éthiopieⁱ comporte des dispositions généralesⁱⁱ qui reconnaissent l'importance de l'environnement et la nécessité de le protéger et de le gérer de manière adéquate. Ces dispositions établissent un fondement juridique et donnent mandat d'élaborer des politiques et de légiférer sur la gestion forestière dans le contexte plus vaste de la protection de l'environnementⁱⁱⁱ.

STRATÉGIES

En vertu de ce mandat général, la stratégie de conservation de l'Éthiopie (1989) vise à poser un cadre stratégique unique qui détaille les principes et directives concernant la bonne gestion de l'environnement, et à identifier les principales ressources naturelles du pays, les impératifs environnementaux et ses exigences en matière de développement^{iv}. Son but est surtout de regrouper l'aménagement public futur, fédéral et régional, dans tous les secteurs touchant l'environnement : agriculture, foresterie, faune sauvage, pêches, sols, eau, minéraux, énergie, aménagement urbain et conservation du patrimoine culturel^v.

POLITIQUES

La politique environnementale de l'Éthiopie (EPE) de 1997 vise à répondre aux objectifs énoncés dans la stratégie susvisée. Elle comporte 10 domaines d'action sectoriels et 10 domaines d'action intersectoriels, dont

l'un sur les forêts, les bois et les ressources en arbres qui mentionne la gestion et la protection des ressources forestières^{vi}. Celui-ci expose les principes et objectifs généraux de la gestion forestière en Éthiopie qui doit être participative et viable sur les plans environnemental, social et économique. Au travers de ses autres domaines d'action, l'EPE prévoit aussi de réduire la pression sur les ressources forestières grâce à une approche intersectorielle de la gestion des ressources naturelles. L'EPE devait être appliquée par la mise œuvre de proclamations (lois) et de règlements^{vii}.

DROIT ÉCRIT

La proclamation sur la mise en valeur, la conservation et l'utilisation des forêts^{viii}, et la proclamation sur l'administration et l'utilisation des terres rurales^{ix}, sont les principales lois fédérales qui régissent la gestion et la protection des forêts en Éthiopie^x. La première réglemente les zones forestières et l'administration publique des terres, dont la catégorisation des forêts, les différents types de propriété forestière, et les compétences et obligations respectives des administrations fédérale et régionales en matière de gestion et de conservation des forêts. Quant à la seconde, elle expose le régime foncier de l'Éthiopie (propriété et utilisation des terres). Des proclamations régionales telles que celle sur la foresterie dans la région Oromia^{xi} permettent aussi d'appliquer les lois fédérales en les adaptant au contexte infranational.

i. Et la conservation et l'accroissement des stocks de carbone forestier, et la gestion durable des forêts.

ii. Paragraphe 1 de l'annexe de la décision 5/CP.19 de la CCNUCC

iii. La décision 9/CP.19 de la CCNUCC encourage les entités (c.-à-d. le GCF) qui financent les activités évoquées au paragraphe 70 de la décision 1/CP.16, (activités REDD+) à appliquer les recommandations méthodologiques conformément aux décisions 4/CP.15, 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17 et 11/CP.19 à 15/CP.19, lorsqu'elles apporteront un financement sur résultats

i. Ethiopia Proclamation No. 1/1995

ii. Articles 44 et 92 de la Proclamation éthiopienne n° 1/1995 (Ethiopia Proclamation No. 1/1995)

iii. Dispositions générales de la Constitution de l'Éthiopie datant de 1995, voir http://www.ethiopia.gov.et/en_GB/general-provision-of-the-constitution (consultées en août 2014)

iv. La politique environnementale de l'Éthiopie de 1997 est consultable sur <http://www.mfa.gov.et/docs/ENVIRONMENT%20POLICY%200F%20ETHIOPIA.pdf>

v. Bien que le gouvernement éthiopien ait élaboré en 2007 une politique sur l'utilisation, la gestion et la mise en valeur des forêts, il n'existe pas actuellement de loi permettant de l'appliquer.

vi. Ethiopia Proclamation No. 542/2007

vii. Ethiopia Proclamation No. 456/2005

viii. Ethiopia Proclamation No. 72/2003

SYNERGIES ENTRE LES CADRES JURIDIQUES DE LA REDD+ ET “L’APPROCHE À L’ÉCHELLE DU PAYSAGE”

L'accroissement de la population mondiale et l'expansion de l'activité économique dans les tropiques suscitent une pression de plus en plus grande sur la terre et les ressources, ce qui engendre des conflits entre les différentes demandes. Bon nombre de ces conflits ont lieu à la lisière agriculture/forêt, où l'emprise agricole réduit la surface couverte par la forêt sur pied, alors que les terres dégradées qui pourraient être restaurées pour produire restent en friche. D'autres conflits s'observent dans les mosaïques paysagères où il faut équilibrer diverses utilisations des terres sur de vastes superficies.

Remédier à ces conflits sera essentiel pour que les pays en développement remplissent leurs objectifs nationaux en matière de viabilité et de sécurité alimentaire comme leurs engagements internationaux par rapport aux changements climatiques. On prend de plus en plus conscience que cela nécessite une collaboration totale avec tous les secteurs qui utilisent les terres et pas uniquement la foresterie : agriculture, exploitation minière, énergie et eau, pour repérer les demandes qui sont en concurrence, les corrélations négatives et les synergies potentielles. Ce discours se dessine sous le concept général d'“approche à l'échelle du paysage”.

Si les politiques publiques et la législation sur la REDD+ sont conçues de manière à agir sur les chevauchements et les conflits entre les activités et les domaines de compétence de différents secteurs qui utilisent les terres, et à promouvoir la coordination entre ceux-ci, comme ce livre le préconise, non seulement cela garantira la permanence de la REDD+, mais cela contribuera aussi au développement

d'une approche à l'échelle du paysage. Cela peut être particulièrement intéressant dans les pays où les ressources manquent pour élaborer un cadre juridique en vue d'une telle approche, mais où les incitations financières pour la préparation à la REDD+ sont disponibles.

La REDD+ et l'approche à l'échelle du paysage sont des initiatives d'envergure touchant l'utilisation des terres, qui peuvent avoir des incidences sociales et environnementales autres que celles qui sont prévues. Lors des débats sur la REDD+ au titre de la CCNUCC (voir page 24), par exemple, il a été reconnu que la mise en œuvre de la REDD+ pouvait non seulement contribuer aux réductions d'émissions, mais aussi assurer la fourniture d'autres services écosystémiques (comme la régulation du cycle de l'eau) et la clarification du régime foncier²⁸. En même temps, il est aussi admis que, si elle était mal conçue ou mal exécutée, la REDD+ pourrait avoir des conséquences sociales et environnementales graves, comme la conversion de zones à forte biodiversité en plantations ayant une faible biodiversité, ou la marginalisation (accrue) de communautés autochtones à cause de leur exclusion du processus de planification de la REDD+²⁹. Pour cette approche paysagère, il sera tout aussi important que le cadre juridique de la REDD+ tienne compte de ces avantages et impacts potentiels.



OBJET DE L'ÉTUDE

ÉVENTAIL DES CONDITIONS INTERNATIONALES

Le chapitre suivant examine les principales conditions internationales émises par la CCNUCC et les obligations contractuelles du FCPF que les États forestiers devront remplir pour avoir droit aux futurs paiements de la REDD+ liés aux résultats provenant de ces sources de financement. Les démarches possibles sont ensuite présentées pour voir comment s'appuyer sur le cadre juridique d'un pays afin de s'acquitter de ces obligations.

Cette page explique pourquoi ces conditions internationales ont été choisies comme centre de ce livre.

Les décisions de la Conférence annuelle des Parties (COP) de la CCNUCC fournissent des règles et des orientations aux pays qui cherchent à mettre en œuvre la Convention. Bien que n'étant pas officiellement reconnues comme faisant partie du droit international contraignant³⁰, elles font partie du cadre juridique international de l'initiative REDD+, qui pose, entre autres, les conditions de facto que les Parties de la Convention doivent remplir pour avoir droit aux futurs paiements de la REDD+ liés aux résultats³¹.

L'une des plus importantes avancées des négociations de la CCNUCC sur la REDD+ a été l'adoption du Cadre de Varsovie pour la REDD+ à la COP 19 de 2013. Aussi appelé "Règlement de la REDD+", ce Cadre s'appuie sur les décisions adoptées lors de précédentes COP et expose les obligations des pays cherchant à mettre en œuvre la REDD+ en vertu de la CCNUCC et à accéder aux paiements liés aux résultats. Celles-ci portent sur cinq domaines clés: **dispositions institutionnelles, garanties, financement, systèmes nationaux de surveillance des forêts (y compris la mesure, la notification et la vérification, ou MNV, des réductions d'émissions), et niveaux de référence et niveaux d'émission de référence**. Ces domaines constituent la trame de l'analyse présentée dans le chapitre suivant¹.

Parallèlement aux actions réalisées dans le cadre de la CCNUCC, un certain nombre d'autres initiatives multilatéralesⁱⁱ, bilatéralesⁱⁱⁱ et volontaires sont actuellement impliquées dans le soutien financier de la mise en œuvre de la REDD+. Même s'il n'est pas encore opérationnel, la CCNUCC reconnaît que le Fonds vert pour le Climat va probablement jouer un grand rôle dans la mobilisation

de ressources financières pour lutter contre les changements climatiques, y compris pour les activités REDD+^{iv}. La COP 19 de Varsovie a encouragé toutes les entités engagées dans le soutien financier de la mise en œuvre de la REDD+^v à appliquer les orientations des décisions afférentes de la COP lorsqu'elles apportent des financements liés aux résultats^{vi}. Pour les pays s'étant engagés auprès de ces entités, les obligations liées à la réception d'un financement lié aux résultats complètent les obligations imposées par la CCNUCC, mais ne les remplacent pas^{vii}.

Le FCPF, fonds de partenariat mondial destiné à aider les pays à se préparer à la REDD+³², est actuellement un important bailleur de fonds de l'initiative REDD+. Les conditions du FCPF sont de nature contractuelle et constituent des obligations juridiques pour les pays recevant actuellement un financement de la Banque mondiale. Le FCPF est composé de deux fonds séparés : le "Fonds de préparation"³³ et le "Fonds carbone"³⁴, ayant chacun leurs propres exigences et recommandations techniques et de fond. Selon le Fonds de préparation, tous les pays souhaitant un financement doivent préparer une proposition de préparation à la REDD+ (R-PP), feuille de route des activités de préparation à la REDD+ qui indique comment ces activités seront organisées et gérées dans le pays^{35,36}. Les pays qui ont préparé un R-PP et progressé sur la voie de la préparation à la REDD+ peuvent ensuite se tourner vers le Fonds carbone en soumettant une note d'idée de plan de réduction d'émissions (NIP-RE)³⁷. Pour être acceptés, les NIP-RE doivent être conformes au Cadre méthodologique du Fonds carbone, qui comporte un ensemble de critères et d'indicateurs représentant les conditions à remplir par les programmes de réduction d'émissions, y compris des clauses relatives aux garanties³⁸.

Les obligations du FCPF ne s'appliquent qu'aux pays ayant négocié un contrat avec le Fonds, pas à tous les pays prenant part à la REDD+. Cependant, un ensemble d'obligations concernent uniformément tous les signataires de contrats, et la plupart des pays forestiers souhaitant suivre la REDD+ ont demandé, ou sont en train de demander, un financement au FCPF^{viii}. Par conséquent, ses conditions seront présentées et analysées dans ce livre, dans la mesure où elles complètent celles de la CCNUCC.

i. Cependant, bien que le contenu de ce chapitre soit organisé en fonction des éléments du Cadre de Varsovie, sa première partie s'intitule "Gestion nationale de la REDD+" au lieu de "Dispositions institutionnelles" parce que ce livre examine les dispositions institutionnelles de la gestion nationale de la REDD+ séparément des autres dispositions institutionnelles comme celles portant sur le financement, qui sont abordées ailleurs.

ii. Les initiatives multilatérales comprennent le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) de la Banque mondiale et le Programme d'investissement forestier (PIF).

iii. Parmi les initiatives bilatérales figure le mémorandum d'accord Guyana-Norvège de 2009 concernant la coopération sur la lutte contre les changements climatiques, la protection de la biodiversité et le développement durable.

iv. Préambule de la décision 9/CP.19 de la CCNUCC

v. Le paragraphe 1 de la décision 9/CP.19 de la CCNUCC, qui fait référence au paragraphe 65 de la décision 2/CP.17, prévoit que le financement sur les résultats pour la mise en œuvre des activités REDD+ telles que définies par la CCNUCC "peut provenir de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources".

vi. Paragraphes 6 et 7 de la décision 9/CP.19 de la CCNUCC

vii. Décision 2/CP.17 de la CCNUCC

viii. Actuellement, 44 pays REDD+ participent au Fonds de préparation du FCPF. Quelques pays qui n'ont pas demandé de financement font exception, dont le Brésil.

Contrairement à celles du FCPF, les conditions des accords bilatéraux, des fonds multilatéraux et d'autres initiatives sont en général propres à chaque pays. Par exemple, le Programme d'investissement forestier répond directement aux priorités définies par les pays dans leurs stratégies et plans d'action nationaux REDD+ et fixe les conditions au cas par cas. Par conséquent, ce livre ne tente pas de donner des orientations globales qui seraient applicables pour toutes ces initiatives. Les auteurs invitent donc le lecteur à se reporter aux conventions spécifiques des autres initiatives pour comprendre leurs conditions supplémentaires éventuelles. D'autre part, l'aide de l'ONU-REDD, programme collaboratif instauré pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national, s'accompagne de recommandations pour les pays. Bien que l'ONU-REDD soit évoqué dans ce livre, ses recommandations ne constituent pas des obligations à remplir pour la REDD+ et ne seront donc pas examinés ici.

Les conditions internationales pour la REDD+ envisagées dans ce livre sont de nature variée et comportent de nombreux éléments techniques. Plutôt que d'examiner toutes les conditions de la CCNUCC et du FCPF pour la REDD+, nous nous attacherons aux conditions qui pourraient ou devraient être remplies par le cadre juridique d'un pays.

ENJEUX DE GOUVERNANCE EN GÉNÉRAL

Les conditions et orientations internationales de la CCNUCC sur la REDD+ (voir pages 24-25) sont propres à cette initiativeⁱ. Cependant, le succès de sa mise en œuvre au niveau national dépendra aussi du développement de mesures générales et transversales appropriées pour faire face aux enjeux de gouvernance qui contribuent au déboisement.

Par exemple, l'un des obstacles transversaux les plus problématiques pour l'efficacité de la REDD+ est le flou et la précarité du régime foncier (voir pages 134-136). Sans droits fonciers clairs et stables, il est difficile d'allouer des paiements REDD+ équitablement, et sans paiement aux parties prenantes, l'incitation à préserver les forêts pour leurs stocks de carbone se réduit, étant donné les coûts d'opportunité de ce choix parmi les autres utilisations possibles de la terre. Le cadre juridique peut contribuer à préciser les droits fonciers et coutumiers, par l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme, dont les résultats peuvent être ensuite garantis par la loi.

Le dernier chapitre de ce livre donne des exemples de la manière dont un cadre juridique peut améliorer la gouvernance, et l'effet induit sur le succès de la REDD+. Les thèmes abordés dans ce chapitre ont été reconnus prioritaires dans la majorité des R-PP préparés pour le FCPF³⁹, ou sont considérés dans la littérature actuelle comme cruciaux pour le succès de la REDD+ⁱⁱ. Ces thèmes comprennent un certain nombre de droits et d'obligations pour les parties prenantes de la REDD+, tel que le droit d'accès à l'information (voir pages 121-123) et autres questions relatives aux processus de bonne gouvernance, tels que le besoin de coordination horizontale et verticale dans les prises de décision (voir page 142-145).

Les thèmes examinés se réfèrent à des composantes fondamentales d'une mise en œuvre de la REDD+ équitable, permanente et viable sur le plan environnemental. Ce sont aussi les conditions favorables qui concourent à ce que l'élaboration des lois et des politiques sur la REDD+ serve les objectifs d'autres stratégies de développement durable et politiques nationales et, d'autre part, d'améliorer la gouvernance du pays.

Ce chapitre comporte les parties suivantes, qui représentent ces enjeux critiques de gouvernance auxquels il faut s'atteler pour

i. Par exemple, les garanties de Cancún évoquées dans l'appendice I de la décision 1/CP.16 ne s'appliquent qu'aux activités REDD+ définies au paragraphe 70 de la décision 1/CP.16.

ii. Les thèmes abordés dans ce livre ne constituent pas une liste exhaustive.

garantir le succès de la REDD+ : **accès à l'information, participation publique, accès à la justice, droits fonciers clairs, droits carbone, égalité entre les sexes, répartition des avantages, anti-corruption, cohérence entre les lois et les politiques sectorielles et coordination horizontale et verticale.**

Ce livre se limitera à un examen théorique du cadre juridique, c'est-à-dire du cadre comme base pour la mise en œuvre, et des approches qui guident son élaboration. Il n'expliquera pas comment le mettre en œuvre.

Il est important de souligner que le but de l'analyse présentée dans les chapitres suivants n'est pas de fournir une liste exhaustive de toutes les approches juridiques possibles dont les pays forestiers disposent pour mettre en place la REDD+. Les structures institutionnelles varient beaucoup en fonction des pays, et le cadre juridique sera donc utilisé différemment par chacun pour satisfaire aux conditions internationales de la REDD+. Le but est plutôt de faire état des dernières réflexions en la matière et des approches juridiques actuellement explorées par les pays forestiers pour permettre la mise en œuvre de la REDD+, ceci pour plus de clarté et faciliter l'action des décideurs.



CONDITIONS INTERNATIONALES ET MESURES À ENVISAGER



GESTION NATIONALE DE LA REDD+

Pour que le développement et la mise en œuvre de l'initiative REDD+ à l'échelle nationale soient une réussite, il est nécessaire d'être clair sur l'architecture institutionnelle à mettre en placeⁱ. Selon des études récentes, les fonctions essentielles assumées par les institutions d'un pays pour la REDD+ comprennent : la gestion/supervision, les activités financières (réception, gestion et distribution des fonds), les services techniques (organismes de suivi), la mise en œuvre, l'enregistrement et la certification, les garanties et la mise en œuvre de la responsabilité, et le renforcement des capacités⁴⁹. La répartition de ces fonctions entre divers acteurs varie selon l'organisation institutionnelle de chaque pays.

Cette section porte sur les dispositions institutionnelles en vue de la gestion et de la coordination de l'initiative REDD+. Les mesures à prendre consistent à créer une entité chef de file avec un mandat bien établi, des compétences adéquates et des responsabilités bien définies, ou à accorder à une entité existante ce statut et ce mandat.

Il se peut que la mise en œuvre de l'initiative REDD+ ait un impact sur les activités et compétences territoriales des administrations intervenant dans des domaines relatifs à d'autres affectations du sol, tels que l'exploitation minière, l'énergie et l'agriculture. La gestion de l'initiative REDD+ sans système institutionnel bien établi risque d'être à l'origine d'une superposition partielle des compétences territoriales et institutionnelles et d'entraîner par conséquent des conflits et des rivalités entre les ministères chargés des problématiques environnementales, agricoles ou forestières. Il est donc important de veiller à ce qu'il y ait une part de coordination intersectorielle (voir pages 142-145).

Il est aussi important d'assurer une répartition nette entre les compétences et responsabilités de cette entité de gestion et celles des différentes entités d'exécution aux différents échelons de l'administration (p. ex. aux niveaux local et infranational) (voir pages 142-145).

Le système institutionnel en vue de la gestion de l'initiative REDD+ devrait aussi être participatif (voir pages 126-128).

CONDITIONS ET OBLIGATIONS RELATIVES À LA GESTION NATIONALE DE LA REDD+

DIRECTIVES ET CONDITIONS INTERNATIONALES DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le Cadre de Varsovie pour l'initiative REDD+ définit l'organisation institutionnelle minimale nécessaire à la gestion de l'initiative REDD+, mais ce sont les pays qui conçoivent dans une large mesure les modalités de cette organisation comme ils l'entendentⁱ.

Les pays sont encouragés à créer une entité nationale REDD+ ou à charger un coordonnateur d'assurer la liaison avec le Secrétariat et les organes compétents créés en vertu de la CCNUCC pour prendre en charge les questions relatives à la REDD+ⁱⁱ. Cette entité ou ce coordonnateur peuvent proposer d'autres entités pour obtenir et recevoir les financements liés aux résultats au titre de l'initiative REDD+, à condition que ces entités satisfassent aux conditions de ceux qui apportent ces fondsⁱⁱⁱ (voir également page 69).

OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DU FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER DE LA BANQUE MONDIALE

Si la CCNUCC insiste principalement sur les obligations générales dont les pays doivent s'acquitter pour prendre part au cadre international REDD+, les conditions et directives du FCPF se rapportent plutôt à la coordination et à la mise en œuvre proprement dites de la REDD+ à l'échelle nationale.

Selon le modèle de proposition de préparation à la REDD+ (R-PP) (voir page 33), les dispositions institutionnelles en vue de la préparation, puis à terme, de la mise en œuvre de l'initiative REDD+, doivent :

i. Le Cadre de Varsovie pour l'initiative REDD+ évoque les "dispositions internationales" d'une manière générale, en y incluant les dispositions relatives au financement. Dans cette section, nous nous intéresserons plutôt aux caractéristiques dont doit être dotée l'architecture institutionnelle pour que la gestion de la REDD+ soit conforme aux conditions de la CCNUCC et du FCPF. Les dispositions institutionnelles relatives à d'autres éléments (par ex. aspects financiers, garanties) seront traitées dans les sections correspondant à ces thèmes (voir pages 52 et 68).

i. Décision 10/CP.19 de la CCNUCC

ii. Paragraphe 1 de la Décision 10/CP.19 de la CCNUCC

iii. Paragraphe 2 de la Décision 10/CP.19 de la CCNUCC

- Clarifier des “mesures de gestion de la préparation”^{iv}. prévues. Cela veut dire qu’il faut expliquer de quelle manière les activités REDD+ seront coordonnées et de quelle façon la mise en œuvre sera gérée, en abordant entre autres la résolution des conflits, la garantie de l’inclusion sociale, et l’analyse et la prise en compte des impacts environnementaux et sociaux de la mise en œuvre^v;
- Associer les parties prenantes clés^{vi}
- Définir de manière claire les mandats, les rôles et les responsabilités de tous les organismes et groupes de travail concernés, ce afin de favoriser la coordination intersectorielle^{vii}. Ceux-ci comprennent différentes administrations publiques telles que celles chargées des forêts, de l’environnement, de l’agriculture, des transports, de la planification, des finances, et le cabinet du premier ministre ou du président.

Selon le modèle de R-PP, ces conditions peuvent être satisfaites par l’établissement d’un nouvel organe de gestion de l’initiative REDD+, ou par le renforcement d’organismes et de mécanismes de coordination existants^{viii}.

Même si le FCPF ne précise pas la méthode exacte d’établissement du système institutionnel, à savoir par une loi, une politique ou une stratégie, elle préconise la bonne pratique qui consiste pour les pays à “recenser les politiques et textes de loi qu’il convient de réviser ou de remanier en vue d’une collaboration fructueuse”^{ix}.

Le Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF ne pose pas de conditions ni ne donne de directives supplémentaires par rapport à celles dégagées ci-dessus quant au système institutionnel.

CONTRIBUTION DU CADRE JURIDIQUE À L’ÉTABLISSEMENT DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL POUR LA GESTION DE LA REDD+

La conception et la réglementation du système institutionnel d’un pays en vue de la gestion de l’initiative REDD+ découlent de son cadre juridique. Selon la situation du pays et son organisation institutionnelle existante, un État pourrait avoir besoin de modifier le cadre juridique national pour établir les compétences et les mandats institutionnels nécessaires à la gestion de la mise en œuvre et du financement de l’initiative REDD+⁴¹. En établissant les mandats des institutions prenant part à l’initiative REDD+ et en éclaircissant leurs fonctions et responsabilités, le cadre juridique définit le périmètre de l’action et en fixe les limites. Les problèmes d’efficacité du système institutionnel, dus par exemple à des capacités insuffisantes en la matière pouvant aussi être à l’origine d’une application défaillante, voire inexistante de la loi, ne seront pas traités ici, car ils ne relèvent pas du cadre juridique en tant que tel, mais plutôt de sa mise en œuvre.

Le cadre juridique national peut permettre de mettre en place un système institutionnel relatif à la gestion de l’initiative REDD+ qui remplisse les conditions de la CCNUCC et du FCPF. Deux approches possibles sont présentées dans cette section : la création d’une nouvelle institution de pilotage du processus REDD+, ou l’adaptation des mandats institutionnels existants à cette fin. Ces deux solutions diffèrent sur le plan des coûts, de la facilité de mise en œuvre, et des moyens politiques nécessaires qui varieront suivant la situation particulière de chaque pays.

iv. Modèle de R-PP du FCPF et de l’ONU-REDD, Composante 1a

v. Ibid

vi. Ibid

vii. Modèle de R-PP du FCPF et de l’ONU-REDD

viii. Ibid

ix. Modèle de R-PP du FCPF et de l’ONU-REDD, Composante 1a

CE QUE LES PAYS PEUVENT FAIRE



CRÉER UNE NOUVELLE INSTITUTION POUR PILOTER LE PROCESSUS REDD+

Les pays peuvent décider de constituer une nouvelle entité (une institution, un organisme ou une autre administration) axée sur la gestion de l'initiative REDD+, qui sera chargée entre autres choses d'assurer la liaison avec le Secrétariat et les organes concernés créés en vertu de la CCNUCC.

La création de cette entité pourrait être précisée dans la stratégie nationale REDD+, si elle existe. Son mandat devra être établi par un instrument juridique, p. ex. un texte législatif (loi) ou un règlement d'exécution (p. ex. décret ou réglementation présidentiels). La composition, le mandat, les compétences de cette entité devront être précisés (y compris savoir si elle a le pouvoir d'obliger les autres ministères à prendre certaines mesures), ainsi que son budget.

La plupart des pays ont créé leurs entités de gestion de l'initiative REDD+ en vertu de textes législatifs secondaires, tels que des décrets présidentiels ou ministériels. Le recours à des textes législatifs secondaires à cette fin comporte des risques : ceux-ci peuvent en effet être abrogés plus facilement que la législation primaire (lois), et il y a le risque que la nouvelle institution ne puisse pas faire appliquer ou respecter cette législation de manière satisfaisante. Toutefois, cette solution peut être la mieux adaptée à la situation des pays et à l'approche REDD+ retenue.

ÉTUDE DE CAS

SYSTÈME INSTITUTIONNEL RELATIF À LA GESTION DE LA REDD+ EN INDONÉSIE : L'AGENCE INDONÉSIE REDD+

L'Indonésie s'est fixé un objectif climatique ambitieux : la réduction de ses émissions de 26 %, et de 41 % avec une assistance internationale supplémentaire, d'ici 2020. Pour atteindre 87 % de cet objectif, l'Indonésie prévoit une diminution de ses émissions liées à l'utilisation des terres, qui proviennent en majorité du déboisement. À cette fin, elle a adopté le décret présidentielⁱ 62/2013 qui crée l'agence nationale REDD+ en vue de la coordination, planification, synchronisation, facilitation, gestion, surveillance, supervision et aussi du contrôle de l'initiative REDD+ en Indonésie, au nom du Présidentⁱⁱ. Le décret présidentiel 62/2013 donne aussi mandat à l'agence REDD+ d'élaborer, entre autres choses, une stratégie REDD+ pour le paysⁱⁱⁱ.

Contrairement aux ministères, institués par des textes législatifs primaires, l'agence REDD+ a été établie par décret présidentiel, susceptible d'être modifié ou annulé à tout moment par un nouveau président. Cet inconvénient est particulièrement important à prendre en compte dans la mesure où les élections présidentielles et législatives qui ont eu lieu récemment en Indonésie pourraient en théorie entraîner des modifications des décrets et règlements. Or, tout affaiblissement de l'agence REDD+ pourrait sérieusement mettre en péril la mise en œuvre de l'initiative REDD+ en Indonésie, vu son rôle central de chef de file et ses moyens de facilitation.

La création de l'agence REDD+ a pour objectif de coordonner les démarches entreprises dans tout le pays et au sein des ministères dans un territoire où les défis géographiques et de gouvernance considérables se conjuguent à de fortes incitations commerciales au

déboisement. Contrairement aux autres institutions nationales qui ne sont pas des ministères d'exécution, l'agence rend directement des comptes au président. Il n'en reste pas moins que, selon certains observateurs, la capacité de l'agence à mettre en œuvre la REDD+, vu son rôle central, pourrait être renforcée en la dotant de compétences supplémentaires, p. ex. révision des lois et règlements qui vont à l'encontre de l'initiative, et en faisant en sorte que ses décisions stratégiques relatives à la REDD+ soient mises en œuvre par les administrations compétentes.

Toutefois, depuis sa création, l'agence exerce une influence non négligeable dans le pays en assumant son rôle de facilitation et de gestion. Elle a pris plusieurs initiatives pour favoriser l'harmonisation de la gouvernance de la REDD+ (telles que l'initiative One Map, et sa contribution à la mise en place du fonds fiduciaire indonésien REDD+ (FREDDI)). De plus, l'agence a déjà signé un mémorandum d'accord avec les autorités infranationales pour lancer des programmes régionaux REDD+.

Par ailleurs, il convient d'avoir à l'esprit que dans tout pays, ce qui est possible d'un point de vue strictement juridique doit correspondre au contexte politique, lequel peut être plus ou moins favorable à la REDD+. L'agence REDD+ s'est employée à créer une dynamique politique nouvelle pour faire cesser le déboisement dans le pays, en collaboration avec des partenaires de développement. Le soutien qu'elle accorde à de grands acteurs privés comme Unilever et Wilmar pour les aider à supprimer le déboisement de leurs chaînes logistiques d'ici 2020 est aussi une manifestation de cette dynamique.

i. Les décrets présidentiels sont également appelés règlements présidentiels ou "Perpres" en Bahasa Indonesia

ii. L'article 4 du décret présidentiel 62/2013 énonce que "l'agence de gestion de l'initiative REDD+ est chargée d'aider le Président à coordonner, synchroniser, planifier, faciliter, gérer, surveiller, suivre et contrôler la REDD+ en Indonésie."

iii. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, "Strategi Nasional REDD+," septembre 2012

ADAPTER LES MANDATS DES ORGANISMES EXISTANTS



L'entité ou le coordonnateur national REDD+ pourraient aussi être établis par la réforme du mandat d'une institution existante dans le but d'ajouter une nouvelle responsabilité à la palette de ses fonctions.

Par exemple, la responsabilité de la gestion nationale de l'initiative REDD+ pourrait être confiée au ministère des Forêts d'un pays (ou son équivalent). Pour cela, il faudrait changer sa composition, ses compétences et son budget, en plus de son mandat. Cela pourrait donner lieu à la mise en place d'un groupe de travail faisant partie du ministère, chargé de la coordination des différents volets de la mise en œuvre REDD+ (tels que la MNV, l'établissement des niveaux de référence, la distribution et la gestion des fonds REDD+ et la mise au point de l'approche des garanties). La décision de se fonder sur les institutions existantes pourrait être explicitée dans la stratégie nationale REDD+ avant d'engager toute réforme juridique du mandat ministériel.

MISE EN PLACE D'UNE ENTITE NATIONALE REDD+ : EXEMPLES D'APPROCHES NATIONALES

CONSTITUTION D'UNE NOUVELLE ENTITÉ DE PILOTAGE DU PROCESSUS REDD+

INDONÉSIE

La stratégie nationale REDD+ et le décret présidentiel 62/2013 instituent l'agence nationale REDD+ (voir page 47).

Selon cette stratégie, l'agence a été fondée pour coordonner toutes les activités REDD+ en Indonésie, superviser et stimuler la transformation de la gouvernance des forêts et des tourbières, assurer des services de financement efficaces et une répartition équitable des avantages au profit des parties prenantes de la REDD+⁴².

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)

Le 26 novembre 2009, le ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme (MECNT) a adopté le décret ministériel 09/40 sur l'établissement, la composition et l'organisation des structures de mise en œuvre de l'initiative REDD+⁴³. Ce décret établit également le comité national REDD+ (l'instance décisionnelle), le comité interministériel (l'organisme chargé de la mise en œuvre de la stratégie REDD+), la coordination nationale REDD (chargée de la gestion quotidienne de l'initiative REDD+) et un comité scientifique.

MISSION DE COORDINATION DE LA REDD+ CONFIEE À UNE OU DES INSTITUTIONS EXISTANTES

COLOMBIE

The Ministry of Environment (MADS)'s Forests, Biodiversity and Ecosystem Services Office works with the Ministry's Climate Change Office and its International Affairs Office to lead on REDD+. MADS was created by Law 99 of 1993 and reformed by Decree 2370 of 2011, which sets out its latest functions.

L'administration des forêts, de la biodiversité et des services écosystémiques du ministère de l'Environnement (MADS) dirige le processus REDD+ en collaboration avec l'administration des changements climatiques et celle des affaires internationales du même ministère. Le MADS a été créé par la loi 99 de 1993 et réformé par le décret 2370 de 2011, qui définit ses dernières fonctions.

Le MADS présidera le groupe de travail interdisciplinaire REDD+ (REDD+ IWG), dont la création est prévue au sein de la commission intersectorielle sur les changements climatiques (COMICC).

Le REDD+ IWG sera formé d'un représentant de chacune des institutions suivantes : l'administration de la planification nationale, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural, le secteur privé, les peuples autochtones, les communautés afro-colombiennes, les paysans et les colons, les universitaires, les ONG, et enfin deux représentants des pôles régionaux sur les changements climatiques⁴⁴. La création du REDD+ IWG est inscrite dans un document d'orientation (CONPES 3700), mais le décret d'application n'est pas encore paru.

MEXIQUE

Un décret présidentiel du 25 avril 2005, abrogé et remplacé par la Loi générale sur les changements climatiques (LGCC), crée la Commission interministérielle des changements climatiques (CICC), entité interministérielle chargée de la coordination de la formulation des politiques relatives à l'action climatique, présidée par le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (SEMARNAT).

En 2009, un groupe de travail REDD+ (GT-REDD+) est formé au sein de la CICC. L'année suivante, un Comité consultatif multipartite technique pour l'initiative REDD+ (CTC-REDD+) est constitué en qualité d'entité de conseil du GT-REDD+. Le GT-REDD+ coordonne les dossiers liés à l'initiative REDD+ entre les ministères membres de la CICC et le conseil consultatif sur les changements climatiques (C4), composé de scientifiques et de représentants de la société civile et du secteur privé.

La CICC a chargé la commission nationale forestière (CONAFOR), service du SEMARNAT, d'élaborer la stratégie nationale REDD+ en collaboration étroite avec le GT-REDD+ et le CTC-REDD+. La CONAFOR copréside le GT-REDD+ et inclut en son sein un groupe de travail REDD+. Elle est donc le coordonnateur REDD+ de nombreuses initiatives éponymes.



LES GARANTIES

Il n'existe pas de définition officielle et universellement admise des "garanties". Ce terme est utilisé par les institutions financières multilatérales comme la Banque mondiale pour désigner les mesures ou les politiques de protection contre les effets délétères excessifs des activités d'investissement ou de développement, qui relèvent d'une approche dite "axée sur les risques". A contrario, les garanties liées à l'initiative REDD+ dont il est question dans les décisions de la COP de la CCNUCC visent à empêcher les activités REDD+⁴⁵ d'avoir des conséquences néfastes pour la biodiversité et les populations, et à faire en sorte que l'initiative REDD+ apporte de nombreux avantages au-delà de la simple réduction des émissions. Il s'agirait ici d'une approche des garanties "axée sur les droits" qui privilégie la protection des droits individuels face aux répercussions négatives éventuelles d'une initiative REDD+⁴⁶.

Par exemple, les garanties qui exigent le respect des droits fonciers des communautés locales favoriseront non seulement le succès de la mise en œuvre de l'initiative REDD+, mais pourraient aussi amener des avantages économiques non négligeables. La sécurité foncière pourrait contribuer à mobiliser les communautés et à les associer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des projets REDD+, ce qui minimiserait le risque de conflits fonciers futurs et réduirait aussi le risque pour les investisseurs participant à des initiatives REDD+ (voir pages 134-136). Associée à des garanties appropriées, la mise en œuvre de l'initiative REDD+ peut concourir à d'autres priorités nationales, comme la réduction de la pauvreté et le développement durable.

La partie suivante analyse de quelle manière les pays peuvent s'appuyer sur leurs cadres juridiques nationaux pour répondre aux obligations de la CCNUCC relatives aux garanties. Pour que les pays remplissent les conditions requises pour recevoir des versements fondés sur les résultats au titre de l'initiative REDD+, les pays doivent d'abord adopter certaines mesures pour prendre en compte et respecter les garanties lorsqu'ils mettent en œuvre les activités REDD+. Dans un second temps, ils doivent aussi prendre des dispositions pour fournir des informations sur les modalités choisies.

CONDITIONS ET OBLIGATIONS RELATIVES AUX GARANTIES EN VUE DE LA REDD+

DIRECTIVES ET CONDITIONS INTERNATIONALES DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les Accords de Cancúnⁱ, ainsi que les décisions ultérieures de la CCNUCC indiquent clairement que les garanties sont au cœur du mécanisme REDD+. Trois conditions liées aux garanties doivent être satisfaites pour prétendre recevoir des financements liés aux résultats:

Opérationnalisation des 'garanties de Cancún': Les garanties de Cancún adoptées à la COP 16 en 2010 portent sur un certain nombre d'objectifs sur le fond, tels que la conservation de la biodiversité et le respect des droits des peuples autochtones. S'ils souhaitent remplir les conditions requises pour recevoir les paiements futurs liés aux résultats, les pays doivent veiller à ce que la mise en œuvre des activités REDD+ soit compatible avec ces garanties, quels que soient la source et le type de financement des activités REDD+ⁱⁱ. Ils peuvent interpréter et appliquer les garanties de manière à les adapter à leurs contextes propres et leurs situations variées⁴⁷. Néanmoins, pour que cette interprétation et cette application soient menées selon des règles internationales acceptables, les garanties se réfèrent fréquemment et expressément au droit international⁴⁸ (voir pages 56-57).

Mise en place d'un système d'information sur les garanties: les pays doivent mettre en place un système de communication d'informations sur la manière dont les garanties de Cancún sont prises en compte et respectées (le 'système d'information sur les garanties' ou 'SIS' pour le sigle anglais)ⁱⁱⁱ. Selon la CCNUCC, ces systèmes devraient notamment^{iv}:

- fournir des informations transparentes et cohérentes accessibles à toutes les parties prenantes concernées et régulièrement mises à jour;
- être transparents et suffisamment flexibles pour être progressivement améliorés;
- suivre une démarche impulsée par les pays et être mis en œuvre au niveau national;
- s'appuyer sur les systèmes existants, le cas échéant.

i. Décision 1/CP.16 de la CCNUCC

ii. Paragraphe 63 de la Décision 2/CP.17, et paragraphe 2, appendice I de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC

iii. Paragraphe 71(d) de la Décision 1/CP.16, et paragraphe 3 de la Décision 9/CP.19 de la CCNUCC

iv. Paragraphe 2 de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC

Fourniture d'un résumé des informations: les pays doivent fournir un résumé des informations relatives à la manière dont les garanties de Cancún sont prises en compte et respectées pendant toute la mise en œuvre de leurs activités REDD+. Afin de recevoir des fonds liés aux résultats, ils doivent ainsi fournir le résumé le plus récent de ces informations à la CCNUCC^v. Celle-ci ne précise pas toutefois le type d'informations à inclure dans les résumés, laissant aux pays le soin de décider quelles informations sont les plus pertinentes pour faire la preuve de la prise en compte et du respect des garanties.

v. Paragraphe 4 de la
Décision 9/CP.19 de la
CCNUCC

LES GARANTIES DE CANCÚN

Le texte de la CCNUCC relatif aux garanties de Cancúnⁱ énonce qu'en exécutant les activités REDD+ (c.-à-d. les activités visées au paragraphe 70 de la Décision 1/CP.16), il faudrait promouvoir les garanties ci-après et y adhérer:

- (a) Nécessité de veiller à ce que les activités viennent en complément des objectifs des programmes forestiers nationaux, des conventions et accords internationaux pertinents, et qu'elles 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, en tenant compte des obligations internationales pertinentes et des situations et législations nationales, sans oublier que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;
- (d) Participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales, aux activités visées aux paragraphes 70 et 72 de la [Décision 1/CP.16] ;

(e) Mesures qui soient 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 se prêtent pas à une conversion des forêts naturelles mais incitent plutôt à protéger et à conserver ces forêts et les services rendus par leurs écosystèmes, ainsi qu'à renforcer d'autres avantages sociaux et environnementaux. (Compte tenu de la nécessité de moyens de subsistance durables pour les peuples autochtones et les communautés locales et de leurs liens d'interdépendance avec la forêt dans la plupart des pays, comme le reconnaît la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, tout comme la Journée internationale de la Terre nourricière.)

- (f) Mesures visant à prendre en compte les risques d'inversion ;
- (g) Mesures visant à réduire les déplacements d'émissions.

i. Paragraphe 2 de l'appendice de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC

MISE EN CORRESPONDANCE DE CERTAINES GARANTIES DE CANCÚN AVEC LE DROIT INTERNATIONAL

Certains avancent que les garanties de Cancún n'instaurent pas d'obligations nouvelles, mais reprennent plutôt des engagements et des expressions existant dans un grand nombre de conventions et d'accords internationaux en vigueur dans beaucoup de pays REDD+⁴⁹. La bonne exécution des activités REDD+ dans le respect des garanties de Cancún pourrait donc permettre aux pays de mettre en œuvre les engagements qu'ils ont déjà pris.

La suite de l'encadré établit une correspondance indicative entre les garanties de Cancún (b) et (e) et les textes de droit international afférents. Pour de plus amples informations sur les textes de droit analysés ici, voir Rey et al. (2013)⁵⁰.

GARANTIES DE CANCÚN (B)

La garantie (b) exige notamment que les pays s'assurent de la "transparence" et de l'"efficacité" de leurs structures nationales de gouvernance forestière.

Selon les instruments de droit international sur le sujetⁱ, une structure de gouvernance transparente devrait:

- protéger le droit d'accès à l'information, et garantir cet accès, en se dotant notamment des moyens de diffuser l'information au public en temps voulu, pour ce qui est des questions qui les concernent;
- sensibiliser le public au droit d'accès à l'information et aux moyens dont il dispose d'exercer ce droit;
- assurer la responsabilisation et combattre la corruption.

Les structures de gouvernance forestière efficaces sont en général associées, en autres caractéristiquesⁱⁱ:

- à des lois et règlements relatifs à la gouvernance et à la gestion forestières, clairement établis et bien formulés, qui visent à assurer une utilisation écologiquement viable des forêts;
- à une application adéquate de ces lois et règlements;
- à la garantie de la participation publique à la prise des décisions et aux processus qui y sont liés;
- à la garantie d'une allocation bien définie de la propriété et de l'usage des terres (régime foncier) y compris de la propriété traditionnelle et coutumière;
- à l'existence de systèmes de répartition des avantages justes et équitables;
- à l'existence d'un cadre institutionnel adéquat pour assurer la mise en œuvre efficace des lois et des politiques;
- à la garantie de l'accès à des procédures judiciaires et administratives qui offrent une réelle réparation lorsque les droits sont bafoués, et la possibilité de résoudre les conflits.

GARANTIE DE CANCÚN (E)

L'objectif de la garantie (e) est que les activités REDD+ soient "compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la

diversité biologique"ⁱⁱⁱ. De plus, l'initiative REDD+ devrait viser à inciter à la protection des forêts naturelles et des services écosystémiques qu'elles rendent. Cela signifie qu'il faut prendre des mesures concrètes de préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, telles que:

- faire en sorte que la mise en œuvre de la REDD+ ne conduise pas à la conversion des forêts naturelles (d'où ce que cela implique pour les initiatives d'accroissement des stocks de carbone forestier au moyen de plantations);
- recenser, cartographier et surveiller les forêts naturelles et la biodiversité;
- veiller à soutenir la recherche en préservation;
- sensibiliser le public;
- intégrer dans les décisions de principe les préoccupations relatives à la biodiversité;
- veiller à ce que les activités REDD+ favorisent aussi le développement d'avantages environnementaux et sociaux, comme des services environnementaux et des moyens de subsistance.

i. Cette correspondance est établie à partir des références à la "transparence" du droit international : il s'agit notamment des principes 10, 17, 20 et 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée par les Nations unies (Rio de Janeiro, 13 juin 1992), 31 I.L.M. 874 (1992), et des articles 10 et 16 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones [UNDRIP] (13 septembre 2007), G.A. Res 61/295 A.

ii. Cette correspondance est établie à partir des références à la "gouvernance efficace" du droit international : article 9 de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction [CITES] (Washington DC., 3 mars 1973) 993 U.N.T.S. 243, entrée en vigueur le 1er juillet 1975, modifiée à Bonn, le 22 juin 1979, et articles 7 et 36 de la Convention des Nations unies contre la corruption (Vienne, 31 octobre 2003), 2349 U.N.T.S. 41, G.A. Res A/RED/58/4 entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

iii. Cette correspondance est établie à partir des références à la "préservation de la diversité biologique" du droit international: articles 6 et 10(b) de la Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 juin 1992), 1760 U.N.T.S. 79, entrée en vigueur le 29 décembre 1993 et articles 2 et 3(a) de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage [Convention de Bonn] (Bonn, le 23 juin 1979) 1651 U.N.T.S. 333 entrée en vigueur le 1er novembre 1983.

OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DU FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER DE LA BANQUE MONDIALE

Le FCPF s'efforce d'assurer une cohérence avec les garanties de Cancún de la CCNUCCⁱ et favorise leur mise en œuvre dans les pays qu'il soutient financièrement. Cependant, les pays auxquels le FCPF apporte une aide sont aussi censés suivre les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale lorsqu'ils en mettent en œuvre l'initiative REDD+^{51,ii}.

Afin de respecter les garanties de Cancún et les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale, le FCPF demande aux pays d'effectuer une évaluation environnementale et sociale stratégique (EESS). Celle-ci conduit en principe à la production d'un Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES), qui vise à définir les "principes, règles, directives et procédures d'évaluation des impacts potentiels et des risques sur le plan environnemental et social, et proposer des mesures de réduction, d'atténuation, et/ou de compensation des impacts environnementaux et sociaux négatifs, et de renforcement des impacts positifs des projets et activités, des politiques et des dispositions réglementaires REDD+, ainsi que des opportunités qu'ils créent".

De plus, selon le Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF, les pays souhaitant recevoir de la part du FCPF des financements liés aux résultats devront aussi faire en sorte que leurs Programmes de réduction d'émission⁵² respectent bien les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale et "promeuvent et appuient" les garanties de Cancúnⁱⁱⁱ. Le Cadre méthodologique demande aussi aux pays REDD+ de donner dans leurs Programmes de réduction d'émissions des informations sur la manière dont les mesures de sauvegarde de la Banque mondiale et les garanties de Cancún sont respectées lors de la mise en œuvre de ces programmes^{iv}. Pour cela, les pays ont la possibilité de mettre au point des "dispositions adéquates en vue du suivi" qui doivent être incluses dans leurs Plans de garantie^v et de faire figurer dans leurs rapports d'avancement et leurs rapports de suivi de la réduction d'émissions des informations sur la mise en œuvre de ces Plans de garantie^{vi}.

i. Partie 3.1(c), article 3, chapitre II, Charte du FCPF

ii. Partie 3.1(d), article 3, chapitre II, Charte du FCPF

iii. Critère 24 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

iv. Critère 25 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

v. Indicateur 25.1 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

vi. Indicateur 25.2 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

CONTRIBUTION DU CADRE JURIDIQUE NATIONAL

Le cadre juridique national déterminera en partie les modalités de mise en œuvre des garanties lors de l'exécution des activités REDD+ et celles de communication des informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées.

Dans de nombreux cas, les politiques, lois et règlements existants d'un pays (c.-à-d. son cadre juridique) régissent déjà la manière de promouvoir et préserver les objectifs visés par les garanties prévues à Cancún, comme la protection des droits des peuples autochtones. Ils pourraient donc servir de base à la détermination des modalités d'adhésion des pays aux garanties qu'ils ont adoptées (les garanties de Cancún, mais aussi d'autres garanties demandées par les bailleurs de fonds bilatéraux par exemple). Le tableau ci-dessous montre des exemples de législation pouvant être utilisée pour prendre en compte les garanties de Cancún (b) et (e).

Possibilités de prise en compte des garanties de Cancún (b) et (e) au travers de la législation

GARANTIE DE CANCÚN	EXEMPLES DE LOIS
(b) Structures de gouvernance transparentes et efficaces	Une loi sur l'accès à l'information pourrait contribuer à la mise en œuvre de cette garantie, car elle édicte les règles qui déterminent dans quels cas et par quels moyens le droit d'accès à l'information doit être préservé.
(e) Préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique	Une loi forestière pourrait contribuer à la mise en œuvre de cette garantie, car elle édicte les règles établissant les modalités de protection des forêts naturelles.

Par ailleurs, les politiques, lois et règlements peuvent mettre en place les systèmes d'information (y compris les systèmes de suivi et de notification) et établir les règles qui s'y appliquent, de manière à ce que ces systèmes fassent état de la mise en œuvre de ces mêmes politiques, lois et règlements (par ex. en informant sur la manière dont les droits ou les obligations qu'ils préservent et font valoir sont respectés). Il faudrait s'appuyer sur les systèmes d'information relatifs aux garanties existants, ou en créer de nouveaux, (mis en place par des politiques, des lois et des règlements), pour collecter des informations et mettre sur pied un système d'information sur les garanties. Le tableau ci-dessous donne des exemples de la manière dont des systèmes d'information pourraient être mis en place par la législation pour communiquer des informations sur les garanties de Cancún (b) et (e).

Possibilités d'élaboration de systèmes d'information concernant les garanties de Cancún (b) et (e) au travers de la législation

GARANTIE DE CANCÚN	EXEMPLES DE LOIS
(b) Structures de gouvernance transparentes et efficaces	Une loi sur l'accès à l'information pourrait mettre en place un système de communication et de notification destiné à recueillir des informations sur la mise en œuvre des droits et obligations prévus par cette loi.
(e) Préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique	Une loi forestière pourrait mettre en place un système de communication et de notification destiné à recueillir des informations sur la mise en œuvre des droits et obligations prévus par cette loi (p. ex. le couvert forestier).

Même si le cadre juridique des pays joue un rôle clé dans la satisfaction des conditions de la CCNUCC concernant les garanties, il est essentiel de prendre en compte les autres composantes du système de gouvernance (c.-à-d. les cadres institutionnels et de mise en conformité, voir pages 22-23) sans lesquelles il ne peut y avoir de bonne mise en œuvre du cadre juridique. Ce type de démarche globale est appelé approche nationale cohérente des garanties (CSA).

CE QUE LES PAYS PEUVENT FAIRE

ÉLABORER UNE APPROCHE NATIONALE COHÉRENTE DES GARANTIES

En plus des obligations de la CCNUCC et du FCPF (voir pages 32-34), d'autres initiatives multilatérales et de nombreux donateurs bilatéraux REDD+ (par ex. la Norvège, l'Australie et l'Allemagne) ont élaboré et appliquent leurs propres conditions en matière de garanties ou de cadres en vue de la mise en œuvre de l'initiative REDD+. Il est aussi probable que les autres donateurs multilatéraux pressentis, tels que le Fonds vert pour le climat instituent leurs propres mécanismes et procédures relatifs aux garanties. Cette complexité entraîne un risque de chevauchement des activités entreprises et d'augmentation des coûts de transaction, nuisant par là même aux efforts des pays qui tentent de se mettre en conformité avec ces nombreux cadres concernant les garanties, et affaiblissant leur capacité à garantir une initiative REDD+ efficace, efficiente et équitable.

Pour répondre de manière cohérente à ces nombreuses conditions, les pays pourraient élaborer une approche nationale des garanties (CSA)⁵³, dans laquelle ils s'appuient sur leurs cadres juridiques, institutionnels et de mise en conformité existants au lieu d'inventer un système totalement nouveau. Il existe une gamme d'outils pour aider les pays à élaborer leur CSA, dont les Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD (SEPC)⁵⁴, l'outil d'identification des avantages et des risques (BeRT)⁵⁵, et l'outil pour les approches nationales des garanties (CAST)⁵⁶.

Le cadre juridique est le fondement de la CSA dans la mesure où il détermine non seulement les modalités de mise en œuvre des garanties, mais il attribue aussi les responsabilités de cette mise en œuvre (cadre institutionnel) et définit la manière dont le respect des garanties sera assuré (cadre de mise en conformité).

La partie suivante présente les étapes de la CSA, en mettant en évidence la contribution du cadre juridique à sa conception.





INSTITUER UNE ENTITÉ MULTIPARTITE EN VUE DES GARANTIES

Il est primordial de veiller à ce que l'élaboration de la CSA soit participative. C'est le rôle de l'entité technique multipartite qui conçoit, coordonne et met en œuvre cette approche.

Sa composition est déterminée par le cadre juridique national, qui précise aussi sa fonction, son mandat et ses compétences.

L'entité multipartite pourrait être instituée par une stratégie nationale REDD+ existante ou au moyen de l'élaboration d'une politique ou d'un plan spécifiques relatifs aux garanties. Quelle que soit l'option retenue, les compétences et le mandat de l'entité doivent aussi être inscrits dans la législation (p. ex. loi ou décret /règlement présidentiel).

L'autre solution consisterait à étendre le mandat d'une entité existante de respect des garanties à la conception, la coordination et la mise en œuvre de la CSA. Dans ce cas, la loi et/ou la politique existantes instituant l'entité initiale devraient être modifiées.

FIXER LES OBJECTIFS ET LA PORTÉE DE L'APPROCHE NATIONALE DES GARANTIES

Les pays doivent définir leurs objectifs nationaux relatifs aux garanties en tenant compte du contexte national particulier, par exemple du degré de reconnaissance des droits des peuples autochtones. Pour ce qui a trait à la CSA, les pays sont tenus de choisir leur niveau d'ambition eu égard à la détermination de la portée des garanties de Cancún (p. ex. interprétation des objectifs des garanties de Cancún en fonction du contexte national), et de décider s'ils visent le respect de ces garanties seulement (voir page 55) ou d'aller plus loin en apportant des garanties supplémentaires.

Les objectifs et la portée de la CSA pourraient être définis dans une stratégie nationale REDD+ ou pris en considération dans une politique ou un plan créés spécialement à cette fin. Les activités de l'entité multipartite chargée de l'élaboration de l'approche nationale des garanties seraient alors guidées par ces objectifs et cette portée.

Ceux-ci pourraient aussi être définis en modifiant certaines lois existantes. Par exemple, en 2012, le Mexique a réformé sa Loi sur le développement forestier durable (LGDFS)³⁷, en posant que les garanties de Cancún et un ensemble de garanties supplémentaires seraient appliqués aux politiques et activités relatives aux services environnementaux (dont la REDD+).



RÉALISER UNE ANALYSE DU CADRE DE GOUVERNANCE EXISTANT

Les pays qui élaborent une CSA doivent effectuer une évaluation de leur cadre de gouvernance existant en ce qu'il se rapporte aux garanties. Cette analyse vise à recenser les éléments des cadres nationaux juridiques, institutionnels et de mise en conformité (c.-à-d. les mécanismes nationaux de gouvernance) qui pourraient servir de base à la mise en œuvre et à la communication d'informations sur les garanties, et à repérer les lacunes présentes dans les cadres actuels susceptibles d'empêcher les pays d'atteindre leurs objectifs sur le plan des garanties.

Pour effectuer cette évaluation, les pays devraient déterminer et analyser:

1. la manière dont les différents volets du cadre juridique afférents permettront de concrétiser les garanties;
2. la manière dont les différents volets du cadre institutionnel afférents permettront de contrôler la mise en œuvre des garanties;
3. la manière dont les systèmes d'information existants (y compris les systèmes de suivi et de notification) permettront de recueillir des informations sur la mise en œuvre des garanties;
4. la manière dont les voies de recours existantes permettront de régler les motifs de plainte associés à la mise en œuvre des garanties (ou à son absence);
5. la manière dont les mécanismes de non-conformité existants permettront d'intervenir en cas de non-prise en compte et de non-respect des garanties;

En fonction des résultats de cette analyse des écarts, les pays devront formuler des recommandations pour remédier à ces lacunes soit en renforçant et/ou en modifiant certains éléments de chaque cadre (p. ex. en consolidant les compétences d'une institution existante ou en réformant une loi existante), ou en étudiant l'opportunité de créer de nouveaux éléments.

Les pays devraient considérer la faisabilité politique et temporelle des recommandations qu'ils formulent. Par exemple, si dans certains cas la réforme des lois ou des mandats institutionnels existants pour prendre en compte les garanties est réaliste, dans d'autres, il pourrait être plus facile de créer une nouvelle institution ou loi spécifiques.

ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE DU VIETNAM

En 2013, dans l'optique de mettre en œuvre une approche nationale des garanties, le bureau REDD+ du Vietnam (VRO) a entrepris une analyse juridique détaillée et approfondie des écarts, bénéficiant en cela d'une assistance technique par le biais du projet Multiple Benefits REDD+ (MB-REDD) de l'organisation SNV⁵⁸.

Son objectif était de mettre en évidence les éléments du cadre national juridique sur lesquels le pays pourrait s'appuyer pour concrétiser les garanties de Cancún, ainsi que les écarts à combler. Cette analyse juridique des écarts a montré que le cadre juridique existant du Vietnam recouvrait valablement les garanties de Cancún et pouvait servir de base à leur mise en œuvre efficace. Elle a aussi permis de formuler des recommandations pour combler les vides du cadre juridique, y compris en réformant certaines lois ou politiques ou certains règlements existants.

METTRE EN PLACE UN SYSTÈME D'INFORMATION SUR LES GARANTIES

Comme il a été exposé plus haut, les pays doivent mettre en place un système de communication des informations sur la manière dont ils prennent en compte et respectent les garanties de Cancún, conformément aux conditions de la CCNUCC⁵⁹. Ce système d'information sur les garanties (SIS) devrait "suivre une démarche impulsée par les pays et être mis en œuvre au niveau national"⁶⁰ et "s'appuyer sur les systèmes existants"⁶¹ (voir page 53).

Même si le texte de la CCNUCC ne précise pas que les pays devraient élaborer leur système de garanties avant de mettre en place un système d'information afférent, il est essentiel que la formulation et la mise en œuvre des garanties précèdent l'élaboration d'un SIS. Toutefois, la pratique actuelle des pays témoigne d'une mauvaise compréhension de la relation entre la mise en œuvre des garanties et la communication d'informations à leur sujet, et souvent, l'ordre dans lequel ces deux mesures se déroulent n'est pas cohérent.

Le rôle du cadre national juridique du point de vue de la mise en place et du fonctionnement du SIS consiste principalement à :

1. constituer une plate-forme d'information, laquelle définit les systèmes d'information existants ou nouveaux (y compris les systèmes de suivi et de notification) à utiliser pour recueillir des informations sur la mise en œuvre des garanties;
2. la mise en place d'une structure institutionnelle responsable du SIS, laquelle sera chargée de la compilation, de l'évaluation, et de la mise en forme des informations afin de répondre aux différents engagements pris par les pays en vue de la notification (p. ex. pour la CCNUCC ou des donateurs).

Le SIS peut être mis en place au moyen du cadre juridique, soit à l'aide de la stratégie nationale REDD+, soit par la création d'une politique ou d'une loi spécifiques établissant la structure institutionnelle en charge du SIS et la constitution de la plate-forme d'information.





FINANCEMENT

Le terme de ‘financement REDD+’ désigne les paiements versés pour soutenir les initiatives et les activités REDD+. Il y a trois sources principales de financement REDD+ : les paiements provenant des marchés internationaux réglementés ou volontaires (p. ex. le marché du carbone californien, ou un marché futur de la CCNUCC) en contrepartie de la réduction d’émissions ; les fonds versés par les donateurs, directement aux pays forestiers ou par l’intermédiaire de fonds multilatéraux ou bilatéraux (p. ex. Norvège – Indonésie) ; et les paiements prévus par les budgets des pays forestiers.

Entre leur point d’origine et leur point d’arrivée (bénéficiaires finaux), les flux financiers REDD+ passent par plusieurs étapes. Dans le cas du modèle d’un fonds international REDD+, ces étapes peuvent comprendre la capitalisation initiale du fonds (par le Fonds vert pour le climat de la CCNUCC par exemple), l’affectation et le déboursement des fonds internationaux en faveur des pays forestiers, la gestion de ces fonds au niveau national (p. ex. par un organisme comme le Fonds amazonien, voir pages 76-77), et enfin, le décaissement de l’argent dans les pays forestiers au travers de mécanismes de partage des avantages.

Le succès de l’initiative REDD+ dépend de l’existence de financements suffisants, prévisibles et pérennes. Sans les fonds REDD+, de nombreux pays boisés ne disposeraient guère d’autres mécanismes incitatifs ni de moyens importants de préservation des stocks de carbone forestier à une échelle significative. Selon le mode de gouvernance (qui passe par les cadres juridique, institutionnel et de mise en conformité), les fonds destinés au financement de la REDD+ peuvent aussi être consacrés à l’élaboration de cadres institutionnels dont l’application et les effets s’étendent à plusieurs secteurs à la fois (p. ex. un fonds dont les paiements ciblent l’agriculture en plus du secteur de la forêt). Ces réformes peuvent donc favoriser des modèles d’utilisation des terres et de développement durable intégrés. Toutefois, dans le contexte de nombreux pays forestiers, il est difficile de garantir que le système institutionnel à l’appui du financement de l’initiative REDD+ soit performant et ait un degré élevé d’intégrité fiduciaire et de redevabilité⁶². Des flux financiers efficaces exigent que des cadres juridiques et de gouvernance solides aient été mis en place.

La partie suivante étudie la manière dont les cadres juridiques nationaux peuvent faciliter la conception d’un système institutionnel approprié grâce auquel les pays pourront recevoir, gérer et déboursier des fonds REDD+ de manière transparente, équitable et comptable à l’échelle des projets, des circonscriptions infranationales et nationales.

CONDITIONS ET OBLIGATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA REDD+

DIRECTIVES ET CONDITIONS INTERNATIONALES DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les débats dans le cadre de la CCNUCC à propos du financement portent principalement sur les conditions à remplir par les pays pour pouvoir bénéficier de paiements liés aux résultats au titre de l’initiative REDD+, et sur les modalités de financement d’un futur mécanisme international REDD+. Au moment de la rédaction du présent ouvrage, il existe des directives relatives aux conditions requises pour bénéficier de paiements liés aux résultats qui sont données dans le Cadre de Varsovie de la CCNUCC (voir pages 24-25). Cependant, les débats portant sur les sources de financement du mécanisme global REDD+ n’ont encore débouché sur aucune conclusion. La COP 19 réunie à Varsovie a réaffirmé “la nécessité d’amplifier et de rendre plus efficace le financement des activités REDD+” et que le financement lié aux résultats, “qui est de nature nouvelle, additionnelle et prévisible, peut provenir de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d’autres sources”. La CCNUCC reconnaît aussi le rôle clé assumé par le Fonds vert pour le climat dans la distribution des ressources financières aux pays en développement et dans l’accroissement des ressources financières pour le climatⁱ.

Comme déjà indiqué, selon les directives du Cadre de Varsovie, pour que les pays en développement puissent obtenir et recevoir des financements liés aux résultats, ils sont tenus d’examiner des mesures allant dans le sens d’un certain nombre de composantes fondamentales de la REDD+ (p. ex. systèmes nationaux de surveillance des forêtsⁱⁱ; garanties et systèmes d’information sur les garantiesⁱⁱⁱ). Toutefois, le Cadre ne donne pas d’éclaircissements sur les conditions à remplir par les pays en ce qui concerne le système institutionnel nécessaire à la réception, la gestion et le décaissement des fonds, pour qu’ils puissent obtenir les financements REDD+. Il indique seulement que les entités ou coordonnateurs nationaux REDD+ d’un pays peuvent proposer leurs entités pour obtenir et recevoir des paiements liés aux résultats au titre de l’initiative REDD+, à condition que ces entités satisfassent aux conditions de ceux qui apportent ces fonds^{iv}.

i. Préambule de la Décision 9/CP.19 de la CCNUCC

ii. Paragraphe 3 de la Décision 9/CP.19

iii. Paragraphe 4 de la Décision 9/CP.19

iv. Paragraphe 2 de la Décision 10/CP.19

OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DU FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER DE LA BANQUE MONDIALE

Le Fonds de préparation du FCPF demande aux pays d'examiner dans leur Proposition de préparation (R-PP) la manière dont ils concevraient des mécanismes de financement des activités et transactions REDD+, en étudiant notamment^v:

- qui est autorisé à participer aux transactions nationales et/ou internationales au titre de la REDD+;
- de quelle manière l'État contribuerait à ces transactions;
- si les contributions respectives que les autorités, les propriétaires fonciers et d'autres participants apporteraient à la réalisation des transactions REDD+ sont actuellement explicitées dans des règlements ou des lois;
- de quelle manière les recettes REDD+ générées par ces transactions seraient attribuées et/ou distribuées.

Le Fonds carbone du FCPF fait état de dispositions supplémentaires concernant le financement de l'initiative REDD+ dans son Cadre méthodologique:

- L'Entité d'exécution du Programme de réduction d'émissions d'un pays doit avoir le pouvoir de conclure avec le Fonds carbone un Accord de paiement de réduction d'émissions (ERPA), dont le fondement réside dans le cadre juridique de ce pays^{vi}.
- Le pays hôte doit décider de maintenir ou non son propre registre national des transactions ou d'avoir recours à un tiers chargé de vérifier que les réductions d'émissions ne sont pas vendues plus d'une fois^{vii} (l'option retenue doit être précisée dans le cadre juridique).

Certains pays bénéficiant du Fonds carbone du FCPF appliquent aussi le référentiel territorial et imbriqué REDD+ (Jurisdictional and Nested REDD+ framework) du label Verified Carbon Standard (VCS), qui fournit des directives de comptabilisation plus détaillées puisqu'il s'appuie sur un calcul à l'échelle du projet, et grâce auquel les pays conçoivent des programmes bénéficiant d'une palette d'options de financement plus large (voir pages 86-87).

AUTRES CONDITIONS

Il est important de noter que le financement de l'initiative REDD+ provient majoritairement d'accords bilatéraux (p. ex. conclus entre la Norvège et l'Indonésie, ou encore entre la Norvège et l'Allemagne et le Pérou) et que la fourniture des fonds est assortie de diverses conditions imposées par les donateurs. Les bénéficiaires de ces différents dispositifs financiers sont souvent tenus de mettre en œuvre une gamme de réformes réglementaires et institutionnelles bien précises qui sont aussi censées être menées conformément à des normes internationales sur le plan fiduciaire, social, environnemental et de la gouvernance, pour pouvoir bénéficier des paiements. Les réformes juridiques et institutionnelles entreprises pour répondre à ces obligations bilatérales et celles menées pour répondre aux conditions de la CCNUCC et aussi éventuellement du FCPF devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement.

v. Modèle de R-PP du FCPF et de l'ONU-REDD Version 6, Composante 2c

vi. FCPF Carbon Fund Methodological Framework Criterion 36, Indicator 36.1 p.25

vii. FCPF Carbon Fund Methodological Framework Criterion 38 p. 27

CONTRIBUTION DU CADRE JURIDIQUE

Les cadres juridiques nationaux relatifs au financement de l'initiative REDD+ fixent les règles de transfert des fonds de leur origine (au niveau international en général) aux acteurs ou aux entités chargés d'obtenir les résultats REDD+, en passant par des intermédiaires et des organismes de gestion (situés à l'échelle infranationale ou nationale). La nature et le nombre d'institutions intervenant dans les mouvements de fonds REDD+, ainsi que les relations que ces institutions entretiennent les unes avec les autres dépendent du cadre juridique des pays et de l'état de préparation des mesures qu'elles mettent en place aux fins de l'initiative REDD+⁶³.

Les cadres juridiques devraient donc déterminer les acteurs ou les organisations pouvant prétendre à recevoir et/ou affecter les avantages monétaires en contrepartie des différentes activités entreprises, et les modalités de distribution des fonds REDD+, de manière à garantir que les paiements sont bien versés aux individus et communautés auxquels ils sont destinés⁶⁴. Par exemple, une administration recevant des fonds REDD+ d'une instance internationale peut confier à son tour cet argent à une administration ou à un service (p. ex. organisme REDD+) chargés de sa gestion, puis finalement de son versement à des projets. Il se peut aussi que l'institution ou l'organisme recevant les fonds internationaux remplisse la fonction de mécanisme national de gestion et de déboursement des fonds REDD+. Le cadre juridique peut aussi contribuer à accroître la transparence des flux financiers REDD+ au moyen de l'établissement de systèmes de communication et d'administration financières, et à lutter contre la corruption (voir pages 148-151).

La conception du système institutionnel en vue du financement de l'initiative REDD+ pourrait être influencée par les systèmes de partage des avantages, de notification et les systèmes fiduciaires déjà utilisés dans d'autres secteurs (p. ex. exploitation minière)⁶⁵, lesquels fournissent aussi des contre-exemples éclairants pour le développement de l'initiative REDD+. Par exemple, la loi péruvienne Canon Minero⁶⁶ exigeant que les bénéfices de la mine soient redistribués dans les territoires d'exploitation livre des enseignements utiles quant aux systèmes de transfert des recettes entre les autorités nationales et infranationales dans le contexte de la REDD+.

Si les principes juridiques sur lesquels se fonde cette loi sont assez novateurs, les transferts de recettes aux autorités infranationales ont été mal assurés en raison de capacités de gestion des fonds publics défaillantes, et d'un certain flou dans la répartition des responsabilités administratives. De ce fait, malgré un accroissement important du volume des deniers publics, les communautés locales n'ont connu qu'une infime amélioration de leurs conditions de vie⁶⁷. Il ressort de cet exemple que si le cadre juridique est indispensable pour la conception du système institutionnel en vue du financement de l'initiative REDD+, il faut aussi une gouvernance avisée (p. ex. qu'il y ait des capacités institutionnelles suffisantes pour mettre en œuvre le cadre juridique et un cadre de mise en conformité efficace pour suivre et faire respecter cette mise en œuvre).





CE QUE LES PAYS PEUVENT FAIRE

CLARIFIER LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL À L'APPUI DU FINANCEMENT DE LA REDD+

En l'absence de directives détaillées de la CCNUCC sur les modalités de réception, de gestion et de distribution des fonds REDD+ (voir page 46), il est important d'analyser la manière dont les pays en développement se préparent à mettre à profit leurs cadres juridiques à cet effet, ou le font déjà. Les études de cas présentées dans cette partie offrent des éclaircissements aux pays qui en sont à différents stades de préparation et qui étudient la manière dont leurs cadres juridiques pourraient faciliter l'obtention d'un financement international à l'appui de l'initiative REDD+.

La réception, la gestion et la distribution des fonds REDD+ sont en général amorcés via la mise en place d'un 'fonds' REDD+. Il s'agit d'une mise de fonds commune gérée par une ou des entités juridiquement indépendantes des institutions d'où proviennent ces fonds. Un fonds doit être transparent, équitable et redevable. Les fonds peuvent être des entités autonomes administrées indépendamment des pouvoirs publics, ou disposer d'une certaine autonomie, ou bien être placés au contraire sous le contrôle d'une administration. Les cadres juridiques nationaux peuvent permettre de déterminer le mode de capitalisation du fonds (c.-à-d. le montant et l'origine des fonds), les modalités de participation des parties prenantes, et si les activités sont mises en œuvre directement ou déléguées à des partenaires d'exécution, et enfin les critères d'allocation des financements⁶⁸.

Les fonds peuvent être mis en place:

- à partir de fonds existants et des cadres juridiques sur lesquels ils reposent, en élargissant leurs compétences de manière à englober la gestion et la distribution des fonds REDD+;
- par le biais de la création de nouvelles institutions ayant cette responsabilité;
- par la combinaison de ces deux approches.

Dans le cas où un fonds destiné à recevoir le financement REDD+ doit être complètement indépendant de l'État (p. ex. fonds fiduciaire de préservation existant), la forme juridique retenue pourrait être un trust, arrangement reconnu par la loi dans lequel un trustee détient et gère des ressources ou des biens qui lui ont été expressément confiés dans un but caritatif déterminé⁶⁹. Lorsque les fonds ont un statut semi-autonome ou qu'ils relèvent intégralement de l'administration publique, leur établissement ou leur réforme demande en général l'adoption ou la modification de décrets ou de règlements (législation secondaire). Ceux-ci créent l'institution ou lui confèrent un nouveau statut et définissent ses pouvoirs et ses fonctions.

Il convient dans un premier temps d'analyser les lois existantes afin d'examiner les modes de création possibles d'un mécanisme de financement REDD+, puis d'évaluer si la réforme de la législation existante serait plus judicieuse que l'élaboration d'une loi distincte. Par exemple, au Cambodge, si la compétence du Fonds des aires protégées est étendue à la REDD+, il faudra modifier la Loi sur les aires protégées pour accroître son champ d'application aux activités relevant de l'initiative. Toutefois, la Loi sur les aires protégées s'applique seulement aux aires protégées sous l'égide du ministère de l'Environnement (MoE) et non aux forêts protégées relevant de l'administration forestière, qui dépend du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF). L'extension du champ d'application de la loi aux activités REDD+ se traduirait probablement alors par une incompatibilité entre les mandats du MAFF et du MoE. Il découle donc de cette analyse que l'élaboration d'une nouvelle loi portant création d'un fonds national REDD+ au Cambodge serait une solution plus réaliste sur le plan politique que la réforme juridique⁷⁰.

Les pages qui suivent présentent trois exemples de systèmes institutionnels aux fins de recevoir, de gérer et de distribuer les fonds REDD+, ainsi que les cadres juridiques nationaux à l'appui de ces systèmes. Ces exemples sont:

- le Fonds amazonien, – voir pages 76-77
- le Fonds d'investissement REDD+ du Guyana (GRIF) – see voir 78-79
- le Système d'incitation aux services environnementaux (SISA) dans l'État de l'Acre, Brésil – see page 84

ÉTUDE DE CAS

LE FONDS AMAZONIEN AU BRÉSIL

Créé en août 2008⁷¹ pour lever des fonds dans le but de réduire le déboisement et favoriser la préservation et l'utilisation durable des forêts du biome amazonien, le Fonds amazonien est à présent un instrument clé de soutien de la Politique nationale du Brésil pour faire face aux changements climatiques (PNMC) inscrite dans la loi depuis 2009⁷², et par laquelle il s'engage volontairement à réduire ses émissions. Le Brésil compte en effet pouvoir remplir ses engagements en réduisant le déboisement du biome amazonien de 80 %.

Le Fonds amazonien se caractérise par le fait qu'il est un fonds semi-autonome rattaché à l'administration publique⁷³. Il est géré par la Banque brésilienne de développement, la BNDES, en collaboration avec un comité d'orientation multipartite (COFA), composé de représentants des collectivités locales, des ministères, des peuples autochtones, de la société civile, des ONG, et des secteurs industriel et agricole⁷⁴. Le Fonds n'adopte pas une stratégie de marché classique. En vertu du décret relatif à la création du Fonds, la BNDES est habilitée à recevoir des 'dons' (contributions consenties par des gouvernements étrangers et des entreprises) qui seront investis dans des actions visant à "prévenir, surveiller et combattre le déboisement" ainsi qu'à "stimuler la conservation et l'utilisation durable de l'Amazonie"⁷⁵. En échange de leurs contributions au Fonds⁷⁶, la BNDES octroie aux donateurs des attestations indiquant leur identité, le montant de leur don, ainsi que la quantité de tonnes de carbone correspondant aux émissions évitées⁷⁷. Ces certificats sont "nominatifs, non cessibles et n'instituent aucun droit ni crédit d'aucune nature"⁷⁸. Les émissions évitées sont calculées par le ministère de l'Environnement et vérifiées par

le comité technique du Fonds amazonien⁷⁹, en fonction des taux de déboisement établis par l'Institut national pour la recherche spatiale. Il n'existe actuellement aucun "registre" officiel. En revanche, les attestations émises par la BNDES doivent être publiées sur Internet⁸⁰.

Depuis sa création et jusqu'en 2013, le Fonds a obtenu des annonces de contributions d'un montant de 1,03 milliard USD, principalement de la Norvège⁸¹. La poursuite de la capitalisation du Fonds dépend de ses résultats annuels par rapport à la moyenne mobile du taux de déboisement passé et du niveau d'émission de référence pour le biome amazonien. Ce point de comparaison est fixé pour une durée de quinze ans entre 2006 et 2020. Si pour une année donnée, le taux de déboisement est supérieur au niveau d'émission de référence, le Fonds ne recevra pas de contributions cette année-là et devra compenser ces émissions l'année suivante⁸². Le COFA est chargé d'établir les directives et les critères d'allocation des ressources du Fonds et d'approuver les informations biennales relatives à cette allocation, ainsi que le rapport annuel du Fonds amazonien⁸³. Le Fonds encourage les demandes de financement pour tous projets répondant à ses objectifs. Celles-ci émanent en général d'États, de municipalités et d'organisations non gouvernementales⁸⁴. Les fonds servent au financement d'activités conduites dans l'ensemble du pays, y compris à l'extérieur du biome amazonien. Le décret relatif à la création du Fonds impose à la BNDES d'engager un prestataire de services d'audit tous les ans pour vérifier la bonne allocation des ressources du Fonds⁸⁵.

Les fonds ayant ce type de structure semi-autonome (p. ex. le Fonds indonésien de

reboisement) bénéficient généralement d'une forte légitimité politique grâce au fait qu'ils sont soumis au contrôle étroit de l'État. Leur relative indépendance leur permet aussi souvent de mieux coordonner leurs activités lorsqu'elles dépendent de différents secteurs administratifs, et d'obtenir des coûts de transaction plus faibles grâce à leurs réseaux au sein des institutions et du pouvoir. Toutefois, si les institutions publiques sont faibles ou exposées à la corruption, les fonds REDD+ risquent d'être détournés vers d'autres utilisations, ou de ne pas être distribués de manière rationnelle et équitable à leurs bénéficiaires légitimes. Par exemple, une étude récente consacrée aux autres fonds forestiers et environnementaux du Brésil a montré que près de 9 millions USD appartenant au Fonds Mato Grosso (FEMAM) avaient été réaffectés à la Trésorerie de l'État fédéral pour couvrir des dépenses telles que les salaires des fonctionnaires⁸⁶. Ce risque peut être atténué en dotant les fonds de conseils d'administration équilibrés et indépendants et de dispositions juridiques garantissant la transparence. Les structures semi-autonomes comme le Fonds amazonien offrirait donc une solution transitoire que peuvent envisager les pays cherchant à bénéficier du financement au titre de l'initiative REDD+ en l'absence de marché international afférent.

*Martijn Wilder et Ilona Millar
Baker & McKenzie*

ÉTUDE DE CAS

LE FONDS D'INVESTISSEMENT REDD-PLUS DU GUYANA (GRIF)

Créé en 2010, le Fonds d'investissement REDD-Plus du Guyana (GRIF) a pour objectif de financer les activités mentionnées dans la Stratégie de développement à faible intensité de carbone (LCDS) de ce pays, et de renforcer les capacités nationales afin de développer l'ensemble des activités entreprises au titre de l'initiative REDD+ et de la LCDS⁸⁷. L'établissement du GRIF en octobre 2010 fait suite à un Accord administratif (AA) conclu entre la Norvège et l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (IDA), ayant été d'abord proposé dans un mémorandum d'accord signé en 2009 par le gouvernement du Guyana et la Norvège.

Le Fonds a bénéficié d'une capitalisation initiale par le gouvernement de la Norvège qui a annoncé des contributions allant jusqu'à 250 millions USD entre 2010 et 2015. Celles-ci sont fondées sur une vérification indépendante des taux de déboisement et de dégradation des forêts du Guyana et les avancées des activités destinées à faciliter l'initiative REDD+. En substance, la finalité du GRIF est d'assumer la fonction de "mécanisme intermédiaire principal de financement chargé des paiements liés aux résultats provenant de donateurs au profit du Guyana". Il reçoit donc des fonds en contrepartie de services pour le climat rendus par les forêts nationales, et les affecte, ainsi que tout revenu découlant du placement de cet argent, à des projets et activités allant dans le sens de la mise en œuvre de la LCDS du Guyana.

Un comité directeur (CD) forme le noyau central du GRIF. Présidé par le gouvernement du Guyana, il est composé de donateurs du fonds et d'observateurs invités dont des entités partenaires, des administrateurs,

des organisations de la société civile et des entités privées. Le CD joue le rôle d'organe décisionnel et de tutelle du fonds. L'IDA est l'administrateur du fonds chargé de rendre des services d'intermédiaire financier au GRIF (c.-à-d. réception des fonds des donateurs, gestion de cet argent par le biais d'un fonds fiduciaire, et distribution des ressources aux entités partenaires en fonction des montants approuvés par le CD). Les entités partenaires, dont la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale et toute institution des Nations unies sont tenues de fournir des services d'exécution dans le cadre de projets approuvés. Cette responsabilité s'étend à la vérification de la compatibilité des projets proposés avec les objectifs de la LCDS, du respect des garanties fiduciaires et des politiques et procédures opérationnelles, ainsi que de l'obtention des résultats. Les entités partenaires concluent ensuite des accords avec des entités d'exécution, chargées de la mise en œuvre des activités ou des projets correspondants (les entités d'exécution sont en général des organismes d'État et des ministères du gouvernement du Guyana).

À certains égards, la structure organisationnelle du GRIF s'apparente à celle d'un fonds semi-autonome rattaché à l'administration publique (p. ex. Fonds amazonien, voir page 50). Toutefois, si les avantages et inconvénients de cette organisation sont comparables à ceux décrits pour le Fonds amazonien, l'absence de législation à l'appui de la sécurité et de la longévité du fonds du Guyana le rend vulnérable aux changements de priorité politique des donateurs et du gouvernement. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la capitalisation par un seul grand donateur,

comme pour le GRIF. Le GRIF a par ailleurs essuyé de nombreuses autres critiques pour l'extrême lenteur avec laquelle les fonds sont déboursés. Cette lenteur s'explique principalement par le temps pris pour la mise en conformité avec les procédures complexes des entités partenaires (Banque mondiale, etc.), y compris le respect des garanties et mesures de sauvegarde, mais aussi par le retard pris par le gouvernement du Guyana et l'insuffisance des capacités nationales de développement de projets⁸⁸. L'opposition politique à l'intérieur du pays à certains projets destinés à recevoir des fonds du GRIF a également occasionné des délais supplémentaires⁸⁹. Malgré ces inconvénients, la structure du GRIF offre néanmoins un modèle provisoire envisageable par les pays cherchant à mettre sur pied un nouveau fonds institutionnel pour recevoir, gérer et distribuer les fonds provisoires REDD+ en l'absence de mécanisme international de marché.

UTILISER LES CADRES JURIDIQUES POUR STIMULER LE FINANCEMENT DE LA REDD+

Les cadres juridiques nationaux peuvent dynamiser les flux financiers REDD+ par la mise en place d'incitations fiscales spécifiques, et la réduction du risque d'investissement qui crée des conditions plus favorables pour les projets et programmes de réduction du déboisement et de la dégradation des forêts.

Par exemple, les gouvernements peuvent prendre les mesures fiscales suivantes : mise en place d'incitations fiscales favorables au développement de projets REDD+, signature de contrats à terme portant sur les crédits carbone liés aux forêts, garantie de crédit ou de prêts à des taux intéressants pour certains types de projets, et le co-investissement public. Toutes ces mesures peuvent s'appuyer sur des textes législatifs nationaux⁹⁰. Ainsi, en 2014, la République démocratique du Congo a adopté une Loi sur les partenariats publics-privés⁹¹ visant à lever des fonds pour financer des grands projets axés sur les ressources naturelles, dont le minerai, l'eau et la forêt. Cette loi crée des conditions juridiques particulières et un régime fiscal spécial pour les partenariats publics-privés : les entreprises qui en font partie sont dispensées de payer certaines taxes directes ou indirectes, telles que les droits d'importation ou d'exportation, l'impôt foncier, les droits de douane et les redevances.

Par ailleurs, certaines législations peuvent à la fois accroître le nombre de projets REDD+ développés dans un pays et attirer plus de fonds pour les financer. Les pays ayant développé une législation en faveur des "paiements pour services écosystémiques" (PSE) constituent des exemples particulièrement parlants. Par exemple, au Costa Rica, la Loi forestière n° 7575 (1996) a mis en place un système de PSE en contrepartie de la fourniture de services hydriques, d'atténuation, de préservation de la biodiversité et de la beauté naturelle. Cette loi crée aussi un fonds national de financement forestier (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, ou FONAFIFO), chargé de distribuer les paiements et les incitations. Le FCPF et le FONAFIFO ont signé une lettre d'intention dans laquelle le premier s'engage à acheter des réductions d'émissions obtenues au moyen de ce programme⁹². De la même manière, une loi récente marquant un tournant dans l'histoire du Pérou crée un cadre législatif en faveur des projets de paiements pour services écosystémiques, dont la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation de la biodiversité et les services rendus par les bassins versants (voir pages 82-83). L'on peut très bien concevoir que ce type de loi nationale puisse être adapté et aménagé pour stimuler les flux financiers au profit du développement de projets REDD+ à grande échelle.



ÉTUDE DE CAS

LA LOI PÉRUVIENNE SUR LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES

En chantier depuis six ans, le projet de loi péruvien sur les écosystèmes (Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos⁹³) a finalement été adopté par le congrès le 5 juin 2014. Cette loi dote les paiements pour services écosystémiques d'un cadre juridique complet et est considérée comme l'un des textes de loi les plus aboutis du genre. Elle fournit un cadre législatif pour les activités de préservation canalisant des capitaux privés pour financer une palette de services écosystémiques, dont la réduction d'émissions de gaz à effet de serre, la préservation de la biodiversité et la fourniture de services liés aux bassins versants. Dans le cadre de cette loi, les programmes PSE demeurent volontaires⁹⁴, mais bénéficient d'un environnement réglementaire plus clair et plus sûr. C'est ainsi que la Loi PSE reconnaît la liberté contractuelle des "contributeurs" et des "bénéficiaires" de s'accorder comme ils l'entendent sur un programme PSE à mettre en œuvre, sous réserve de son approbation par le ministère de l'Environnement.

Les systèmes écosystémiques sont classés au "Patrimoine de la nation" (donc propriété publique)⁹⁵. Toutefois, la Loi PSE vise à rémunérer ceux qui contribuent à la préservation, au rétablissement et à l'utilisation écologiquement viable des services écosystémiques, y compris si ce sont des entités privées⁹⁶. Les "contributeurs" peuvent être des (i) propriétaires (personnes morales ou physiques) ou détenteurs de droits sur la terre (ii) les titulaires d'un droit d'usage de ressources naturelles renouvelables accordé par l'État péruvien, (iii) les ONG titulaires de contrats de gestion d'aires naturelles protégées, et (iv) d'autres entités reconnues par le ministère

de l'Environnement⁹⁷. Par exemple, les détenteurs de concessions forestières (bois, produits forestiers non ligneux, etc.) peuvent bénéficier de programmes PSE. Le paiement des contributeurs de services écosystémiques est subordonné aux résultats de leurs actions de préservation, de rétablissement et d'utilisation écologiquement viable des services écosystémiques⁹⁸. Les "bénéficiaires" des services écosystémiques sont des personnes privées ou publiques, physiques ou morales qui, retirant un bénéfice social, environnemental ou économique des services écosystémiques rendus, rémunèrent les contributeurs en contrepartie de ces services⁹⁹.

Les parties conviennent librement des mécanismes et activités à mettre en place, des bénéfices sociaux, environnementaux et économiques à retirer, des modes de rémunération et de la structure financière qui seront associés aux programmes PSE. La Loi PSE ne fait pas expressément référence aux "crédits carbone" ni aux "attestations carbone". Ces éléments pourraient entrer dans le cadre de la disposition générale relative "aux systèmes de rémunération et stratégies de financement" qui sont à intégrer dans la conception des programmes PSE.

En vertu de la Loi PSE, le ministère de l'Environnement est l'autorité nationale en charge de la gestion du registre des programmes PSE¹⁰⁰, dont la finalité est de valider les programmes PSE convenus entre les contributeurs et les bénéficiaires et de réglementer et contrôler la mise en œuvre. Le contrôle de la conformité et de l'efficacité variera en fonction des programmes. En ce qui concerne la REDD (réduction des émissions

dues au déboisement et à la dégradation des forêts), déjà bien développée sur le plan international, la loi a repris des procédures et des référentiels de certification existants.

En vertu de la Loi PSE, les autorités infranationales doivent promouvoir la mise en œuvre de programmes PSE, conformément aux dispositions relatives au processus de décentralisation¹⁰¹. Pour ce faire, les autorités prévoient dans leur budget le financement d'activités de préservation, de rétablissement et d'utilisation écologiquement viable des sources de services écosystémiques¹⁰². Les entités publiques peuvent lever des fonds et les affecter aux contributeurs de services écosystémiques afin que ceux-ci les utilisent pour développer des programmes PSE¹⁰³.

Des points sont sans doute à reprendre dans des règlements futurs d'exécution de la Loi PSE ou des orientations ou des directives que le ministère de l'Environnement devra élaborer. Par exemple, la Loi PSE n'a pas prévu de mesures fiscales ou d'autres incitations favorables aux projets PSE, elle ne propose pas de solution à la question du cumul de droits en Amazonie péruvienne (terres boisées, propriété communautaire, concessions forestières, aires protégées, concessions minières et autres formes du droit foncier) et ne fait pas non plus expressément référence aux avantages et avantages associés découlant des programmes PSE.

*Marijn Wilder et Ilona Millar
Baker & McKenzie*

ÉTUDE DE CAS

LE SYSTÈME D'INCITATIONS À L'APPUI DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (SISA) DANS L'ÉTAT DE L'ACRE, BRÉSIL

En octobre 2010, l'État brésilien de l'Acre a adopté une loi mettant en place un "système d'incitations à l'appui des services environnementaux" (SISA)¹⁰⁴, en vertu de laquelle les autorités de cet État brésilien ont le droit de faciliter les incitations économiques en vue de la valorisation de plusieurs services écosystémiques, dont le carbone forestier, les ressources en eau, la beauté du paysage, la régulation du climat. Le texte du SISA s'appuie sur les politiques et mandats établis par la Loi fédérale de 2009, dont découle la Politique nationale pour faire face aux changements climatiques, la Loi de l'État de l'Acre de 2007 sur le zonage écologique et économique et les directives de la Politique de l'État de l'Acre sur la valorisation des activités forestières et environnementales. Il est élaboré de manière à établir des ponts avec les systèmes d'incitations futurs en vue de services environnementaux à l'échelle infranationale, nationale et internationale¹⁰⁵.

De plus, il met en place un certain nombre d'institutions et de dispositifs pour mettre en œuvre le SISA, dont:

- un institut de réglementation, contrôle et enregistrement, chargé d'assurer l'intégrité technique et scientifique du système par la réglementation administrative,
- une commission publique de validation et de suivi, composée de représentants du secteur public et de la société civile
- une administration chargée du développement des services environnementaux, partenariat public-privé intégrant des incitations de marché et chargé d'assurer la viabilité économique de projets à finalité sociale et environnementale,
- un comité scientifique, composé de spécialistes reconnus dans des domaines divers,
- un bureau du médiateur chargé de recueillir les signalements de faute et d'y donner suite.

Le texte du SISA a tout d'abord été élaboré pour permettre à l'Acre de valoriser et de vendre ses réductions d'émissions sur le marché californien émergent du carbone, et d'autres marchés mondiaux. Néanmoins, comme la demande de crédits REDD+ ne s'est pas matérialisée, le SISA étudie la possibilité d'un financement par le marché volontaire pour lequel il s'appuie sur un mécanisme central de comptabilisation reposant sur les méthodologies élaborées au titre du programme territorial et imbriqué REDD+ du label Verified Carbon Standard (VCS), voir pages 86-87. Il a aussi obtenu un financement REDD+ dans le cadre du programme allemand REDD Early Movers (REM)¹⁰⁶. À la fin de 2012, le SISA avait obtenu près de 107,7 millions BRL (environ 46 millions USD), dont une partie provient du programme REM, lequel a permis la rémunération et le remboursement de réductions d'émissions dues au déboisement évité par l'État de l'Acre.

La difficulté principale à laquelle est confronté le SISA est de rester en adéquation avec la stratégie REDD+ du Brésil, en évolution permanente. Par exemple, il reste des questions à résoudre au sujet du contrôle de l'État sur les réductions d'émissions obtenues sur son territoire, de l'échange et de la cession des titres compensatoires de carbone, et de la possibilité d'opérer un ajustement de la méthodologie utilisée par l'administration fédérale pour définir les niveaux de référence applicables à la période 2006-2020¹⁰⁷. Ces questions sont décisives si l'on veut assurer la compatibilité des mécanismes REDD+ intervenant à des échelles différentes. L'expérience du développement du SISA par l'État de l'Acre offre donc des leçons extrêmement intéressantes et utiles pour l'élaboration de mécanismes de financement REDD+ semblables dans d'autres pays boisés.



ÉTUDE DE CAS

LA REDD+ TERRITORIALE ET IMBRIQUÉE DU LABEL VERIFIED CARBON STANDARD (VCS)

Le référentiel de la REDD+ territoriale et imbriquée (Jurisdictional and Nested REDD+, JNR) du label Verified Carbon Standard (VCS) est une norme intégrée et mondiale qui comptabilise et attribue des crédits carbone de façon crédible et en toute transparence à des programmes REDD+ à l'échelle de provinces, d'États fédérés ou de pays, ainsi qu'à des projets imbriqués. Ce référentiel est aussi un standard pour le suivi et la quantification des activités REDD+ à différentes échelles : levier d'incitation à la réduction et à l'absorption d'émissions de GES pour différents acteurs, il assure la cohérence et l'intégrité environnementale de l'ensemble des programmes et projets REDD+.

Le référentiel, et plus largement, le programme VCS apportent le socle indispensable à une comptabilisation fiable dans le cadre de l'initiative REDD+ : détermination des niveaux de référence, mesure, notification et vérification des réductions d'émissions et mesures contre les risques éventuels de fuites et d'inversion. Par ailleurs, comme ce référentiel peut être adapté aux besoins des pays, les gouvernements peuvent adopter l'approche qui convient le mieux à la situation et aux besoins particuliers de territoires donnés. De plus, il permet l'imbrication de territoires et de projets plus petits dans des programmes REDD+ de plus grande envergure.

Le programme JNR peut être l'opportunité pour les instances territoriales de générer des réductions d'émissions fongibles et de haute qualité, grâce auxquelles elles pourront diversifier le financement de leurs activités REDD+ en faisant appel à des financements publics liés aux résultats, aux marchés du carbone, ou à ces deux moyens. L'établissement d'une méthode bien définie de vérification des réductions d'émissions

provenant des forêts à l'échelle territoriale (englobant des politiques publiques, des programmes et des projets imbriqués) peut accroître la confiance des décideurs, des donateurs et des investisseurs et par conséquent, dynamiser l'afflux de fonds à l'appui de l'initiative REDD+.

Le label VCS collabore avec les gouvernements, les ONG et les acteurs multilatéraux pour développer la mise en œuvre mondiale de programmes JNR pilotes, en Amérique latine, en Afrique et en Asie tout particulièrement. Ces activités pilotes contribueront à démêler les divers problèmes associés à la comptabilisation des réductions d'émissions à une échelle variable, en apportant de nouvelles connaissances, et livreront des enseignements utiles aux décideurs nationaux et internationaux, ainsi qu'aux acteurs des marchés réglementés et volontaires émergents.

Le programme JNR est utilisé au niveau national au Costa Rica, au Chili et en Équateur, et au niveau infranational au Brésil (Acre), en République démocratique du Congo (Mai Ndombe), au Pérou et au Guatemala. Une dizaine d'autres États dans le monde s'emploient actuellement à appliquer le référentiel JNR, ou projettent de le faire.

STIMULATION DE LA DEMANDE ET DU FINANCEMENT DE LA REDD+ TERRITORIALE

S'il y a une prise de conscience de plus en plus forte de l'efficacité et de la viabilité de l'initiative REDD+ à l'échelle territoriale pour atteindre les objectifs nationaux et mondiaux de réduction d'émissions, il n'en demeure pas moins que les paiements liés aux résultats, notamment en contrepartie de réductions d'émissions vérifiées nécessitent de nouvelles sources de financement. Le programme JNR apporte un référentiel de comptabilisation et

de vérification fiable et reconnu sur le plan international, qui répond aux besoins d'une gamme de dispositifs de financement, axés sur le marché ou liés à des fonds, et comprenant les systèmes de financement de donateurs liés aux résultats, des fonds privés, les marchés internationaux volontaires et les nouveaux marchés réglementés (p. ex. Californie, Afrique du Sud, Japon, Chili et l'État de Rio de Janeiro), mais il est aussi un moyen de garantir que les programmes puissent à terme faire partie d'un éventuel mécanisme de la CCNUCC. En cela, il peut contribuer à modifier les perspectives financières de la REDD+.

En raison de la compatibilité du référentiel JNR avec les fonds, donateurs et marchés existants tels que le programme REDD Early Movers et le FCPF, il peut être le système principal de comptabilisation et de vérification carbone des programmes REDD+, qui disposeront ainsi d'un système unique et cohérent, à même de répondre aux besoins d'une panoplie d'options de financement. Cela permet de réduire les coûts et évite la répétition inutile d'activités. Le programme JNR offre donc une solution aux pouvoirs publics qui cherchent à assumer un rôle de chef de file et se faire connaître pour les réductions d'émissions obtenues grâce à leurs programmes REDD+, sans limiter leur choix de financements futur.

*Toby Janson-Smith et Naomi Swickard
Verified Carbon Standard*

EXEMPLES DE CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS NATIONAUX RELATIFS AU FINANCEMENT DE LA REDD+

SYSTÈME INSTITUTIONNEL À L'APPUI DE LA RÉCEPTION, LA GESTION ET LA DISTRIBUTION DES FONDS REDD+

INDONÉSIE	MEXIQUE	RDP DU LAOS	VIETNAM
<p>La stratégie nationale REDD+ de l'Indonésie énonce les objectifs et le mandat d'un instrument de financement relatif à la gestion des fonds REDD+¹⁰⁸, le Fonds pour la REDD+ en Indonésie ou "FREDDI", désigné parfois comme 'le fonds des fonds'. Les fonds faisant partie du FREDDI peuvent être des sociétés ad hoc, des gestionnaires de fonds ou découler d'accords d'investissements collectifs. Ces fonds filiales peuvent former des coentreprises avec d'autres fonds/sociétés en vue d'établir des mécanismes de décaissement et d'obtenir plus de capitaux. Ainsi, en plus d'accepter et de décaisser des aides publiques de donateurs traditionnels à l'appui des mesures de préparation et de renforcement des capacités, le FREDDI pourrait aussi acheter auprès de projets privés des crédits certifiés par rapport à des référentiels volontaires et effectuer des investissements dans le développement de projets, une fois les indicateurs d'état de préparation et de capacités MNV satisfaisants¹⁰⁹.</p>	<p>Le Fonds forestier mexicain (FFM) est censé être l'instrument principal au service du financement de la REDD+. Attribué par la Loi générale sur le développement forestier durable de 2003¹¹⁰, le mandat du FFM a été établi officiellement pour une durée de 10 ans (Mandatario).</p> <p>Le FFP est l'instrument financier principal de la CONAFOR (Comisión Nacional Forestal)¹¹¹, dont l'objectif est d'encourager les activités productives associées à la conservation et à la restauration des forêts. Le FFM facilite l'accès à des services financiers, développe des mécanismes de paiement pour services environnementaux, encourage les obligations de conservation, et affecte les subventions directes reçues aux communautés. Les transactions annuelles du FFM dépassent 600 millions USD.</p> <p>Le Fonds changements climatiques a été créé par la Loi générale pour faire face aux changements climatiques de 2012 dans le but d'affecter des fonds aux projets d'atténuation et d'adaptation. Le Fonds n'est toutefois pas opérationnel à l'heure actuelle. À sa création, il était censé relayer et administrer les financements REDD+.</p>	<p>Il existe actuellement trois fonds publics nationaux principaux liés à la gestion des ressources forestières : le fonds de réduction de la pauvreté (PRF¹¹²); le fonds de protection environnementale (EPI¹¹³) et le fonds de développement des ressources forestières (FRDF¹¹⁴). L'article 17(4) du décret du Premier ministre établissant le fonds de protection environnementale interdit la création de tout nouveau fonds dans le domaine de la protection écologique ou de la gestion des ressources naturelles. Par conséquent, des modifications des décrets existants à la base de l'EPF ou d'autres fonds pour prendre en compte le financement de la REDD+ seront probablement nécessaires. Si le mandat du FRDF est celui qui se rapproche le plus de la REDD+ (facilitation des paiements en vue de la protection des forêts), la structure du PRF fournit le modèle le plus transposable au financement de la REDD+. Le PRF a mis en place des structures de gestion, du village au niveau national, et a montré que ses procédures et capacités existantes répondent aux obligations des donateurs internationaux sur le plan financier¹¹⁵.</p>	<p>Adoptée en 2012, une décision du premier ministre¹¹⁶ prévoit la mise en place d'un fonds vietnamien de protection et de développement des forêts (VNFF). L'administration forestière du Vietnam.</p> <p>(VNFOREST) a ordonné aux organismes concernés d'élaborer un projet de création de fonds à présenter au gouvernement. Ce projet reste à finaliser.</p>

INCITATIONS FISCALES OU LÉGISLATIVES EMPLOYÉES OU ÉTUDIÉES À L'APPUI DU FINANCEMENT DE LA REDD+.

INDONESIA	MEXICO	LAO PDR	VIETNAM
<p>Une fois qu'il sera opérationnel, le FREDDI, dont l'architecture novatrice autorise des permis d'achat de crédits provenant de projets privés REDD+ et sa fonction éventuelle d'instrument de placement, pourrait être un facteur important d'incitation au financement de la REDD+ par de multiples sources.</p>	<p>IAu vu de l'évolution de la situation et des besoins du Mexique, la CONAFOR et la Banque mondiale ont proposé en 2011 une refonte du fonds forestier. Ce processus en cours pourrait offrir de nouvelles perspectives de stimulation du financement de la REDD+.</p> <p>La Loi pour faire face aux changements climatiques de 2012 prescrit la mise en place d'incitations économiques, y compris fiscales, pour développer les activités d'atténuation et d'adaptation (articles 91-95).</p>	<p>La structure d'un fonds en vue de la REDD+ n'est toujours pas déterminée La prise en charge des coûts administratifs d'un fonds autonome REDD+ (ou d'un instrument REDD+ appartenant à un fonds existant) par l'État stimulerait une augmentation du volume des investissements consacrés à des projets REDD+.</p>	<p>La structure d'un fonds en vue de la REDD+ n'est toujours pas déterminée La prise en charge des coûts administratifs d'un fonds autonome REDD+ (ou d'un instrument REDD+ appartenant à un fonds existant) par l'État stimulerait une augmentation du volume des investissements consacrés à des projets REDD+¹¹⁷.</p>



SYSTÈMES NATIONAUX DE SURVEILLANCE DES FORÊTS

INTRODUCTION

L'absence de données exactes et actuelles sur les forêts constitue l'un des défis majeurs de la conception de politiques et de mesures visant à agir sur les facteurs du déboisement et de la dégradation des forêts¹¹⁸. Le système national de surveillance des forêts (SNSF) est l'outil que les pays sont tenus d'élaborer en vertu de la CCNUCC pour collecter des données sur les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre, qui seront mesurées, notifiées et vérifiées pour pouvoir recevoir des paiements liés aux résultats. C'est aussi le système physique et technique sur lequel ils s'appuient pour détecter et quantifier le couvert et les modifications de celui-ci au cours du temps (les données collectées pourraient porter par exemple sur la biomasse aérienne et souterraine, le type de forêt, la densité du couvert)¹¹⁹. On peut considérer que le SNSF assure une fonction de surveillance ainsi qu'une fonction de mesure, de notification et de vérification (MNV)¹²⁰.

La surveillance désigne le processus de collecte d'informations sur les résultats de la mise en œuvre des activités REDD+. Les informations recueillies permettront aux pays de suivre les résultats des politiques et des mesures conçues et appliquées pour contribuer à la mise en œuvre de l'initiative REDD+.

Une surveillance nationale des forêts régulière et globale permettrait d'empêcher les fuites en repérant les changements d'affectation des sols et la mise en œuvre des activités REDD+ sur la totalité des territoires nationaux (surveillance totale). Elle peut aussi aider les décideurs à déterminer si des interventions sont nécessaires et où intervenir (p. ex. application plus rigoureuse de la loi dans une zone particulière menacée par l'exploitation forestière illégale).

La surveillance dans le cadre de la REDD+ n'est pas limitée au carbone. Par exemple, les données rassemblées peuvent être rapportées à la biodiversité ou utilisées pour évaluer l'efficacité des cadres juridiques de protection des forêts. La surveillance peut aussi être utile pour répondre à d'autres dispositions de la CCNUCC, p. ex. pour recueillir des informations sur la prise en compte et le respect des garanties (voir pages 53-54), ou pour rendre compte des mesures prises pour répondre aux obligations prévues par d'autres conventions : données requises dans le cadre des stratégies et plans d'action nationaux relatifs à la biodiversité

de la Convention sur la diversité biologique. Les données liées aux forêts collectées dans le cadre de la REDD+ peuvent aussi être intéressantes pour la gestion des forêts productives et la conception et la mise en œuvre des stratégies de développement des pays.

La **MNV** désigne **la mesure, la notification et la vérification**¹²¹ des émissions de gaz à effet de serre par les sources et des absorptions par les puits. Dans le cadre de la CCNUCC, les systèmes MNV sont utilisés pour mesurer la réduction d'émissions de gaz à effet de serre et l'absorption d'émissions par les puits, y compris lorsqu'elles résultent de la mise en œuvre des Mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN), qui englobent la comptabilisation du carbone associée à tout secteur contribuant à l'atténuation¹²², et l'initiative REDD+, cette dernière ne concernant que l'atténuation dans le secteur forestier. Dans ce chapitre, la MNV désigne la MNV dans le cadre de l'initiative REDD+.

La **mesure** est le processus d'estimation des émissions anthropiques par les sources et des absorptions par les puits qui sont liées aux forêts, des stocks de carbone forestier, et des variations de ceux-ci et des superficies forestières, résultant de la mise en œuvre des activités REDD+, conformément aux orientations et aux directives du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Dans le cadre de la CCNUCC, les pays sont censés **notifier** ces estimations au Secrétariat de la CCNUCC à l'aide d'une annexe jointe à leurs Rapports biennaux actualisés (RBA), en toute transparence et en temps utile. Le Secrétariat de la CCNUCC coordonne ensuite un processus de **vérification** des estimations, mené par une équipe d'experts techniques indépendants, spécialistes de l'Utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

En plus d'être des outils de suivi des résultats REDD+ relatifs à l'atténuation, les systèmes MNV peuvent aussi servir à vérifier l'intégrité environnementale de toute action d'atténuation. Veillant à ce que la transparence, l'exactitude, l'exhaustivité, la cohérence et la comparabilité des rapports soient standardisées sur le plan international, la CCNUCC exige que les pays respectent les orientations et directives du GIEC concernant les inventaires

nationaux de gaz à effet de serre^{123,124}. Les systèmes MNV sont un facteur essentiel de la bonne adéquation entre les paiements liés aux résultats au titre de la REDD+ et les avancées nationales réelles de l'atténuation des changements climatiques.

Les cadres juridiques nationaux peuvent être à la base de l'établissement, de la transparence, de la redevabilité et du fonctionnement efficace des SNSF, même si leur élaboration et leur efficacité dépendent surtout des capacités techniques (p. ex. disponibilité de données de télédétection et aptitude à les analyser).

Il n'existe pas d'approche uniformisée de l'élaboration des cadres juridiques en vue des SNSF. En effet, leur structure et leur fonction dépendent en grande partie du contexte politique, de l'économie, de la culture, des objectifs de développement et des capacités des pays. Par exemple, le champ d'application du système MNV varie d'un pays à l'autre. Si certains ont élaboré des systèmes MNV intégrés englobant le territoire national tout entier et répondant à de nombreux besoins de notification, y compris liés aux MAAN, d'autres ont mis au point des systèmes MNV dédiés à une seule activité, p. ex. la REDD+¹²⁵.

Cette partie présente les conditions et les directives de la CCNUCC et du FCPF quant aux SNSF, puis s'attache à montrer en quoi leur fonctionnement efficace découle du cadre juridique. Le cadre juridique peut servir de base à l'établissement d'un système institutionnel adéquat, transparent et comptable en vue de la surveillance et de la MNV (voir pages 101-103), à la définition de ce que l'on entend par 'les forêts' et par 'le déboisement et la dégradation des forêts' dans un pays donné (voir pages 114-115), et à l'établissement de liens avec les autres composantes nationales REDD+, telles que le Système d'information sur les garanties (SIS) (voir page 104)¹²⁶.

CONDITIONS ET OBLIGATIONS RELATIVES AUX SYSTÈMES NATIONAUX DE SURVEILLANCE DES FORÊTS

DIRECTIVES ET CONDITIONS INTERNATIONALES DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Systèmes Nationaux de Surveillance des Forêts (SNSF)

Selon le Cadre de Varsovie pour la REDD+, les pays en développement parties sont tenus d'élaborer un Système national de surveillance des forêtsⁱ 'fiable'ⁱⁱ dont la finalité est d'estimer les 'émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits liées aux forêts, les stocks de carbone forestier, les variations de ceux-ci et de la superficie des forêts'ⁱⁱⁱ. Les pays devraient veiller à ce que leur SNSF fournisse des données et des informations transparentes, cohérentes dans le temps et appropriées pour la mesure, la notification et la vérification des activités REDD+^{iv}.

Les caractéristiques générales des SNSF devraient être les suivantes:

- s'appuyer sur les systèmes existants^v;
- permettre l'évaluation des différents types de forêt d'un pays donné, notamment des forêts naturelles, tels que définis par chaque pays^{vi};
- être adaptables et se prêter à des améliorations^{vii};
- tenir compte, comme il convient, de la mise en œuvre par phases envisagée pour l'initiative REDD+^{viii} qui prévoit l'éventualité de la mise au point de systèmes infranationaux de surveillance en tant que mesure provisoire pour suivre les activités de démonstration pendant que s'effectue la transition vers un système national.

Les directives supplémentaires relatives aux SNSF préconisent que les pays en développement parties:

- surveillent et notifient les déplacements d'émissions au niveau national^{ix};
- se fondent sur les orientations et les directives les plus récentes du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour estimer les émissions et les absorptions dans le secteur des forêts, les stocks de carbone forestier et les variations des superficies forestières^x.

La CCNUCC reconnaît également que les SNSF peuvent fournir des informations utiles pour les systèmes conçus pour démontrer la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées (Systèmes d'information sur les garanties, SIS)^{xi}.

i. Le suivi et la notification infranationaux sont aussi reconnus par la CCNUCC comme une mesure provisoire (paragraphe 71(c) de la Décision 1/CP.16) de l'élaboration d'un système national de surveillance des forêts fiable et transparent

ii. Paragraphe 3 de la Décision 11/CP.19

iii. Paragraphe 2 de la Décision 11/CP.19

iv. Paragraphe 3 de la Décision 11/CP.19

v. Paragraphe 4(a) de la Décision 11/CP.19

vi. Paragraphe 4(b) de la Décision 11/CP.19

vii. Paragraphe 4(c) de la Décision 11/CP.19

viii. aragraphe 4(d) de la Décision 11/CP.19

ix. Paragraphe 71(c) de la Décision 1/CP.16

x. Paragraphe 2 de la Décision 11/CP.19 de la CCNUCC

xi. Paragraphe 5 de la Décision 11/CP.19

MESURE, NOTIFICATION ET VÉRIFICATION (MNV)

Mesure

Selon le Cadre de Varsovie pour la REDD+, pour que les pays en développement puissent obtenir des financements liés aux résultats au titre de l'initiative REDD+, il faut que les "émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits dans le secteur des forêts, les stocks de carbone forestier et les variations de ceux-ci et des superficies forestières" découlant de la mise en œuvre des activités REDD+ soient entièrement mesurées, notifiées et vérifiées^{xii}.

Pour y parvenir, les pays en développement sont censés:

- recourir à la fois à la télédétection et à des mesures au sol pour l'inventaire du carbone forestier en vue de l'estimation, selon les cas, des émissions anthropiques de gaz à effet de serre par les sources et des absorptions par les puits liées à l'état des forêts, des stocks de carbone forestier et des variations des superficies forestières^{xiii};
- fournir des estimations qui soient transparentes, cohérentes et le plus exactes possible et qui réduisent les facteurs d'incertitude, en tenant compte des capacités et des moyens de chaque pays^{xiv};
- assurer que les résultats obtenus par leurs systèmes soient disponibles et qu'ils puissent faire l'objet d'un examen, comme convenu par la Conférence des Parties^{xv};
- utiliser dans l'estimation des émissions, des absorptions et des variations des superficies forestières, liées aux activités REDD+, des données qui soient transparentes et cohérentes dans le temps et qui cadrent avec les niveaux d'émission de référence et/ou les niveaux de référence (NER/NR)^{xvi}.
- exprimer les résultats de la mise en œuvre des activités REDD+ (mesurés par rapport aux NER/NR pour les forêts) en tonnes d'équivalent dioxyde de carbone par an^{xvii}.
- veiller à la cohérence des données avec les NER/NR pour les forêts établis ou actualisés^{xviii}.
- veiller à ce que les données produites pour la MNV des activités REDD+ soient conformes aux directives élaborées pour la MNV des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN)^{xix}.

xii. Paragraphe 64 de la Décision 2/CP.17, paragraphe 3 de la Décision 9/CP.19

xiii. Décision 4/ep.15 1. (d) (i) de la CCNUCC

xiv. UNFCCC Decision 4/CP.15

xv. Décision 4/ep.15 de la CCNUCC

xvi. Paragraphe 3 de la Décision 14/CP.19

xvii. Paragraphe 4 de la Décision 14/CP.19

xviii. Paragraphe 5 de la Décision 14/CP.19

xix. Paragraphe 3 de la Décision 11/CP.19

Des directives supplémentaires figurant dans des décisions précédentes de la COP préconisent que les pays en développement parties se fondent sur les orientations et les directives les plus récentes du GIEC pour estimer les émissions, les absorptions liées aux forêts, les stocks de carbone forestier et les variations des superficies forestière^{xx}.

Notification

D'après le Cadre de Varsovie pour la REDD+, les parties devraient fournir des données et des informations au Secrétariat de la CCNUCC dans une annexe technique de leurs rapports biennaux actualisés (une plus grande latitude étant laissée aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement qui peuvent communiquer leurs rapports biennaux actualisés comme ils l'entendent plutôt qu'avant décembre 2014 et tous les deux ans après cette date)^{xxi}, sur une base volontaire^{xxii}, en accord avec les directives figurant dans des décisions précédentes^{xxiii}.

Vérification

Le Cadre de Varsovie pour la REDD+ énonce que les données communiquées par les pays en développement parties seront vérifiées par une équipe d'experts techniques en vue de l'octroi de paiements liés aux résultats, à l'issue d'un processus de consultations et d'analyses internationales (ICA). Cette équipe doit être composée de deux experts de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), originaires d'un pays en développement partie pour l'un et d'un pays développé partie pour l'autre^{xxiv}.

Ces experts techniques analyseront^{xxv}:

- l'exactitude des résultats;
- la cohérence des méthodologies employées, des définitions, du degré de complétude et des informations entre le niveau de référence évalué et les résultats de la mise en œuvre des activités REDD+;
- la cohérence des données et des informations fournies dans l'annexe technique et des directives fournies par la CCNUCC;
- le degré de transparence, de cohérence, d'exhaustivité et d'exactitude de ces informations.

xx. Paragraphe 2 de la Décision 11/CP.19 de la CCNUCC

xxi. Paragraphe 6 de la Décision 14/CP.19

xxii. Paragraphe 7 de la Décision 14/CP.19

xxiii. La Décision 4/CP.15 et l'annexe III de la Décision 2/CP.17 donnent des directives

xxiv. Paragraphe 10 de la Décision 14/CP.19

xxv. Paragraphe 11 de la Décision 14/CP.19

DIRECTIVES DU GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC)

Selon les méthodologies du GIEC, la façon la plus simple de mesurer les données est de considérer le rythme auquel se produisent les variations des superficies forestières et des types de forêt, donc de collecter des informations sur l'importance des activités humaines (données d'activité) et de les conjuguer aux données d'émissions ou d'absorptions moyennes par activité, c.-à-d. les émissions liées aux variations des superficies forestières et des types de forêt (facteurs d'émission). Le GIEC propose trois approches de recueil des données d'activité, et trois approches de calcul des facteurs d'émission, parmi lesquelles les pays peuvent choisir en fonction de leurs capacités, situations nationales, préférences et données dont ils disposent.

Lorsque les systèmes MNV en vue de l'initiative REDD+ deviendront opérationnels au niveau national (normalement en Phase III, voir pages 24-25), les données d'activité pourront être recueillies et analysées par un système de surveillance des terres par satellite, et les facteurs d'émission pourront être calculés à partir des données de l'inventaire forestier national, donc au moyen des deux composantes du SNSF d'un pays²⁷. Les données d'activité et les facteurs d'émission serviront à établir la partie de l'inventaire national des gaz à effet de serre relative à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la

foresterie (UTCATF), laquelle fera l'objet de communications nationales et de rapports biennaux actualisés qui seront transmis au Secrétariat de la CCNUCC. Ces rapports, communications et inventaires seront réalisés par un réseau d'institutions ayant des fonctions et des responsabilités diverses suivant le pays considéré et son cadre juridique.

OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DU FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER DE LA BANQUE MONDIALE

Le Fonds de préparation du FCPF demande aux pays participants de mettre sur pied un SNSF dont le but ultime est "d'estimer les émissions et l'absorption propres au secteur forestier, et de produire de plus amples informations sur la distribution spatiale et le taux de changement des facteurs clés du déboisement et de la dégradation des forêts"^{xxvi}.

Les directives fournies par le FCPF peuvent aider les pays à repérer les éléments et les caractéristiques de leur SNSF pouvant être pris en compte dans le cadre juridique, notamment^{xxvii}:

- la clarification des objectifs du SNSF, en indiquant sa finalité, y compris le suivi du déboisement et de la dégradation des forêts, et la mise en œuvre des activités REDD+, ainsi que la définition de ces termes;
- la conception du système de surveillance de manière à assurer qu'il renvoie bien au suivi de l'évolution des activités d'utilisation des terres projetées dans le cadre de la stratégie REDD+ et des politiques de mise en œuvre de celle-ci, et soit à même d'effectuer ce suivi;
- la définition de la fréquence des diverses activités entreprises dans le cadre du SNSF (p. ex. réalisation d'inventaires forestiers);
- la définition des critères et processus retenus pour la conception du SNSF;
- la garantie de la nature participative du SNSF (encouragement des parties prenantes à participer à la mise en œuvre du système de surveillance et du processus de vérification);
- la détermination des modalités d'intégration de la conception du SNSF dans d'autres processus, tels que : l'analyse des facteurs de déboisement, la mise au point des niveaux de référence et le processus national d'inventaire et de notification des GES.

Le modèle de R-PP propose que les pays s'acquittent des tâches ci-dessus au moyen des stratégies nationales REDD+ et/ou de politiques de mise en œuvre complémentaires^{xxviii}.

xxvi. Composante 4a du modèle de R-PP

xxvii. Ibid

xxviii. Ibid

De plus, le modèle de R-PP préconise qu'en ce qui concerne l'élaboration de leur SNSF, les pays "évaluent les systèmes/structures nécessaires pour le suivi et l'examen, la transparence, l'accessibilité et le partage des données tant au niveau national que mondial"^{xxxix}. Le modèle de R-PP du Fonds de préparation du FCPF ne se penche pas sur la MNV, s'en remettant plutôt aux directives de la CCNUCC pour ce qui est de la notification et de la vérification^{xxx}.

Le Cadre méthodologique du Fonds carbone demande aux pays de veiller à ce que leur système de surveillance des forêts (tel que conçu au titre du FCPF) s'articule bien avec le SNSF (tel que requis par la CCNUCC)^{xxxix}. En ce qui concerne la MNV plus particulièrement, le Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF ne prévoit guère d'obligations supplémentaires par rapport à celles de la CCNUCC.

Il demande cependant aux pays de veiller à ce que:

- les méthodes utilisées pour la MNV soient identiques, ou "manifestement équivalentes" à celles retenues pour établir le niveau de référence"^{xxxii};
- dans le cadre de leur programme de réduction des émissions aient été "examinées les possibilités" d'associer les communautés à la surveillance et à la préparation des rapports^{xxxiii}.

xxix. Ibid

xxx. Ibid

xxxix. Indicateur 15.1, Critère 15 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

xxxii. Indicateur 14.3, Critère 14 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

xxxiii. Indicateur 16.1, Critère 16 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

CE QUE LES PAYS PEUVENT FAIRE

METTRE EN PLACE UN SYSTÈME INSTITUTIONNEL À L'APPUI DU SNSF

Afin de créer un système national de surveillance des forêts "fiable et transparent", de nouveaux systèmes institutionnels pourraient être requis qui "s'appuient sur les systèmes existants"¹²⁸ et fonctionnent de manière coordonnée entre les différents niveaux, local, régional et national. De nombreux pays ont en fait déjà des SNSF dans leurs structures de gestion des forêts, ainsi que des institutions ou des services institutionnels assurant certaines fonctions du système MNV en vue de la REDD+, p. ex. la réalisation d'inventaires forestiers nationaux¹²⁹. Cependant, dans le contexte de l'initiative REDD+ qui privilégie le carbone, les pays pourraient avoir besoin d'élargir le champ de leur SNSF pour pouvoir collecter les données nécessaires. Ils peuvent donc soit adapter les institutions existantes pour répondre entièrement aux dispositions liées à la REDD+, soit créer de nouveaux systèmes réservés exclusivement à cette fin¹³⁰.

Le SNSF peut être composé d'un réseau d'institutions ayant chacune des fonctions et des responsabilités définies par le cadre juridique national. Par exemple, la mise en place d'un système MNV consiste notamment à accorder à des organismes et des institutions la responsabilité de la supervision, de l'approbation et de la coordination de la MNV aux échelles locale, infranationale et nationale. La CCNUCC ne prescrit pas l'organisation institutionnelle qui conviendrait pour la MNV. Les pays devront par conséquent désigner l'institution chef de file ainsi que la répartition des fonctions et responsabilités entre les organismes d'exécution de la MNV. Certains pays ont établi ou prévoient d'établir un organisme central de pilotage de la MNV, qui dans certains cas peut avoir déjà été mis en place en vue de la MNV pour les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN). D'autres pays ont intégré une 'composante MNV' (p. ex. un groupe de travail, une équipe spéciale ou un comité) dans leur organisme central REDD+. Par exemple, le Cameroun a créé une entité MNV au sein de son Secrétariat technique REDD+, organisme d'exécution en charge de la mise en œuvre de l'initiative REDD+ qui fait partie intégrante du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable (MINEPDED)¹³¹.





Pour répondre aux obligations de notification de la CCNUCC, les pays pourraient décider de conférer à l'entité chef de file MNV la charge de transmettre à la CCNUCC les communications nationales et les rapports biennaux actualisés, comprenant le cas échéant une annexe technique³². Cependant, en Indonésie par exemple, si l'agence nationale REDD+ donne les directives de suivi et de notification des mesures REDD+ et facilite la communication nationale à la CCNUCC, c'est le National Council on Climate Change qui est chargé de soumettre à la CCNUCC les communications nationales et les rapports biennaux actualisés.

En plus de créer l'organe chef de file MNV ou d'accorder ce statut à une entité existante, le cadre juridique peut aussi servir à déterminer l'institution qui enregistrera les actions d'atténuation REDD+ dans l'inventaire existant, le cas échéant. Au Mexique, la loi pour faire face aux changements climatiques habilite le Secrétariat de l'environnement et des ressources naturelles (SEMARNAT) à créer un registre national des émissions de gaz à effet de serre³³. Le cadre juridique peut aussi préciser l'institution en charge du contrôle et de l'assurance de la qualité des informations relatives à la réduction des émissions et, conformément aux directives de la CCNUCC concernant la vérification, l'institution devant participer au processus de vérification indépendante à l'échelle internationale³⁴.

De plus, les pays peuvent décider d'utiliser leur SNSF pour rassembler les données nécessaires afin de répondre aux dispositions de la CCNUCC concernant les garanties, donc pour étayer les informations relatives à la manière dont les garanties sont "prises en compte et respectées" au cours de la mise en œuvre des activités REDD+ (p. ex. la préservation de la biodiversité et le respect des droits des peuples autochtones et des communautés locales), afin d'en communiquer un résumé au Secrétariat de la CCNUCC. En fonction des situations nationales, il pourrait s'agir d'associer les communautés au processus de collecte et de communication des informations. Si les pays décident de reconnaître la surveillance communautaire comme une source valable d'informations, les institutions locales pourraient être chargées de la communication de ces informations à un organe national. Le Guyana pratique la surveillance communautaire en application de son mémorandum d'accord avec la Norvège.

Par ailleurs, le succès du SNSF et de ses fonctions de suivi, de mesure et de notification dépendra de la réalisation de certaines "conditions propices" dont il est question au chapitre suivant (voir page 119), concernant notamment la responsabilisation, la

transparence, une bonne communication et une circulation fluide des informations entre les différents organismes aux niveaux local, régional et national en ce qui concerne les données qu'elles pourraient collecter³⁵. Les pays sont encouragés à s'appuyer sur leurs systèmes existants, même si cela pourrait nécessiter des actions d'envergure pour remédier à certaines défaillances fondamentales des systèmes de gouvernance.

Approches de la mise en place de systèmes institutionnels à l'appui du SNSF par l'intermédiaire du cadre juridique

Les pays pourraient s'appuyer sur leurs cadres juridiques pour préciser les fonctions et responsabilités des institutions participant au suivi des politiques REDD+ et à la MNV des réductions d'émissions dans un document d'orientation (autrement dit, une politique), comme leur stratégie nationale REDD+ (p. ex. la stratégie nationale REDD+ de l'Indonésie prévoit la création d'une institution MNV). Certains pays pourraient décider de commencer par prescrire une analyse des écarts relative aux institutions existantes concernées dans un document d'orientation (p. ex. dans une stratégie nationale REDD+, le cas échéant). En fonction des résultats d'une telle analyse, les pays pourraient choisir de préciser les fonctions de ces institutions et la répartition des rôles dans un document d'orientation. Celui-ci pourrait aussi définir clairement les modalités de coordination entre les institutions.

Toutefois, afin de s'assurer de la solidité des compétences et des mandats des institutions impliquées dans la surveillance et la MNV des activités REDD+, plutôt que d'établir ces mandats par des politiques publiques, les pays devraient s'appuyer sur des instruments juridiques. Par exemple, la création de l'institution chef de file MNV pourrait être inscrite dans un texte de loi. Ce texte devra doter l'organisme de compétences d'exécution de son mandat bien définies, en lui donnant par exemple les moyens d'obliger les autres administrations à lui fournir des informations. Dans le cas où des institutions appropriées sont déjà en place, une autre solution consiste pour un pays de décider de réformer les lois établissant ces institutions pour élargir leurs mandats et leurs compétences à la MNV des activités REDD+. Par exemple, cette option pourrait être envisagée si des institutions sont déjà en place pour la MNV des MAAN.

Enfin, des accords de coordination entre institutions pourraient être nécessaires pour préciser les fonctions et les responsabilités, par exemple entre les fournisseurs de données essentielles et l'institution chef de file en charge de la surveillance³⁶.





CREATE LINKS WITH OTHER REDD+ RELATED COMPONENTS

Le SNSF pourrait fournir des données et des informations pertinentes pour d'autres composantes du système de communication d'informations REDD+, telles que le système d'information sur les garanties (SIS)³⁷. Il est donc important de veiller à créer des liens entre les différents processus de collecte et de notification des informations en vue de l'initiative REDD+. De nombreux liens et synergies pourraient être créés entre les SNSF et les SIS, concernant par exemple l'échange, la collecte et le traitement des données. La création de synergies pourrait accroître l'efficacité et la fiabilité des deux systèmes, tout en permettant de limiter les coûts, conduisant de ce fait à une augmentation de la qualité des données et de la cohérence des rapports.

Ainsi, le SIS pourrait avoir besoin d'informations sur le couvert arboré ou les détenteurs de droits fonciers afin de suivre l'impact des activités REDD+ sur la biodiversité ou la permanence. Ces données pourraient aussi être recueillies par un SNSF. Les synergies et les liens entre un SNSF et le SIS pourraient aussi découler des processus de collecte des nouvelles données. Par exemple, les communautés réunissant des informations sur le couvert arboré ou les essences dans le cadre des activités de surveillance d'un SNSF, pourraient être bien placées pour recueillir des données sur la biodiversité pour le SIS.

Les liens entre ces systèmes pourraient en partie être établis par le biais du cadre juridique, lequel ferait état des zones de superposition et attribuerait une compétence de coordination de ces différents processus, dans la stratégie nationale REDD+ ou dans un document d'orientation distinct. Ainsi, la stratégie nationale REDD+ de l'Indonésie affirme la nécessité de la synchronisation initiale du système MNV et du SIS³⁸.



MISE EN PLACE PAR LES PAYS DES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS LIÉS À LA MNV EN S'APPUYANT SUR LE CADRE JURIDIQUE : QUELQUES EXEMPLES

INDONÉSIE

Dans sa Stratégie nationale REDD+ de 2012, l'Indonésie a prévu la création d'une "institution MNV en vue de l'initiative REDD+".

Les Décrets présidentiels 19/2010 et 25/2011 chargent une équipe spéciale REDD+ (l'actuelle agence REDD+) de créer une institution et d'élaborer un système MNV. L'agence REDD+ a la responsabilité globale de ses actions et politiques.

En vertu de la stratégie REDD+, l'Institution MNV est chargée de soutenir plusieurs activités du Plan d'action national de réduction des émissions de gaz à effet de serre (adopté par le décret présidentiel 61/2011), comprenant la mise en œuvre d'un inventaire de GES (décret présidentiel 71/2011). La stratégie REDD+ confie également à l'Institution MNV la responsabilité d'harmoniser les activités du système national de surveillance des forêts, notamment les unités forestières d'aménagement, la télédétection etc.

MEXIQUE

Le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (SEMARNAT) est institué par Décret présidentiel en novembre 2000. Il est chargé en particulier "d'analyser la qualité de l'environnement et de mettre en place et de promouvoir le système d'information environnemental...les systèmes de suivi... et les inventaires des ressources naturelles" (article 14). La création de la commission nationale forestière (CONAFOR), service du SEMARNAT, découle du Décret présidentiel d'avril 2001 (DOF 21/04/2001). Cette commission a vocation de concevoir, mettre en œuvre et suivre les activités forestières durables.

La CONAFOR est secondée par le Conseil national forestier (CONAF), organe consultatif institué par la Loi générale pour le développement forestier durable de 2003 (article 155), qui fonde aussi les institutions aidant le SEMARNAT à mettre en œuvre les activités MNV en vue de la REDD+ : le Système national d'information forestière et l'Inventaire national des forêts et des sols (INFyS). Un décret de modification de cette loi en juin 2012 donne mandat au gouvernement fédéral de mettre en place le système MNV trois ans au plus tard après son entrée en vigueur.

La Loi générale pour faire face aux changements climatiques de 2012 crée également d'autres institutions afin de faciliter la mise en œuvre des activités MNV REDD+ par le SEMARNAT. C'est le cas du registre national des émissions (article 87) qui sera mis en place et tenu par la CONAFOR. En vertu de cette même loi, la Coordination de l'évaluation est mise sous le contrôle de l'Institut national de l'écologie et des changements climatiques (INECC), qui vise à évaluer l'efficacité des politiques REDD+ en fonction des résultats du processus MNV (article 13).

En mai 2010, le Mexique signe un MA avec la Norvège pour développer ses activités MNV (15 millions USD sont prévus pour renforcer les ressources et capacités du pays). Le mémorandum est mis en œuvre par la CONAFOR avec l'assistance technique et administrative du programme ONU-REDD, de la FAO et du PNUD (qui cherchent aussi à renforcer les capacités des autres pays REDD+ de la région en encourageant le Mexique à partager son expérience MNV).

RDP DU LAOS

Le R-PP 2010 prévoit de constituer des Groupes de travail techniques (dont un pour superviser la MNV), dans le cadre de la création du bureau REDD+ au sein du Service forestier du ministère de l'Agriculture et de la Forêt, laquelle répond à la nécessité de soutenir l'équipe spéciale REDD+.

Un nouveau ministère des Ressources naturelles et de l'environnement (MoNRE) a été institué depuis l'élaboration du R-PP en 2011. Il a la responsabilité globale de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'initiative REDD+ et de la supervision de la gestion du secteur forestier en RDP du Laos (responsabilité cédée par le ministère de l'Agriculture et de la Forêt). Le Service de gestion des ressources forestières en son sein comporte une division REDD+, mandatée pour gérer l'initiative éponyme. C'est aussi cette division qui est chargée de la constitution des futurs Groupes de travail techniques.

Les fonctions et responsabilités modifiées du Service forestier au sein du ministère de l'Agriculture et de la Forêt ont été définies par le Décret du premier ministre n°262 de juin 2012¹³⁹.

Prenant en compte la Loi forestière de 2007 et le Décret du premier ministre de 2012 portant sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Agriculture et de la Forêt (parmi d'autres), la Décision ministérielle 1887/AF (août 2012) définit le mandat du Service forestier : il englobe l'application des lois forestières, "le rôle d'organisme principal pour la conduite d'inventaires forestiers, la surveillance de l'évolution de la forêt, ainsi que la gestion des informations relatives au couvert" (article 3.5), le suivi et la gestion des écosystèmes forestiers et "le rôle d'organisme principal de coordination de la REDD+ pour le compte du ministère de l'Agriculture et de la Forêt (article 3.17), et "l'élaboration, la gestion, l'amélioration et le développement des statistiques forestières et des systèmes d'information dont le service a la responsabilité" (article 3.19).

Toutefois, il subsiste des incertitudes au sujet des fonctions et responsabilités du Service forestier et du Service de la gestion des ressources forestières quant à la MNV. Si la responsabilité de la surveillance des variations du couvert incombe d'évidence au premier, la responsabilité globale de la gestion de l'initiative REDD+ revient au second. Aucune procédure formalisée de partage des données ou de répartition des responsabilités relatives à la gestion de l'initiative REDD+ n'a été publiée à ce jour.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)

La création du ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme (MECNT) et la définition de ses compétences découlent du Décret 75/231 de juillet 1975, modifié en décembre 2008 par l'ordonnance n°74/08. Ce ministère est chargé de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques relatives à la gestion des écosystèmes et au développement durable. Le MECNT est l'institution chef de file au sein du comité national REDD+ de la RDC. Ce dernier a pour vocation de piloter les activités REDD+ de la RDC (décret 9/40 de novembre 2009).

La Stratégie nationale REDD+ charge la Direction de l'inventaire et de l'aménagement forestiers (DIAF) au sein du MECNT de la mise en œuvre des activités MNV.



NIVEAUX D'ÉMISSION DE RÉFÉRENCE ET NIVEAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES FORÊTS

Les niveaux d'émission de référence pour les forêts et les niveaux de référence pour les forêts (NER/NR) sont des repères d'évaluation des résultats par rapport auxquels seront mesurées, notifiées et vérifiées la réduction des émissions et l'absorption des gaz à effet de serre (MNV)¹⁴⁰. Ces niveaux sont requis pour évaluer les résultats des activités REDD+ pour ce qui est de l'atténuation des changements climatiques. Ils devraient être établis en prenant en compte les données chronologiques et les situations nationales¹⁴¹, et devraient avoir pour but de rendre compte des émissions et des absorptions qui se produiraient en l'absence de mise en œuvre de l'initiative REDD+¹⁴².

Même s'ils n'ont jamais été définis par la CCNUCC, les niveaux d'émission de référence pour les forêts (NER) peuvent être considérés comme se rapportant aux émissions brutes provenant d'une aire géographique au cours d'une période déterminée, alors que les niveaux de référence pour les forêts (NR) désignent plutôt les émissions et les absorptions nettes provenant d'une zone géographique donnée au cours d'une période déterminée¹⁴³. Les premiers servent de repère pour prouver la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts, tandis que les seconds sont utilisés pour mettre en évidence la réduction de ces émissions, mais aussi l'accroissement des stocks de carbone dus à la préservation, à la gestion durable des forêts et au renforcement des stocks de carbone forestier.

La mise au point des NER/NR devrait être réalisée de manière à ce qu'ils concordent avec les systèmes nationaux de surveillance des forêts (SNSF) d'un pays (voir pages 92-107)¹⁴⁴, c.-à-d. en veillant à ce que les méthodologies et les données utilisées dans le cadre de ces systèmes soient cohérentes avec celles des systèmes nationaux de MNV, afin de mesurer efficacement la réduction des émissions^{145,146}. Par exemple, selon la CCNUCC, la définition de la "forêt" retenue pour le calcul des NER/NR devrait correspondre à celle choisie pour l'inventaire des gaz à effet de serre d'un pays, lequel fait partie de son SNSF¹⁴⁷.

Des NER/NR fiables et transparents sont essentiels pour déterminer si un pays est effectivement parvenu à réduire ses émissions et évaluer les résultats des activités et actions REDD+. Ces niveaux sont donc indispensables pour que les pays puissent accéder à des paiements liés aux résultats au titre de la REDD+¹⁴⁸.

Le processus d'établissement des NER/NR exige notamment : une définition claire et cohérente des forêts, la détermination des activités, des réservoirs de carbone forestier et des gaz à effet de serre à prendre en compte dans les NER/NR, un exposé des méthodes utilisées pour estimer les stocks de carbone liés aux forêts et ceux non liés aux forêts, des éclaircissements à propos de la période d'estimation des émissions chronologiques, la détermination des tendances de la conversion des forêts, une estimation des superficies de forêt déboisée et dégradée, et un exposé des méthodes retenues pour estimer les facteurs d'émission dans le cas de la dégradation^{149,150}.

La mise au point des NER/NR dépend surtout des capacités techniques. Nombre de problèmes qu'ils posent peuvent être résolus autrement que par le cadre juridique : quelle approche adopter pour l'établissement des niveaux (p. ex. s'ils seront nationaux ou infranationaux) ou quelles directives relatives aux méthodologies retenir pour leur mise au point. Toutefois, les pays pourraient décider de définir l'approche adoptée au moyen du cadre juridique (p. ex. à l'aide de la stratégie nationale REDD+ ou d'une politique ou d'un plan portant spécifiquement sur les NER/NR). C'est cette option qui apporte davantage de cohérence et de clarté dans la marche à suivre.

Cette partie présente les conditions de la CCNUCC et du FCPF relatives aux NER/NR, puis détaille celles qui peuvent être remplies au moyen du cadre juridique.

CONDITIONS ET OBLIGATIONS RELATIVES AUX NIVEAUX D'ÉMISSION DE RÉFÉRENCE ET AUX NIVEAUX DE RÉFÉRENCE POUR LES FORÊTS

DIRECTIVES ET CONDITIONS INTERNATIONALES DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le Cadre de Varsovie pour la REDD+ définit le contexte des NER/NR et propose des directives à ce propos en se fondant sur plusieurs décisions:

- Il corrobore que les NER/NR sont des repères pour évaluer les résultats obtenus par chaque pays lors de la mise en œuvre des activités REDD+ⁱ
- Il précise que les pays en développement parties ayant pour objectif d'entreprendre des activités REDD+ doivent élaborer un NER/NR national pour les forêts avant de pouvoir obtenir des versements fondés sur les résultatsⁱⁱ
- Les pays peuvent élaborer des NER/NR pour les forêts à l'échelle infranationale en tant que mesure provisoireⁱⁱⁱ. De nombreux pays sont en train de mettre au point des niveaux de référence infranationaux, ou l'ont déjà fait (p. ex. Brésil¹⁵¹). L'agence REDD+ de l'Indonésie a élaboré des NER/NR provisoires pour onze provinces¹⁵²
- Les pays en développement parties sont invités à communiquer sur une base volontaire leurs propositions de NER/NR pour les forêts^{iv}, ainsi que des informations et des explications sur l'élaboration de leurs NER/NR pour les forêts, et à fournir des précisions sur leur situation nationale et la manière de la prendre en compte^v.
- Les informations fournies devraient être établies selon les directives du GIEC les plus récentes et les directives arrêtées par la COP 17 concernant la communication d'informations sur les niveaux de référence^{vi}.

Les orientations données par les décisions précédentes de la COP prévoient aussi que:

- Les NER/NR nationaux pour les forêts doivent être établis de manière à ce qu'ils concordent avec le calcul des émissions anthropiques de gaz à effet de serre provenant des forêts par les sources et les absorptions par les puits figurant dans les inventaires des gaz à effet de serre de chaque pays^{vii}.

- Les NER/NR nationaux pour les forêts devraient être établis "en toute transparence", "en tenant compte des données chronologiques" et en effectuant "des ajustements en fonction des situations nationales"^{viii}, et devraient être actualisés périodiquement^{ix}.

OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DU FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER DE LA BANQUE MONDIALE

Parmi les directives et conditions du FCPF concernant les niveaux d'émission de référence et les niveaux de référence, et auxquelles peut répondre le cadre juridique, figurent:

- une définition de la période retenue pour calculer le NER/NR et un accord sur la définition de la "forêt"^x;
- des éclaircissements sur les institutions publiques ou autres qui participeront au calcul du NER/NR^{xi};
- la présentation d'un plan de travail définissant les grandes étapes et les principales études nécessaires à l'élaboration du NER/NR (comprenant une démarche de détermination de l'approche et des méthodes à adopter)^{xii};
- l'harmonisation de l'élaboration du NER/NR avec le SNSF^{xiii} et le processus de notification de l'inventaire national des gaz à effet de serre, et la coordination de toutes ces démarches^{xiv}.

Les conditions supplémentaires du cadre méthodologique du Fonds carbone que les pays devraient connaître sont notamment:

- que l'élaboration du niveau de référence devrait "s'inspirer" de l'élaboration du NER/NR pour les forêts dans le cadre de la CCNUCC (même si ces niveaux ne sont pas nécessairement les mêmes)^{xv};
- que la définition de la forêt retenue dans le programme de réduction d'émissions du pays devrait respecter les directives de la décision 12/CP.17^{xvi}; de la CCNUCC;
- que les méthodes utilisées pour la MNV (pour les facteurs d'émission ou les méthodes de détermination de ces facteurs) devraient être identiques à celles qui sont retenues pour l'établissement du niveau de référence et pour la surveillance, ou "manifestement équivalentes"^{xvii}.

viii. Paragraphe 7 de la Décision 4/CP.15

ix. Paragraphe 12 de la Décision 12/CP.17

x. Composante 3 du modèle de R-PP

xi. Composante 3 du modèle de R-PP

xii. Ibid

xiii. En raison du fait que la progression des résultats des activités REDD-plus nécessiterait d'être comparée aux NER/NR mesurés et suivis au moyen du système national de surveillance des forêts, Composante 3 du modèle de R-PP

xiv. Ibid

xv. Critère 10 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

xvi. Laquelle indique qu'en cas de divergence entre la définition de la forêt retenue dans l'inventaire national des GES ou les rapports destinés à d'autres organismes internationaux et celle entrant dans la définition du NR, le programme RE devrait exposer les motifs et les modalités ayant conduit au choix de cette dernière définition. Indicateur 12.1, Critère 12 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

xvii. Indicateur 14.3, Critère 14 du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF

i. Décision 13/CP.19 rappelant le paragraphe 7 de la Décision 12/CP.17

ii. Décision 13/CP.19 rappelant le paragraphe 71(b) de la décision 1/CP.16

iii. Décision 13/CP.19 rappelant le paragraphe 11 de la Décision 12/CP.17

iv. Paragraphe 2 de la Décision 13/CP.19 rappelant le paragraphe 13 de la Décision 12/CP.17

v. Paragraphe 9 de la Décision 12/CP.17

vi. Paragraphe 2 de la Décision 13/CP.19 rappelant la Décision 12/CP.17 et son annexe

vii. Paragraphe 8 de la Décision 12/CP.17

CE QUE LES PAYS PEUVENT FAIRE



CLARIFIER LES DÉFINITIONS

Aux termes de la CCNUCC, les parties définissent elles-mêmes les ‘forêts’ dans leur contexte national¹⁵³. Cette définition aura une incidence sur la portée de la mise en œuvre de la REDD+, et sur les données utilisées (p. ex. pour le couvert ou les taux de déboisement) pour le calcul des tendances historiques, la surveillance et le calcul des crédits éventuels¹⁵⁴. Par ailleurs, les définitions de la forêt ayant des répercussions au-delà de l’initiative REDD+, cette question est suffisamment importante pour justifier le besoin de recourir à la législation, soit par la formulation d’une nouvelle loi, ou la réforme de la législation existante.

Pour accroître la cohérence et la clarté du cadre juridique, un pays peut aussi décider qu’un consensus autour de la définition du déboisement et de la dégradation des forêts est indispensable, et définir ce qui caractérise une activité REDD+ : a) réduction des émissions résultant du déboisement ; b) réduction des émissions dues à la dégradation des forêts ; c) gestion durable des forêts ; d) renforcement des stocks de carbone forestier ; e) conservation des stocks de carbone (éléments de l’initiative REDD+ reconnus par la CCNUCC).

DÉFINITIONS DE LA FORÊT AU MEXIQUE, AU COSTA RICA ET EN RDP DU LAOS

La cadre juridique du **Mexique** ne comporte pas de définition générale de la ‘forêt’. Le décret réglementaire de la Loi générale pour le développement forestier durable (GLSFD) donne des définitions différentes pour la “forêt tempérée” et la “forêt tropicale humide”, liées à la région climatique où se trouvent ces écosystèmes (tempérée ou tropicale). De plus, certaines lois des États (p. ex. de Veracruz et de Chiapas) disposent d’autres définitions de la forêt. Enfin, “les plantations forestières commerciales” ne sont pas considérées comme des forêts. L’existence de ces nombreuses définitions de la forêt peut être considérée comme problématique quand il s’agit de préciser les types de forêt concernés par les activités REDD+ et de fixer les critères de sélection des terres appelées à accueillir ces activités¹⁵⁵.

Selon la Note d’idée de projet du **Costa Rica** relative à la réduction des émissions (NIP-RE) portant sur la conception de son inventaire forestier national et de son système MNV en vue de la REDD+, le Costa Rica a retenu la définition de la forêt qu’il utilise pour les projets du Mécanisme de développement propre (MDP), à savoir : “La forêt est une étendue de terre d’une superficie au moins égale à 1 ha, avec un couvert supérieur à 30% et recouvert d’arbres susceptibles d’atteindre à maturité au moins 5 mètres de hauteur sur place. Une forêt peut être composée de formations serrées dans lesquelles les différentes strates arborées et le sous-bois recouvrent une grande partie du sol, ou de formations ouvertes dont le couvert est

supérieur à 30 %. Les peuplements naturels jeunes et toutes les plantations n’ayant pas atteint un couvert de plus de 30 % ou une hauteur de 5 mètres ne sont considérés comme de la forêt”¹⁵⁶.

La **RDP du Laos** n’a pas de définition technique de la “forêt” inscrite dans sa législation. Selon la définition générale de sa Loi forestière, les “terres boisées” comprennent toute terre, boisée ou non, que l’État considère comme telle”¹⁵⁷. Cette loi classe les forêts de la RDP du Laos en trois catégories à des fins de conservation et de développement : les forêts de protection, les forêts de conservation et les forêts de production. Ces zones boisées comprennent de la haute forêt, des terres dégradées, des terres boisées dénudées et la forêt vouée à un usage communal. Les forêts de protection sont divisées à leur tour en zones de protection totale ou en zones à usage contrôlé alors que les forêts de conservation sont divisées en terres bénéficiant d’une protection totale, en zones à usage contrôlé, en corridors et en zones tampons. Chacune de ces sous-catégories correspond à une forme particulière de gestion prévoyant des usages autorisés et des usages interdits. Le Laos a communiqué à la CCNUCC une définition concrète de la “forêt” qui exige une surface minimale de 0,5 ha avec des arbres de 5 mètres de hauteur et un couvert de 20% pour être considérée comme de la forêt. Cette définition exclut les zones recouvertes surtout de palmeraies et de bambouseraies. Selon certaines sources, les autorités auraient l’intention d’inclure les plantations dans la définition de la forêt ; toutefois, la décision finale n’a pas encore été arrêtée¹⁵⁸.



PRÉCISER LES MÉTHODOLOGIES D'ÉLABORATION DES NIVEAUX D'ÉMISSION DE RÉFÉRENCE ET DES NIVEAUX DE RÉFÉRENCE

Selon la CCNUCC, les NER/NR devraient être flexibles¹⁵⁹, élaborés en toute transparence en tenant compte des données chronologiques, et peuvent faire l'objet d'ajustements en fonction des situations nationales¹⁶⁰. Ils devraient être fondés sur les directives du GIEC et "concorde avec les émissions anthropiques de gaz à effet de serre provenant des forêts par les sources et les absorptions par les puits figurant dans les inventaires des gaz à effet de serre de chaque pays"¹⁶¹. Selon le FCPF, les méthodes retenues pour la MNV (pour la détermination des facteurs d'émission, voir page 98) devraient être identiques à celles utilisées pour l'établissement du NER/NR ou "manifestement équivalentes"¹⁶².

Les méthodologies de mise au point et de calcul des NER/NR pourraient être déterminées autrement que par le cadre juridique, par un organisme MNV, sans plan ni politique clairement établis. La seule obligation imposée actuellement par la CCNUCC est que les pays incluent la méthodologie retenue pour le calcul des NER/NR lorsqu'ils communiquent ceux-ci au Secrétariat. Le Brésil est le premier pays à avoir communiqué son niveau d'émission de référence pour les forêts au Secrétariat de la CCNUCC pour examen technique (juin 2014). Son NER se rapporte au déboisement dans le biome amazonien¹⁶³. Même s'ils n'y sont pas obligés, les pays pourraient choisir de préciser leurs méthodologies dans leur stratégie nationale REDD+ ou dans une politique ou un plan. L'enjeu principal du cadre juridique est de veiller à ce qu'il y ait un processus bien établi de détermination des méthodologies nationales de mise au point des NER/NR, et une coordination suffisante entre les institutions compétentes à cet effet. Le cadre juridique en place doit aussi permettre de garantir que les processus de collecte, d'analyse, de partage et de notification des données soient transparents et qu'ils débouchent sur la responsabilisation.



**APPROCHES
JURIDIQUES
POSSIBLES
FACE AUX
ENJEUX DE
GOUVERNANCE**

COMPRENDRE LES DROITS DANS LE CADRE DE LA REDD+

Il est important que les actions de conservation de la forêt, dont la REDD+, prennent en compte certains droits et responsabilités. Ces droits et responsabilités découlent d'obligations inscrites dans de nombreux traités internationaux, la législation et la jurisprudence nationalesⁱ, et le droit coutumier international et national¹⁶⁴.

Les **droits de l'homme** sont des normes minimales reconnues au niveau international. Ces droits sont universels, interdépendants, indivisibles, et garantis à toutes les personnes, également et sans discrimination¹⁶⁵. Le droit international énonce les droits de l'homme qui peuvent être soit substantiels, soit procéduraux, les deux étant importants pour la REDD+.

Les **droits substantiels** couvrent les aspects essentiels de la qualité de vie et de la dignité de l'être humain, comme le droit à la vie, la non-discrimination et la protection de la loi identique pour tous, le droit à la santé ou les droits culturelsⁱⁱ.

Les **droits procéduraux** sont nécessaires pour promouvoir et assurer l'exercice et le respect des droits substantiels. Ils concernent l'accès à l'information (voir pages 121-123), le droit d'accès à la justice (voir pages 129-131) et le droit de participer à la prise de décision (voir pages 126-128). Les droits procéduraux sont garantis par un ensemble

de traités internationauxⁱⁱⁱ. L'exercice des droits procéduraux encourage les valeurs de la démocratie et le respect de l'État de droit en vue d'une meilleure gouvernance¹⁶⁶.

Les droits de l'homme reconnus au niveau international peuvent aussi être garantis par le cadre juridique d'un pays (qui prévoit leur application et leur respect), comme par sa constitution située au sommet de la hiérarchie des normes. Les lois adoptées par le législateur peuvent renforcer la protection des droits reconnus par la constitution. En vertu des principes internationaux des droits de l'homme, l'État, les organismes multilatéraux, les entreprises et les individus ont l'obligation de respecter, protéger, promouvoir et remédier à ces droits¹⁶⁷. Les droits coutumiers sont des droits acquis en vertu de la coutume et peuvent comprendre les droits traditionnels des populations autochtones sur la terre et les ressources. Ces droits coutumiers ne pourront être appliqués dans les tribunaux nationaux (que l'on oppose aux tribunaux traditionnels) que s'ils sont reconnus par le droit écrit¹⁶⁸.

Pour qu'un droit s'exerce, il faut par conséquent que des lois et des politiques soient élaborées puis appliquées de façon efficace, efficiente et équitable. L'application de ces droits dépend en grande partie des procédures de conformité et de résolution des différends, de la capacité et de l'indépendance du système judiciaire et de la réalité de l'État de droit.

i. Dans les pays de la Common law, l'État de droit se fonde sur 1) la loi écrite (ou législation) ; 2) l'interprétation que les tribunaux font de la loi (c.-à-d. la jurisprudence).

ii. Par exemple, les droits fondamentaux sont reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966), la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (New York, 13 septembre 2007), la Convention américaine sur les droits de l'homme (San José, 22 novembre 1969) et la Convention n° 169 de l'Organisation Internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux (1989).

iii. Par exemple, les droits liés à la procédure sont reconnus par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998), et par l'article 14 sur l'accès à la justice du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966).

ACCÈS À L'INFORMATION

QU'EST-CE QUE L'ACCÈS À L'INFORMATION?

L'accès à l'information est crucial pour la réussite de la REDD+. La CCNUCC a reconnu son importance et c'est l'une des composantes des garanties prévues à Cancúnⁱ.

Le droit d'accès à l'information est un droit de l'homme universel et fondamental¹⁶⁹. C'est un droit procédural qui prévoit l'accès de l'individu et des communautés à l'information détenue par les pouvoirs publics dont le devoir est de garantir cet accès, qu'il soit actif ou passif¹⁷⁰.

Le droit d'accès à l'information est évoqué explicitement et implicitement dans une palette d'instruments juridiques: traités internationaux¹⁷¹ et régionaux¹⁷², déclarations¹⁷³ et décisions¹⁷⁴, conventions environnementales¹⁷⁵, législations et constitutions nationales. Dans ces nombreux textes, le droit à l'information figure à côté d'autres droits abordés dans cette partie, qui sont importants pour la REDD+. Par exemple, l'accès à l'information permet la participation pleine et entière, et contribue à la transparence et à la gouvernance. Il est essentiel dans les situations où l'État doit veiller à ce que les individus et les communautés puissent accéder à l'information, la comprendre et l'interpréter. Il par conséquent très lié au droit à la participation publique (voir pages 126-128). De plus, les États sont tenus d'informer le public de ses droits et des ressources judiciaires dont il dispose pour les protéger. L'accès à l'information est donc lié au droit d'accès à la justice (voir pages 129-131)¹⁷⁶. Le public doit disposer de voies de recours si l'accès à l'information lui est refusé.

Le droit d'accès à l'information est, par conséquent, non seulement important en lui-même, mais aussi pour l'exercice d'autres droits et comme base de la démocratie. C'est une composante clé d'une gouvernance transparente et responsable. L'accès à l'information est aussi essentiel pour assurer la responsabilisation des gouvernements et pour combattre la corruption (voir pages 148-150)¹⁷⁷. L'accès à l'information renvoie à plusieurs notions, dont la liberté d'information, l'éducation et la formation. Le droit à l'information est aussi une manifestation du droit à la liberté d'expression¹⁷⁸.

i. La garantie (b) de la CCNUCC fait référence à des structures transparentes de gouvernance forestière.

IMPORTANCE DE L'ACCÈS À L'INFORMATION POUR LA REDD+

Pour que la REDD+ parvienne à atténuer le changement climatique tout en livrant d'autres avantages sociaux, environnementaux et de gouvernance, les diverses parties prenantes de la REDD+, comme les populations autochtones et les communautés locales, doivent avoir accès à l'information. Cela leur permettra en effet de repérer si la mise en œuvre de la REDD+ peut induire des risques, des opportunités ou des problèmes. En particulier, étant donné que plus de 1,2 milliard de personnes dépendent des forêts pour vivre et qu'un huitième des forêts mondiales sont communautaires et font partie de l'histoire et de la culture des populations autochtones et des communautés locales¹⁷⁹, il est vital d'informer ces intéressés à propos de la REDD+ en vue de leur participation pleine et entière, y compris l'établissement d'un dialogue avec des acteurs comme les autorités et le secteur privé¹⁸⁰. Sans cela, la légitimité du processus est compromise et l'éventualité d'inversions augmente en raison du manque d'adhésion aux activités locales REDD+.

Les gouvernements ou ceux qui mettent la REDD+ en œuvre devraient s'employer à informer, éduquer et former sur les activités REDD+ pour renforcer les capacités et permettre une prise de décision inclusive. De plus, ils devraient veiller à la transparence de l'information fournie, y compris dans les contrats, conventions et autres informations pouvant concerner une communauté.

DÉMARCHES POSSIBLES POUR GARANTIR L'ACCÈS À L'INFORMATION PAR LE CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique d'un pays fournit une orientation, des règles et des limites qui régissent sa gouvernance (voir page 19). Les États peuvent prendre certaines mesures pour que le droit à l'information soit reconnu dans leur cadre juridique, ce qui facilitera l'exercice de ce droit dans le contexte de la REDD+, entre autres. Même si ce n'est pas l'objet de ce livre, il faut noter que, pour que le droit à l'information soit effectif, la réforme du cadre juridique ne suffira pas (p. ex. il sera nécessaire de renforcer les capacités

des autorités à l'égard des moyens d'accès à l'information).

Les pays peuvent prendre un certain nombre de mesures pour que le droit à l'information soit intégré dans le cadre juridique:

- Adopter des mesures législatives et réglementaires pour permettre l'application du droit d'accès à l'information (p. ex. reconnaître le droit d'accès à l'information dans la constitution ou dans une loi séparée). La ou les lois devront préciser le type d'information devant être mis à disposition. Sans cela, les instances gouvernementales risquent de répondre aux demandes d'information de manière inadéquate, ce qui entravera les tentatives de règlement de problèmes comme l'exploitation illégale ou la précarité du régime foncier¹⁸¹;
- Mettre en place des institutions nationales appropriées qui seraient investies du rôle d'informer, pour que la diffusion d'information soit à la fois active et passive, ou réformer celles qui existent.
- Instaurer une procédure pour la transmission de doléances liées à la non-diffusion d'information. Cette procédure peut être prévue par la loi sur l'accès à l'information ou inscrite dans le mandat d'une institution.
- Élaborer une politique et/ou une stratégie pour informer le public de l'existence du droit d'accès à l'information et des moyens d'exercer ce droit.
- Élaborer des politiques et/ou des stratégies pour diffuser les informations environnementales en temps utile et appropriées sur le plan culturel (p. ex. par une politique de traduction de la documentation technique dans des formats plus accessibles et plus en adéquation avec la culture, une politique pour mettre l'information à la portée de ceux qui n'ont pas les capacités techniques ou financières de l'obtenir en ligne, ou une politique qui prévoit suffisamment de temps pour la transmission des données dans une communauté ou une coalition).

*Allison Silverman
Center for International Environmental Law*



PARTICIPATION PUBLIQUE

QU'EST-CE QUE LA PARTICIPATION PUBLIQUE?

La participation publique est essentielle au succès de la mise en œuvre de l'initiative REDD+. Son importance a été reconnue par de nombreux instruments internationaux en général et dans le cadre des prises de décision sur l'environnement¹.

Le terme 'participation publique' couvre une vaste palette d'interactions entre l'État et la société civile :¹⁸² 1) partage d'information dans un seul sens, de l'État vers la société civile; 2) consultation, avec flux d'information dans les deux sens et échange de points de vue ; 3) collaboration, avec des activités communes, où celui qui a l'initiative (en général l'État) conserve le pouvoir de décision ; 4) prise de décision conjointe, collaboration avec partage du contrôle sur une décision prise; 5) autonomisation, quand le contrôle sur la prise de décision, les ressources et les activités est transféré de celui qui a l'initiative aux autres parties prenantes¹⁸³. En pratique, plus les États se rapprochent de l'autonomisation des parties prenantes concernées, plus effective sera leur participation, et par conséquent plus les chances seront grandes que les mesures proposées soient vues comme légitimes et acceptées par la population.

En plus de cela, des études ont indiqué que l'accès à l'information (voir pages 121-123), l'existence de mécanismes adéquats ou de forums pour la participation, de mécanismes appropriés pour la résolution des conflits et de dispositions prévoyant la participation de parties prenantes vulnérables (comme les populations autochtones et les communautés locales dépendant des forêts) sont des préalables essentiels pour réaliser la participation publique¹⁸⁴.

POURQUOI LA PARTICIPATION PUBLIQUE EST-ELLE IMPORTANTE POUR LA REDD+

Étant donné que tant de personnes dépendent des ressources forestières pour vivre, et l'incidence que peut avoir la mise en œuvre de l'initiative REDD+ pour ces populations (p. ex. confiscation des terres, expulsions et détournement de fonds,

voir pages 148-150), il est impératif que ceux qui sont susceptibles d'être affectés par les projets ou politiques REDD+ soient impliqués dans les processus de décision et de mise en œuvre.

La participation des parties prenantes concernées peut aider à sensibiliser les communautés forestières sur la REDD+. Dans ce sens, cela peut permettre de renforcer les capacités, donner l'occasion aux personnes de faire part de leurs préoccupations et contribuer au partage équitable des avantages¹⁸⁵.

Quant à elle, la participation de représentants de la communauté locale à la conception et à la mise en œuvre d'un projet REDD+ peut permettre d'informer les porteurs du projet des enjeux touchant cette communauté. Des mécanismes participatifs peuvent aussi favoriser le succès de la mise en œuvre des projets REDD+ et leur permanence grâce à une adhésion et à une implication plus grandes au niveau local.

La participation publique a été reconnue par la CCNUCC et figure dans les garanties de Cancún (voir page 55)¹⁸⁶. Elle est aussi reconnue par d'autres grandes initiatives de financement de la REDD+, telles que le FCPF et l'ONU-REDD¹⁸⁷, même si le degré de participation exigé par chaque initiative varie¹⁸⁸.

DÉMARCHES POSSIBLES POUR GARANTIR LA PARTICIPATION PUBLIQUE PAR LE CADRE JURIDIQUE

La reconnaissance du droit à la participation publique relève du cadre juridique d'un pays, tandis que sa mise en œuvre incombe aux institutions. Pour réaliser pleinement toutes les dimensions de la participation publique, le cadre juridique doit reconnaître un certain nombre de droits procéduraux supplémentaires, qui sont aussi des conditions propices essentielles pour la REDD+, comme l'accès à l'information (voir pages 121-123) et l'accès à la justice (voir pages 129-131)¹⁸⁹.

i. Déclaration universelle des droits de l'homme ; Principes 10, 17, 20, 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ; Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Articles 5, 10, 18, 19 de l'UNDRIP ; Article 7 de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ; Articles 2, 6, 7, 15, 16, 20, 22, 23, 25, 27, 33 de la Convention n° 169 de l'OIT ; Articles 3(a), 5(d), 10(2)(f), article 6(2), 8(2)(c), 9(a), (c) de l'annexe I, article 4(b), (d) de l'annexe II, article 3(2), 5(b), (d) de l'annexe III de la CNULCD ; Article 14 de la Convention sur la diversité biologique ; Article 6 de la CCNUCC ; Articles 1, 3, 7, 8 de la Convention d'Aarhus.

Pour permettre la participation publique, les caractéristiques nécessaires d'un cadre juridique sont:

- La reconnaissance officielle, par la loi, du droit à la participation publique. Le texte de loi devrait définir les autorités locales et nationales responsables de l'organisation de la participation publique dans le cas d'une politique, d'une mesure ou d'un projet précist¹⁹⁰;
- La reconnaissance des bonnes pratiques internationales permettant la participation publique et/ou des dispositions pour l'élaboration de directives nationales sur les étapes à suivre pour garantir une participation effective. Cela peut être inscrit dans une politique et mis en œuvre par un programme.
- La reconnaissance que des étapes supplémentaires sont nécessaires pour garantir la participation des catégories particulièrement vulnérables, comme les populations autochtones ou les femmes (voir pages 152-154). Ceci peut se faire par la loi (y compris en reconnaissant le droit au consentement préalable, libre et éclairé FPIC) et en développant des politiques, des plans ou des programmes. Ces politiques, plans ou programmes pourraient viser l'identification des groupes vulnérables, la conception de campagnes de sensibilisation et de renforcement des capacités ainsi que la création de mécanismes participatifs spécifiques.
- La mise en place de mécanismes de doléances et de recours liés à la participation. Ceci peut se faire par la loi, la réglementation et/ou des politiques.

ACCÈS À LA JUSTICE

QU'EST-CE QUE L'ACCÈS À LA JUSTICE?

L'accès à la justice est une composante essentielle de la mise en œuvre efficace et équitable de la REDD+. Ce droit fait partie intégrante du système de gouvernance d'un pays et peut s'entendre comme les voies de recours dont disposent les citoyens quand leurs droits substantifs ou procéduraux sont bafoués (voir page 120)^{191,192}.

En vertu du droit internationalⁱ, les États ont un certain nombre de devoirs et d'obligations afin de garantir l'accès à la justice, notamment dans ses trois grandes composantes : 1) *accès à une procédure judiciaire efficace*¹⁹³, ou l'absence d'obstacles économiques empêchant les citoyens d'accéder aux tribunaux. Ceci peut comprendre des services juridiques gratuits et le renforcement de programmes de soutien communautaires ciblés pour garantir que des groupes marginalisés ou désavantagés, qui en général ne pourraient pas accéder aux tribunaux en raison de moyens techniques ou financiers, puissent bénéficier de la protection des instances judiciaires¹⁹⁴. L'État doit aussi informer le public sur ses droits et les ressources judiciaires dont il dispose pour le protéger (voir pages 121-123)¹⁹⁵; 2) *le droit à un procès équitable* qui comporte le droit à une assistance juridique, le droit de se défendre et le droit de disposer d'un temps raisonnable pour préparer et formaliser les arguments. L'information préalable de la nature de l'accusation est aussi une composante essentielle de ce droit¹⁹⁶; 3) *le droit à un recours effectif* qui devrait être "simple, rapide, informel, accessible, et traité par des instances indépendantes"¹⁹⁷. Les recours ne peuvent être considérés effectifs que si des dispositions sont prises pour leur mise en œuvre¹⁹⁸.

IMPORTANCE DE L'ACCÈS À LA JUSTICE POUR LA REDD+

Les personnes lésées ou traitées de manière inadéquate dans le contexte de la planification ou de la mise en œuvre de la REDD+ doivent disposer de voies de recours pour protéger leurs droits et les faire respecter. C'est essentiel à la fois pour garantir l'État de droit et le respect des droits des personnes touchées, mais aussi dans l'intérêt de la réussite des objectifs de la REDD+. Si sa mise en œuvre conduit à enfreindre les droits individuels

i. En droit international, les textes suivants font référence à l'accès à la justice : Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ; Articles 2, 9, 14, 26 et 50 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son premier protocole ; Articles 8 et 25 de la Convention américaine des droits de l'homme ; Articles 8, 11, 13, 20, 28, 32 et 40 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ; Article 15 de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ; Articles 9, 12 et 14 de la Convention n° 169 de l'OIT ; Articles 7, 8 et 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

ou collectifs sans possibilité d'accès à la justice, la légitimité du projet est susceptible d'être compromise, ce qui accroîtrait beaucoup l'éventualité d'inversions des réductions d'émissions.

Cette mise en œuvre pourrait en effet violer les droits individuels ou collectifs en cas de déplacement forcé de populations dépendantes de la forêt à cause de la non-reconnaissance de leurs droits fonciers coutumiers (voir pages 134-136), d'exclusion des habitants de la prise de décision à propos d'un projet REDD+ sur leurs terres ou lieux de résidence, ou le détournement de paiements liés aux résultats destinés aux communautés forestières ou aux populations autochtones (voir pages 148-150).

DÉMARCHES POSSIBLES POUR GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE GRÂCE PAR LE CADRE JURIDIQUE

Le rôle du cadre juridique étant de fixer les paramètres pour l'action au sein du système de gouvernance, certaines mesures peuvent être prises pour faire en sorte que ce cadre garantisse et facilite l'accès à la justice dans le contexte de la REDD+, mais aussi dans d'autres domaines. Cependant, il convient de noter que pour garantir l'accès à la justice il ne faut pas se reposer que sur le cadre juridique (p. ex. la sensibilisation ou un programme d'aide juridique pourraient s'avérer nécessaires).

Un certain nombre de mesures peuvent être prises par les États pour que leur cadre juridique permette et facilite l'accès à la justice:

- Inscrire le droit d'accès à la procédure judiciaire (c.-à-d. l'accès aux tribunaux) dans la constitution en s'assurant qu'il s'applique à toutes les catégories de population.
- Prévoir des règles qui permettent aux citoyens comme aux communautés d'intenter un procès ou de se constituer parties civiles (c.-à-d. le droit d'agir en justice)⁹⁹.
- Inscrire dans la constitution la reconnaissance du droit au contrôle juridictionnel de l'action gouvernementale.
- Inscrire dans la constitution le droit de faire appel auprès d'un tribunal de niveau supérieur²⁰⁰;

- Bâtir des politiques ou des programmes pour sensibiliser la population au fait qu'elle bénéficie du droit d'accéder aux tribunaux et à toutes les initiatives qui facilitent cet accès²⁰¹.
- Fournir une assistance juridique, c.-à-d. une aide et des services juridiques aux personnes vulnérables et marginalisées (p. ex. des mesures pour réduire le coût de l'accès au système judiciaire ou prévoir une procédure judiciaire dans les langues locales). Bien que la mise en œuvre de tels programmes ne relève pas que de l'organisation du cadre juridique, ils peuvent démarrer par l'élaboration et la mise en place de lois, politiques et actions appropriées²⁰².
- Inscrire dans la constitution le droit à un procès équitable (c.-à-d. des tribunaux équitables et impartiaux).
- Veiller à ce que les tribunaux n'aient pas d'intérêt substantiel dans l'affaire qu'ils jugent²⁰³. Ceci peut se faire grâce à des lois anticorruption (voir pages 148-150).



CLARIFIER LE DROIT FONCIER

QU'EST-CE QUE LE DROIT FONCIER?

Les droits fonciers sont un ensemble de droits protéiformes dont les champs d'application se chevauchent et qui incluent de droit de propriété, le droit d'accès, d'usage, de gestion, d'exclusion, de transfert et d'aliénation. Plusieurs titulaires peuvent se partager les mêmes droits fonciers ou disposer de différents droits sur la même ressource. Exemple : l'État peut être propriétaire d'un terrain, alors que d'autres personnes en gèrent ou en utilisent les ressources. La nature des droits peut être individuelle ou collective. Par ailleurs, une séparation peut exister entre les droits sur la terre (droit foncier) et ceux qui sont liés à ses ressources comme le bois ou le carbone (voir pages 127-139)²⁰⁴.

Les fondements des droits fonciers dans le cadre juridique d'un pays sont variés. Ils peuvent être écrits (inscrits dans la constitution, la loi ou les règlements) ou appliqués par les tribunaux en vertu des principes de la Common law. Ils peuvent aussi relever du droit coutumier. Reconnu ou non par l'État, le droit coutumier est cependant reconnu au niveau international par de nombreuses conventions et déclarations (p. ex. la Convention 169 de 1989 de l'Organisation internationale du Travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007)²⁰⁵.

IMPORTANCE POUR LA REDD+ DE LA CLARIFICATION DU DROIT FONCIER

Pour un mécanisme REDD+ efficace et équitable, il est vital de clarifier le droit foncier, car cela aidera à déterminer les parties prenantes clés, les participants aux décisions et les bénéficiaires de la REDD+²⁰⁶. D'un autre côté, le développement de la REDD+ peut être l'opportunité de reconnaître le droit coutumier et de donner des moyens d'agir aux titulaires locaux des droits afférents. Par exemple, la participation des communautés à un système d'information sur les garanties dans le cadre de la REDD+ (voir page 34) peut permettre à celles-ci de communiquer les limites de leur territoire établies en vertu du droit coutumier²⁰⁷.

Cependant, si la clarification du droit foncier est cruciale pour le succès de la REDD+, c'est aussi un véritable défi dans des pays où les droits sont souvent flous, peu appliqués ou en conflit entre eux. Des conflits entre revendications coutumières et officielles sur les

terres boisées sont fréquents, le statut des premières étant souvent flou par rapport aux droits officiels. Si on limite la clarification du foncier à un examen des droits officiels, on peut exclure des personnes ou des communautés dont les droits ne sont que coutumiers. Pour éviter cette situation, et malgré la pratique des États qui consiste depuis longtemps à accorder un accès à la terre aux entreprises aux dépens des communautés locales²⁰⁸, les pays devraient d'abord reconnaître et garantir les droits de ceux qui utilisent et gèrent les ressources des forêts et de la terre²⁰⁹.

Le manque de clarté à propos de l'identité des titulaires des droits et/ou la non-reconnaissance du droit coutumier peut conduire à exclure certaines parties prenantes de la programmation et de la mise en œuvre de la REDD+. Le risque est aussi que les paiements au titre de la REDD+ ne soient pas alloués équitablement et que le flou autour du foncier motive une certaine corruption (voir pages 148-150). En effet, l'absence de propriété clairement établie et reconnue pourrait entraîner la confiscation des terres par les élites nationales ou des investisseurs étrangers peu scrupuleux (comme les "cowboys du carbone"), et déclencher le déplacement des communautés.

Ces facteurs accroissent tous le risque d'inversion ou de fuite des émissions et créent finalement un environnement instable pour les investisseurs de la REDD+. Cela peut compromettre le succès de tout programme national REDD+, ou des paiements en contrepartie des réductions d'émissions.

DÉMARCHES POSSIBLES POUR RÉSOUDRE LA FRAGILITÉ DE LA SITUATION FONCIÈRE À L'AIDE DU CADRE JURIDIQUE

Les pays pourraient commencer par revoir et réformer leur loi foncière actuelle. Il est important de s'assurer que la loi énonce clairement les différents types de droits applicables à un seul terrain (c.-à-d. propriété, usufruitⁱ accès etc.). Il faudrait peut-être définir les ressources incluses ou exclues de chaque type de droit, p. ex. le droit d'usufruit pourrait concerner le bois, mais pas les minéraux qui appartiennent en général à l'État.

i. L'usufruit est le droit d'usage, de jouissance et de tirer profit d'un bien appartenant à un tiers.

Deuxièmement, remédier au flou du foncier implique de clarifier le statut du droit coutumier par rapport au droit écrit. Par exemple, on pourrait reconnaître légalement le droit foncier coutumier comme équivalent de la loi officielle écrite. Amender ou réviser la constitution peut être nécessaire pour ce faire. Cependant, de nombreux pays sont peu enclins à revoir leur constitution à cause d'autres enjeux anciens qui pourraient refaire surface (durée du mandat présidentiel, autonomie ou souveraineté régionales p. ex.). On peut aussi avoir recours à d'autres instruments juridiques comme les lois foncières ou les lois forestières, qui demandent moins de moyens politiques et de mobilisation que les modifications de la constitution.

Remédier au flou de la situation foncière implique aussi de clarifier qui est éligible pour gérer, posséder et utiliser la terre (p. ex. associations, entreprises, communautés et individus), de garantir une procédure claire d'enregistrement des droits et de créer des processus clairs et accessibles pour résoudre les conflits fonciers. Cela pourrait impliquer de reconnaître l'autorité des tribunaux traditionnels pour statuer sur les droits coutumiers.

Un pays pourrait aussi élaborer une politique ou un programme pour évaluer ou recenser les dispositions foncières actuelles, c.-à-d. voir qui sont les propriétaires et quels sont les biens qu'ils possèdent et repérer les zones à problèmes. À partir des résultats, une stratégie pourrait être mise en place pour statuer sur les revendications territoriales concurrentes et/ou décider de l'affectation des terres.

Une autre méthode est d'envisager de développer un aménagement du territoire intégré et une politique ou un programme de zonage, car l'absence de coordination entre les secteurs peut entraîner des conflits entre les champs d'application des droits fonciers accordés par diverses entités sur les mêmes terrains (p. ex. une zone pourrait être concession forestière et aire protégée)²¹⁰ (voir pages 142-145).

LES DROITS CARBONE

QU'EST-CE QUE LES DROITS CARBONE ?

Dans le contexte de la REDD+, un enjeu complexe auquel les pays doivent faire face est la détermination des bénéficiaires des avantages, monétaires ou non, liés à l'absorption et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre découlant de la mise en œuvre des activités REDD+. Le concept des droits carbone et leur rôle dans ce processus comme la question de savoir si la mise en œuvre de la REDD+ dans un pays peut fonctionner en leur absence ont suscité un vif débat.

Par droits carbone on comprend généralement "le droit de tirer un avantage du carbone absorbé et/ou des réductions d'émissions de gaz à effet de serre"²¹¹. Ce concept crée des droits sur un "actif intangible" et présente le carbone comme une nouvelle forme de bien, séparé des arbres et de la biomasse dans lesquels il se trouve, lequel peut être transféré ou acheté séparément^{212,213}. Cela signifie que le propriétaire des arbres, de la forêt ou d'un terrain ne sera pas nécessairement celui du carbone qu'ils contiennent²¹⁴.

Les droits carbone pouvant créer un nouvel actif (carbone absorbé), séparable du puits de carbone (c.-à-d. le réservoir qui renferme le carbone)²¹⁵, certaines associations de la société civile considèrent que cet enjeu empiète sur les droits fonciers officiels et coutumiers²¹⁶. Par exemple, le champ d'application des droits fonciers d'une communauté, relatifs à l'exploitation ou à l'usage, peut être en conflit avec celui des droits lié à ce nouvel actif qui appartient à d'autres personnes ou à l'État en vertu desquels le terrain devrait rester boisé pour garantir la permanence du carbone absorbé (permanence des réductions d'émissions) dans une zone donnée. Dans ce cas, les intérêts qui prévalent ne sont pas clairs.

D'aucuns affirment qu'il faut privilégier la réforme du foncier plutôt que de définir un nouveau droit qui, en l'absence de lien avec le régime foncier, pourrait léser les communautés locales²¹⁷.

Dans le monde, la législation sur les droits carbone n'existe pratiquement pas ; en général, la définition juridique de ces droits fait défaut et la confusion règne à propos des propriétaires du carbone et de la réglementation des transactions. Le Mexique et le Guatemala, qui ont récemment voté une loi sur les changements climatiques, sont les premiers pays du monde à définir les droits sur le carbone²¹⁸. Tous deux ont adopté la même méthode en se concentrant sur la propriété des droits carbone plutôt que sur le contenu des droits eux-mêmes.

LA REDD+ PEUT-ELLE FONCTIONNER SANS DROITS CARBONE?

Il a été avancé que, si un pays vise à adopter une approche par projet ayant un lien direct avec les marchés carbone pour s'engager dans les futurs marchés REDD+, il peut être nécessaire de préciser les droits sur le carbone forestier (c.-à-d. le droit de générer, de posséder et de vendre des crédits carbone, et les devoirs correspondants). Cependant, dans un pays centralisant au niveau national la programmation et la mise en œuvre de la REDD+ (avec comptabilisation nationale et MNV, et une REDD+ n'étant pas organisée par projet), les paiements fondés sur les résultats de la REDD+ peuvent être alloués et distribués à l'aide du mécanisme de partage des avantages mis en place au niveau national, selon lequel la propriété du carbone ne sert pas de base pour décider des bénéficiaires des avantages²¹⁹.

L'objet de ce livre est d'aider à concevoir des cadres juridiques permettant effectivement aux pays de répondre aux obligations d'un futur mécanisme REDD+ en vertu de la CCNUCC, tout en tenant compte des conditions du FCPF pour les pays sous contrat avec la Banque mondiale. Bien que la CCNUCC n'évoque pas le besoin de préciser les droits carbone, et malgré l'absence d'un mécanisme international de réglementation, ces droits carbone sont à prendre en considération à cause de l'intérêt porté à la vente de carbone comme produit de base et de la prédominance actuelle du marché volontaire du carbone pour attirer les financements. Par ailleurs, le Fonds Carbone de la Banque mondiale indique que "La situation des droits sur les réductions d'émissions et absorptions et des terres correspondantes doit être évaluée pour jeter les bases de la bonne mise en œuvre du Programme de réduction d'émissions"²²⁰. Bien que le Fonds Carbone ne soit pas un marché du carbone, son objectif est de préparer le terrain en vue d'un marché mondial du carbone, ce qui justifie son intérêt pour les droits afférents²²¹. Les droits carbone sont par conséquent abordés ici comme un sujet à envisager dans la conception des cadres juridiques nationaux de la REDD+.

QUELS SONT LES ASPECTS JURIDIQUES À PRENDRE EN COMPTE PAR LES PAYS EN RELATION AVEC LES DROITS CARBONE?

Les aspects juridiques à étudier sont nombreux dans le cadre d'une réglementation des droits carbone et, par conséquent, des choix que les pays doivent effectuer quand ils se demandent s'ils vont légiférer à ce propos et comment. Ces aspects sont aussi associés à l'approche REDD+ choisie par le pays²²². Il convient notamment de déterminer:

- si le pays a l'intention de permettre la participation au marché volontaire du carbone par une REDD+ par projet ou s'il entreprend uniquement une mise en œuvre au niveau national – (si c'est par projet, les droits carbone sont importants);
- si l'État peut revendiquer des droits exclusifs sur le carbone, en tant que produit de base public, ou si l'on considère qu'il s'agit d'un produit privé;
- si l'on considère que le carbone est un produit privé, il faut décider si le carbone absorbé (c.-à-d. le carbone lui-même en tant que produit de base) peut être un bien séparable des arbres et de la biomasse dans lesquels il se trouve, ce qui signifierait que la propriété des droits carbone pourrait être transférée indépendamment du régime foncier;
- si les droits carbone sont liés au régime foncier, il faut décider de la composante du droit foncier (c.-à-d. usufruit, propriété, etc.) qui servira de base à l'obtention des droits carbone (c.-à-d. le droit de vendre, transférer, etc.). Par exemple en Indonésie, il n'existe actuellement aucune législation consacrée clairement aux droits carbone. Par conséquent, la vente et le transfert de droits carbone sont réglementés par le cadre juridique existant, lequel interdit l'achat et la vente de terres boisées. Pour cette raison, les droits carbone sont transférés par l'exercice du droit d'usufruit sur la terre, généralement sous forme de concessions forestières, et non pas par l'exercice d'un droit de propriété. Le droit de vendre des certificats de réduction d'émissions est acquis dans le cadre de la convention signée par le concessionnaire²²³.



LA COORDINATION HORIZONTALE ET VERTICALE

QU'EST-CE QUE LA COORDINATION HORIZONTALE ET VERTICALE?

Par coordination horizontale, on désigne la gestion d'activités entre plusieurs entités administratives de l'État sans relation hiérarchique et qui travaillent dans des secteurs différents.

La coordination horizontale est nécessaire pour atteindre les objectifs des politiques multisectorielles (comme remédier aux facteurs du déboisement aux fins de la REDD+) qui relèvent d'un certain nombre de ministères travaillant chacun de leur côté²²⁴.

Par coordination verticale, on désigne la gestion d'activités entre divers niveaux de l'administration.

IMPORTANCE DE LA COORDINATION HORIZONTALE POUR LA REDD+

La coordination entre des institutions chargées de la gestion de différents secteurs qui utilisent les terres est importante pour la REDD+, car de nombreux facteurs du déboisement proviennent de secteurs autres que le secteur forestier. Elle est aussi importante pour exploiter les capacités existant dans les organismes nationaux dotés de mandats semblables, comme dans un organisme national REDD+ et l'instance chargée de l'environnement, et pour éviter les doublons entre ceux-ci.

Par le passé, les pays ont privilégié les secteurs qui contribuaient exclusivement à la croissance économique, ce qui a conduit en matière de législation et d'orientations à des choix favorables au déboisement plutôt qu'au développement durable et à la conservation. L'amélioration de la coordination horizontale dans le contexte de la REDD+ pourrait engendrer une approche plus intégrée de l'aménagement du territoire qui trouverait l'équilibre entre les objectifs du développement et ceux de l'environnement.

Les institutions qui gèrent et réglementent les divers secteurs utilisant des terres ont des mandats différents et souvent opposés, et leurs domaines de compétence se recoupent parfois. D'où concurrence et conflits. Par exemple, si un projet REDD+ est prévu dans une zone donnée, le ministère des Forêts du pays qui a le pouvoir d'accorder des concessions forestières peut être en désaccord avec l'instance s'occupant de la REDD+ en l'absence de dispositions sur la coordination (p. ex. une stratégie intégrée d'utilisation des terres).

Des conflits entre mandats et domaines de compétences qui se recoupent peuvent être source d'inefficacité et parfois empêcher les institutions de réaliser leurs buts respectifs. Par exemple, l'absence de dispositions sur la coordination interministérielle au Cameroun a entraîné l'attribution de droits variés sur les mêmes terres. Le ministère des Forêts a proposé en 2008 de désigner forêt communale une zone, qualifiée d'Unité Forestière d'aménagement, dans la région Ngoyla-Mintom. Au même moment, le ministère de l'Agriculture proposait le même site à une compagnie malaisienne pour y planter des palmiers à huile. Cependant, le ministère de la Planification, de la Programmation du développement et de l'Aménagement du territoire avait déjà déclaré par décret qu'une partie de la zone était d'utilité publique pour le corridor ferroviaire de CamIron et le ministère de l'Industrie, des Mines et du Développement technologique avait signé un décret octroyant le site à la Compagnie Minière du Cameroun pour l'exploration d'un gisement de fer²²⁵. L'Indonésie est un autre exemple d'absence de coordination et de domaines de compétences qui se chevauchent entre les ministères chargés du territoire (p. ex. forêts et agriculture) : la superficie des concessions accordées dans le pays s'élève à 150 % de la superficie totale de l'Indonésie, ce qui n'est pas sans poser problème aux organismes qui s'activent pour le respect des engagements du pays en faveur de la REDD+.

L'absence de coordination horizontale affecte le fonctionnement de l'aménagement du territoire au quotidien. Si les politiques publiques tiennent davantage compte de l'aménagement du territoire, des dispositions claires sur la coordination s'avèrent encore plus essentielles.

IMPORTANCE DE LA COORDINATION VERTICALE POUR LA REDD+

La REDD+ est aussi confrontée à une foule d'enjeux liés à sa mise en œuvre à plusieurs niveaux administratifs: par exemple des conflits potentiels entre les instances infranationales et nationales en matière de données sur l'occupation des sols, ce qui rend l'agrégation difficile²²⁶. La coordination verticale est donc cruciale pour la REDD+. Il faut notamment y veiller quand on met en place de nouvelles structures institutionnelles

qui s'occuperont de la mise en œuvre de la REDD+, des plans de mise en œuvre des garanties, et quand on assurera le suivi et la notification des réductions d'émissions. C'est d'autant plus important parce que les pays sont en train d'élaborer des méthodes pour comptabiliser les réductions d'émissions et les absorptions simultanément à divers niveaux (national, infranational, projet). En fait, la REDD+ territoriale et imbriquée est élaborée pour permettre aux États de comptabiliser les réductions d'émissions et les absorptions générées par des politiques et programmes de grande ampleur, et d'intégrer les projets REDD+ locaux dans des systèmes de comptabilisation aux niveaux national et infranational.

L'implication des instances concernées aux niveaux local, régional, national et fédéral est importante pour qu'il y ait une compréhension commune des buts de la REDD+ et que la répartition des responsabilités soit claire. Les politiques, les lois et la réglementation devraient prescrire clairement aux diverses instances de communiquer entre elles et de coordonner leurs efforts (p. ex. diffuser des plans d'aménagement du territoire à jour à tous les niveaux de l'administration). Par exemple, en Indonésie, l'entité responsable de l'aménagement forestier n'est pas la même dans la loi sur les forêts²²⁷ et dans la loi sur l'autonomie régionale²²⁸. La loi sur les forêts indique que cette entité est le ministère des Forêts, alors que la loi sur l'autonomie régionale prévoit que les autorités locales et provinciales disposent d'autonomie pour gérer les forêts situées sur leur territoire. Ce chevauchement des domaines de compétences peut induire des différends entre l'administration centrale et locale et une certaine inefficacité dans l'élaboration des plans de développement forestier²²⁹.

DÉMARCHES POSSIBLES POUR AMÉLIORER LA COORDINATION HORIZONTALE ET VERTICALE À L'AIDE DU CADRE JURIDIQUE

Il n'est pas aisé d'arriver à une meilleure coordination entre les secteurs et les niveaux administratifs. Cela exige une volonté politique certaine et des ressources. Pour y parvenir dans le cadre de la REDD+, un vrai changement de politique vers une approche intégrée de l'aménagement du territoire s'impose. Le cadre juridique peut y contribuer.

Les pays pourraient prendre les mesures suivantes:

- Décider de l'éligibilité de zones pour différentes utilisations des terres au moyen de plans (p. ex. subordonner des plans sectoriels à des plans intégrés de plus haut niveau)²³⁰;
- Prévoir la coordination entre les différentes utilisations des terres par des stratégies ou des politiques à haut niveau (p. ex. veiller à ce que la stratégie nationale REDD+ comporte l'obligation pour l'instance nationale REDD+ de coordonner son action avec celle des autres organismes concernés).
- Créer un comité interministériel chargé d'élaborer des politiques relatives à divers secteurs qui utilisent les terres, ces politiques pouvant ensuite donner lieu à une loi.
- Instaurer une stratégie pour que l'aménagement du territoire regroupe les instances gouvernementales concernées à tous les échelons (p. ex. régional et local)²³¹.
- Regrouper les cartes d'occupation des sols nationales et/ou régionales afin de détecter les chevauchements de compétences et les mettre à jour dès qu'une décision intervient. Ceci peut se faire par la législation ou des politiques²³².
- Enfin, à long terme, viser un aménagement du territoire totalement intégré et peser avec soin les avantages et les compromis à consentir entre les différentes utilisations des terres. Pour réaliser cela, une solution pourrait être de remplacer des dispositions législatives dispersées à propos de l'utilisation des terres par une seule loi générale sur l'aménagement du territoire²³³.

COHÉRENCE ENTRE LES LOIS ET LES POLITIQUES SECTORIELLES

QU'EST-CE QUE LA COHÉRENCE ENTRE LES LOIS ET LES POLITIQUES SECTORIELLES?

Les lois sectorielles énoncent, entre autres, les mandats et pouvoirs des institutions responsables de la gestion ou de la réglementation d'un secteur économique. Elles définissent les comportements acceptables, les incitations et pénalités ainsi que le domaine de compétence de l'administration, du ministère ou de l'organisme chargés de superviser sa réglementation. Chaque affectation des terres précise (p. ex. REDD+, agriculture, exploitation minière ou énergie) est régie par un ensemble de lois et de politiques sectorielles. Ces lois et politiques sectorielles précisent les objectifs et priorités de chaque affectation (p. ex. réduire les émissions liées au déboisement, à la production alimentaire ou à l'exploitation des ressources naturelles). Mais elles sont en général élaborées séparément les unes des autres avec le concours d'intervenants du secteur, ce qui conduit parfois à des chevauchements entre les domaines de compétence sans qu'il existe de textes clairs permettant de résoudre ces problèmes.

IMPORTANCE DE LA COHÉRENCE ENTRE LES LOIS ET LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR LA REDD+

Les incohérences entre les lois sectorielles peuvent entraîner dans un secteur des incitations qui récompensent certains comportements au détriment d'autres secteurs (incitations perverses). Par exemple, dans les lois minières, un droit préférentiel d'exploitation du sous-sol ou des clauses d'acquisition forcée pourraient être appliqués aux dépens des affectations des sols existantes (p. ex. agriculture)²³⁴; les lois sur le pétrole peuvent prévoir des droits préférentiels d'affectation des sols sur n'importe quel type de terre²³⁵; et les lois sur l'énergie, p. ex. sur les biocombustibles, peuvent susciter des attitudes allant à l'encontre des buts de la REDD+, comme le défrichement des forêts en faveur des monocultures²³⁶. Il est par conséquent important pour le succès de la REDD+ d'examiner s'il y a des conflits ou incohérences dans le cadre juridique du pays concerné, afin de savoir si ce cadre est favorable à la REDD+ ou non.

La cohérence est aussi cruciale entre la REDD+ et les autres initiatives politiques pouvant avoir un impact sur la réduction du déboisement et l'atténuation des changements climatiques. Par exemple, il peut s'agir d'actions au titre de l'Accord de l'Union européenne sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) et de la mise en œuvre de ses accords de partenariat volontaire (voir page 151), de programmes nationaux de paiements pour services écosystémiques ou d'initiatives de certification.

Globalement, l'incohérence entre différentes lois et politiques sectorielles pourrait menacer la viabilité des projets REDD+, et créer un environnement instable pour les porteurs de projet et risqué pour les investisseurs. Enfin, des incohérences et incitations perverses pourraient empêcher les pays d'honorer des engagements internationaux ou d'appliquer des accords internationaux concernant le développement durable ou la conservation.

GARANTIR LA COHÉRENCE DES LOIS ET POLITIQUES SECTORIELLES GRÂCE AU CADRE JURIDIQUE:

Les pays pourraient décider de commencer par définir les incitations juridiques sectorielles susceptibles d'avoir des effets pervers sur la REDD+ en entreprenant un examen approfondi de la législation sectorielle en vigueur, pour la modifier.

Pour ce faire, les pays pourraient prendre les mesures suivantes:

- À partir d'une analyse détaillée des lacunes, la stratégie nationale REDD+ pourrait énoncer les facteurs du déboisement liés à la loi ou à une politique (c.-à-d. les incitations perverses) sur lesquels il faut agir.
- Chaque loi ou politique sectorielle pourrait ensuite être révisée en fonction des conclusions de l'étude.

MESURES ANTICORRUPTION

QU'EST-CE QU'ON ENTEND PAR CORRUPTION?

Si l'on ne contrôle pas la corruption, il est à craindre que la mise en œuvre de la REDD+ ne se fasse pas de façon efficace, efficiente et équitable²³⁷. Les participants de la CCNUCC ont adopté les garanties de Cancún qui réaffirment le besoin de “structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière”²³⁸ (voir page 55).

Bien qu'il existe plusieurs conventions internationales sur la corruption, il n'y a pas de définition unique du terme^{239,240}. La corruption désigne en général une pratique illicite consistant à abuser d'une fonction, publique par exemple, à des fins privées. La corruption par abus de pouvoir peut avoir lieu à n'importe quel niveau de l'administration. Il peut s'agir de détournement de fonds publics, de pots-de-vin exigés de citoyens demandant quelque faveur de l'administration ou, concernant des fonctionnaires, de favoritisme ou de facilités d'accès aux biens et services de base. Enfin, la corruption dans le secteur public peut aussi être reliée à la manipulation des politiques, institutions et règles de procédure pour conserver le pouvoir, son statut et son niveau de vie.

La corruption est un problème de gouvernance. Ses causes et ses conséquences dépassent le cadre de la REDD+ et du secteur forestier. L'impact de la corruption est particulièrement destructeur dans les pays en développement où l'État de droit est plus fragile. Et c'est dans ces pays que se déroule la REDD+, qui repose sur une “bonne gouvernance”²⁴¹. Compte tenu des répercussions du problème, prendre des mesures anticorruption peut améliorer les chances de la réussite de la mise en œuvre de la REDD+.

IMPORTANCE DE MESURES ANTICORRUPTION POUR LA REDD+

La corruption pourrait affecter la mise en œuvre de la REDD+ de diverses façons. En raison d'ententes illégales entre les entreprises et les pouvoirs publics, les acteurs de l'exploitation forestière, minière et agricole pourraient être favorisés par des droits d'accès et de propriété aux dépens d'autres acteurs et seraient ainsi prioritaires par rapport à la REDD+²⁴². De gros conglomérats agricoles ou de la filière bois pourraient soudoyer les hommes politiques et les hauts fonctionnaires d'un pays pour saper l'instauration de la REDD+ au niveau national, ou inciter les

autorités locales à ne pas appliquer la REDD+ dans leur région ou à remettre en question les politiques REDD+ locales.

La corruption peut aussi miner l'efficacité des organismes publics, soit en entamant leur capital de confiance ou en les empêchant de remplir leur mission, p. ex. si un garde-forestier accepte des pots-de-vin d'exploitants forestiers exerçant dans l'illégalité²⁴³.

La REDD+ pourrait aussi favoriser l'apparition de nouvelles formes de corruption : 1) mainmise des élites politiques qui pourraient s'approprier des fonds REDD+ destinés aux communautés locales ; 2) détournement de fonds destinés aux forêts, quand la gestion des recettes provenant des forêts de l'État n'est pas transparente et ne comporte pas de procédures de reddition de comptes ad hoc et indépendantes ; 3) fraude en matière de mesure et de notification de la performance et des résultats REDD+ (p. ex. fait de déclarer un volume supérieur d'émissions évitées ou de minimiser les problèmes de permanence²⁴⁴) ; 4) achat illégal de terres ou de droits carbone par des investisseurs et spéculateurs étrangers (les ‘cowboys du carbone’), anticipant des recettes de la REDD+²⁴⁵.

APPROCHES POSSIBLES POUR REMÉDIER À LA CORRUPTION À L'AIDE DU CADRE JURIDIQUE

Un cadre juridique solide est vital pour réduire la corruption. De nombreux pays ont déjà signé des conventions internationales contre la corruption, comme celle des Nations Unies de 2004 qui propose des orientations sur les mesures pouvant être prises dans le cadre du système juridique.

Cependant, en plus de cela, la réduction effective de la corruption exigera aussi de changer le régime institutionnel et le cadre de mise en conformité du pays (voir pages 22-23). Il pourrait s'agir du renforcement des institutions pour faciliter la participation publique et mieux rendre compte de leur action, instaurer ou améliorer l'État de droit (y compris garantir le respect et l'application des lois, comme l'indépendance de l'appareil judiciaire), encourager une culture de la transparence et la tolérance zéro vis-à-vis de la corruption dans les institutions publiques, et favoriser un milieu propice au bon fonctionnement de la société civile et à la liberté des médias.

Les pays ont à leur disposition un certain nombre de solutions pour remédier à la corruption grâce à leur cadre juridique:

- Adopter une loi ou des lois pour criminaliser la corruption, qui définiraient la corruption²⁴⁶; préciseraient les pratiques interdites et les sanctions, instaureraient une institution anticorruption chargée de surveiller et d'enquêter sur ce problème, prévoiraient des dispositions sur la protection des personnes qui dénoncent les abus, et prescriraient l'élaboration d'une stratégie anticorruption nationale²⁴⁷.
- Améliorer la transparence de la gestion financière : il pourrait s'agir de demander des informations sur l'affectation des recettes aux autorités infranationales, aux instances locales et aux organismes non gouvernementaux, d'exiger la préparation et la publication de rapports financiers, de garantir la publication de toutes les recettes des organismes et des avoirs détenus et de demander des rapports d'audit indépendants relatifs à l'utilisation des fonds publics²⁴⁸. Ces exigences pourraient être inscrites dans la loi anticorruption ou dans une loi sur la transparence financière du secteur public.
- Comme autre mesure, l'État peut aussi garantir le respect de droits procéduraux pour que les citoyens aient par exemple accès à l'information (voir pages 121-123), accès à la justice (voir pages 129-131) et à la participation publique (voir pages 126-128).

Les mesures prises pour remédier à la corruption peuvent rentrer dans le cadre de la mise en œuvre d'une approche nationale cohérente des garanties (CSA), et notamment relever des efforts faits pour 'promouvoir et adhérer' à la garantie (b) de la CCNUCC²⁴⁹. Ces mesures pourraient ensuite être suivies et notifiées par le système d'information sur les garanties (SIS) (voir pages 52-65).

L'ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE (APV) DE L'UE SUR L'APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS FORESTIÈRES, LA GOUVERNANCE ET LES ÉCHANGES COMMERCIAUX (FLEGT) : UN INSTRUMENT POUR REMÉDIER À LA CORRUPTION

Les pays pourraient recourir au processus APV-FLEGT de l'Union européenne qui vise à renforcer la gouvernance et à réduire la corruption dans le secteur forestier²⁵⁰. Les APV sont des accords commerciaux négociés entre un pays tropical et l'UE. Ils prévoient la mise en place d'un système de vérification de la légalité du bois produit dans un pays (en vertu de la législation nationale) qui permet d'émettre des autorisations FLEGT pour les produits conformes. Ce système de vérification de la légalité est un processus détaillé et transparent qui est obligatoire pour le bois exporté vers l'UE et, dans la plupart des pays ayant signé un APV à ce jour, pour tout bois exporté quelle que soit la destination ainsi que pour toute vente de bois sur le territoire national. Il peut concerner toutes les étapes de la chaîne de production, y compris l'octroi des concessions, des critères sociaux et environnementaux et la fiscalité. Ce système de vérification de la légalité est destiné à vérifier que le processus prévu a bien été suivi plutôt que de vérifier simplement qu'une autorisation spécifique a été accordée, en vue de réduire les possibilités d'obtention des autorisations par la corruption. Dans certains pays, la mise en place du système de vérification de la légalité a été l'occasion de développer la transparence et de comprendre les exigences légales, dans la mesure où il fallait définir clairement les obligations

à respecter pour être en conformité totale sur le plan juridique. Dans certains pays, le flou ou la contradiction des exigences ne facilitent pas le respect de la conformité et ouvrent la voie à la corruption. L'APV-FLEGT prévoit aussi généralement de développer l'accessibilité de l'information (transparence) dans le secteur forestier, ainsi que les mécanismes de résolution des différends et de doléances, ce qui peut avoir un effet positif dans ces domaines dans les pays au système judiciaire fragile.

*Anna Halton
Global Canopy Programme*

L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

QU'EST-CE QUE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES?

L'égalité entre les sexes est un droit de l'homme inscrit dans un certain nombre d'accords internationauxⁱ. Elle est réalisée quand les hommes et les femmes jouissent des mêmes droits et des mêmes responsabilités et quand ils ont accès aux mêmes opportunités. Cela implique que les intérêts, besoins et priorités des hommes comme des femmes soient pris en compte et protégés par le cadre juridique d'un pays²⁵¹. Compte tenu de la discrimination historique, il est souvent nécessaire d'accorder une attention particulière aux femmes pour remédier aux disparités dont elles font l'objet dans les lois et les politiques²⁵². Les études soulignent les liens qui existent entre la protection de l'environnement et le progrès de l'égalité entre les sexes²⁵³ et plus de 60 références officielles à cette égalité se trouvent dans les décisions de la CCNUCC^{254,255}. Pour répondre à ces mandats internationaux, les pays devraient veiller à ce que leurs politiques sur les changements climatiques tiennent compte de l'égalité entre les sexes et comportent des dispositions et des garanties dans ce sens²⁵⁶.

IMPORTANCE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES POUR LA REDD+

La conservation des forêts comme leur disparition peuvent avoir des effets différents sur les hommes et les femmes, car ils ne dépendent pas de la même façon des forêts et de leurs produits (différence d'accès, d'usage et de contrôle). Par exemple, les femmes dépendent souvent plus des ressources communes, car elles disposent rarement de droits de propriété et ont moins de possibilités d'emploi que les hommes²⁵⁷. S'adapter à la disparition des forêts serait pour elles d'autant plus difficile. Les femmes ayant aussi une expérience et une connaissance particulières de leur forêt, il faudrait absolument les impliquer effectivement dans la gouvernance et la gestion²⁵⁸.

Lors de la conception des politiques REDD+, il est par conséquent important de comprendre que les femmes sont des parties prenantes vitales, et qu'elles ont des connaissances et besoins différents pouvant influencer directement sur le succès des projets REDD+. Si l'égalité entre les sexes est absente des lois et politiques nationales, le danger est que les femmes pourraient être

marginalisées comme parties prenantes et exclues des avantages REDD+, ce qui compromettrait la faisabilité et la viabilité de ces projets.

La recherche de l'égalité entre les sexes par le cadre juridique peut déboucher sur la création d'avantages sociaux, environnementaux et économiques importants pour le succès de la REDD+, mais aussi pour lutter contre les changements climatiques et surmonter les autres défis liés au développement²⁵⁹. En inscrivant le souci d'égalité entre les sexes dans les politiques sur les changements climatiques et les forêts, on peut aussi contribuer à l'harmonisation des cadres de travail de la REDD+ avec le droit international et les normes liées aux droits de l'homme qui encouragent cette égalité²⁶⁰.

APPROCHES POSSIBLES POUR REMÉDIER AUX INÉGALITÉS ENTRE LES SEXES À L'AIDE DU CADRE JURIDIQUE

Les pays pourraient commencer par garantir que les droits substantiels (voir page 120) des hommes et des femmes sont respectés et protégés de la même façon. Par exemple, les pays pourraient mettre en place des mesures pour garantir un droit d'accès identique des femmes à la propriété foncière et aux ressources, conformément aux dispositions des accords internationaux²⁶¹.

En parallèle, il faut garantir que les droits procéduraux sont respectés et protégés de la même façon pour les hommes et les femmes (voir page 120). En vertu de ces droits, il convient de garantir la consultation et la participation pleine et entière des hommes et des femmes à toutes les étapes de la conception et de la mise en œuvre de la REDD+ (voir page 126-128), d'accorder aux femmes comme aux hommes le même accès à l'information concernant tous les aspects du développement de la REDD+ (voir page 121-123), et de légiférer sur un mécanisme de doléances accessible aux femmes et qui protège leurs droits de la même manière que pour les hommes (voir page 129-131).

La reconnaissance des droits substantiels et des droits procéduraux peut permettre à toutes les parties prenantes de la REDD+ d'accéder à une part équitable des avantages issus des activités REDD+ (voir page 155). Des lois antidiscriminatoires sur le partage des avantages pourraient appuyer cette démarche.

i. Ces accords internationaux sont par exemple la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention américaine des droits de l'homme, CDB, CEDAW, les 2 pactes internationaux, C169 de l'OIT, UNDRIP, la Déclaration universelle des droits de l'homme (CIEL, ForestDefender).

Pour faire tout cela et se conformer aux normes internationales sur les droits des femmes, un pays pourrait commencer par analyser son cadre juridique (droit écrit et droit coutumier traditionnel) aux niveaux local, infranational et national. Ce processus permettrait de déceler si les dispositions existantes sur l'égalité entre les sexes sont suffisantes (p. ex. par rapport à la Convention des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de 1979), ou si des modifications sont nécessaires dans les futures réformes institutionnelles, législatives et politiques en relation avec l'initiative REDD+.

Les résultats de l'analyse comme les réformes qui seraient nécessaires pourraient être détaillés dans une stratégie nationale REDD+. Des documents plus détaillés pourraient aussi être rédigés comme des feuilles de route "Égalité entre les sexes et REDD+" ou des plans d'action sur le genre et les changements climatiques en s'assurant de leur validation par l'État et de leur cohérence avec d'autres politiques sur les changements climatiques, comme les Plans d'action nationaux pour l'adaptation (PANA) ou les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN)^{262,263}. Les changements ultérieurs, comme la réforme des mandats institutionnels pour améliorer l'égalité entre les sexes (p. ex. la représentation des femmes), devront se faire par la législation pour pouvoir être rendus juridiquement exécutoires.

SYSTÈMES DE RÉPARTITION DES AVANTAGES

QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME DE RÉPARTITION DES AVANTAGES DANS LE CONTEXTE DE LA REDD+ ?

Dans le contexte de la REDD+, un système de répartition des avantages peut se définir comme un mécanisme permettant l'allocation et la répartition des avantages (financiers ou autres) issus des activités REDD+ aux parties prenantes concernées : propriétaires forestiers prenant des mesures pour réduire le déboisement et la dégradation forestière ou communautés et populations autochtones locales qui dépendent des forêts, entre autres.

Conçus et mis en œuvre de manière adéquate, les systèmes de répartition des avantages peuvent encourager une meilleure gestion forestière et agir sur les facteurs économiques du déboisement (dont l'absence d'autres moyens de subsistance). Cependant, ces systèmes sont complexes à mettre en place, à cause du nombre de participants, d'objectifs et d'échelons où ils se situent. Par exemple, les systèmes de répartition des avantages peuvent être verticaux (p. ex. entre les autorités centrales et régionales et/ou locales) et horizontaux (p. ex. entre les autorités locales et les porteurs de projet, ou entre les communautés ou au sein de celles-ci)²⁶⁴.

Par ailleurs, l'instauration d'un système de répartition des avantages demande non seulement de connaître les différents types d'avantages pouvant être tirés de l'initiative REDD+, mais aussi le coût de sa mise en œuvre. Le partage des avantages fait référence à la répartition des gains nets issus de la mise en œuvre de la REDD+, c.-à-d. que les coûts de cette mise en œuvre sont inclus dans le calcul de ces avantages²⁶⁵.

Les avantages peuvent être directs, comme les paiements résultant de la mise en œuvre d'un projet ou programme REDD+ ou l'augmentation des services écosystémiques rendus par les forêts sur pied. Ils peuvent aussi être indirects, comme une meilleure gouvernance, une plus grande participation publique, un accroissement des compétences ou davantage de droits sur les ressources naturelles. Les coûts liés à la mise en œuvre de la REDD+ peuvent comprendre les coûts directs de la mise en place de l'initiative REDD+ ou de l'application d'une politique, ou bien les coûts d'opportunité tels que la perte de gains liés à d'autres utilisations des terres.

Enfin, les avantages ne devraient pas être accordés pour empêcher des faits illicites (comme l'exploitation forestière illégale), mais pour rémunérer une pratique légale qui contribue aux objectifs REDD+.

L'IMPORTANCE DES SYSTÈMES DE RÉPARTITION DES AVANTAGES POUR LA REDD+ ENTRE AUTRES

Le succès de la REDD+ dépendra en grande partie de la conception et de la mise en œuvre des mécanismes de répartition (ou de partage) des avantages, qui sont en jeu à divers niveaux de gouvernance²⁶⁶. La création d'incitations à réduire les émissions de carbone est essentielle pour s'assurer d'un soutien en faveur des activités REDD+. Elle peut permettre aux communautés touchées de devenir partenaires de ces activités, aux pouvoirs publics de réaliser une plus grande inclusion sociale et aux investisseurs de réduire les risques liés à un projet. Si les avantages sont équitablement partagés avec les parties prenantes locales, cela peut aussi réduire l'éventualité d'une inversion des réductions d'émissions pouvant être provoquée par une population locale qui n'a pas d'alternative économique.

La crainte de la société civile est que les avantages découlant de l'initiative REDD+ pourraient être confisqués à haut niveau et ne pas parvenir à ceux qui sont les plus touchés par sa mise en œuvre. En particulier, ceci peut surtout menacer les parties prenantes vulnérables telles que les populations autochtones et les communautés locales, qui sont moins en mesure d'influer sur ces processus²⁶⁷. D'où le net besoin de solides mesures anticorruption comme composantes clés d'un cadre juridique pour la REDD+.

DÉMARCHES POSSIBLES POUR ÉLABORER DES SYSTÈMES DE RÉPARTITION DES AVANTAGES À L'AIDE DU CADRE JURIDIQUE

Dans l'élaboration d'un mécanisme de répartition des avantages, les pays pourraient envisager de s'appuyer sur leur cadre juridique pour prendre les mesures suivantes:

- Exploiter les mécanismes de répartition des avantages existants. Ceci pourrait se faire en examinant et en modifiant

le champ des lois existantes sur le partage des avantages (p. ex. celles traitant des PSE) pour englober la REDD+. S'appuyer sur les cadres juridiques en place peut réduire les coûts. Cependant, cela signifie aussi que la méthode repose sur les dispositifs de gestion financière et de responsabilisation du pays, qui peuvent nécessiter un renforcement.

- Définir la base juridique et la forme du mécanisme de partage des avantages. Le fondement du droit à percevoir un avantage de la conservation d'un service environnemental pourrait être inscrit dans la constitution. Ceci pourrait ensuite être fixé par une loi spécifique (p. ex. une loi sur le partage des avantages issus de la REDD+ ou, plus généralement, sur les PSE). Les particularités du mécanisme (forme, déroulement, calendrier, parties) pourraient être définies par cette loi si le mécanisme est public ou par des contrats en cas de financement privé²⁶⁸.
- Identifier et définir les bénéficiaires éligibles. Les bénéficiaires de la REDD+ peuvent être les pouvoirs publics (à différents niveaux), les propriétaires ou les usagers de la forêt, les porteurs de projet ou les communautés (vivant dans une zone forestière ou non). Le droit de percevoir les avantages peut être lié aux droits fonciers, aux droits collectifs ou à un comportement souhaité dans le cadre de projets REDD+ précis²⁶⁹. En fonction du type de financement de la REDD+, les bénéficiaires pourraient être identifiés par les contrats (marché privé du carbone) ou par des instruments juridiques (financement public).
- Décider du type de mécanisme à utiliser pour la répartition des avantages : fonds à gestion publique pour répartir les paiements, fonds fiduciaire communautaire pour distribuer les avantages non monétaires ou même mécanismes PSE existants²⁷⁰. Cela pourrait être précisé dans une politique ou en réformant une loi existante (p. ex. loi sur les PSE).

L'élaboration de mécanismes de répartition des avantages variera d'un pays à l'autre, car ils sont étroitement liés à d'autres questions plus générales de gouvernance. Par exemple, au niveau local, la mise en œuvre de la REDD+ peut être améliorée et sa légitimité

consolidée si l'on accorde aux parties prenantes concernées la possibilité de participer à cette initiative de manière constructive (voir pages 126-128), y compris à la détermination des modalités d'acquisition et de partage des avantages, et notamment en leur permettant de donner leur accord sur le calendrier, le type et le montant de l'avantage en question.

D'autre part, dans de nombreux pays, le flou et la précarité du régime foncier restent les pierres d'achoppement de la répartition des financements REDD+. Le flux de financement conditionnel exige en effet que des titulaires légitimes des droits et des responsables soient identifiés et que leur situation juridique soit stable pour la durée de l'initiative. Par conséquent, là où des différends en matière foncière sont susceptibles de ne pas être résolus rapidement, la loi devrait prévoir des paiements qui ne reposent pas sur la propriété²⁷¹.

Enfin, afin d'éviter les risques liés à des mécanismes de partage des avantages inadéquats, de nombreux commentateurs recommandent qu'une législation soit adoptée dans la mesure du possible pour poser des principes, améliorer la transparence et la responsabilisation²⁷².



CONCLUSION

LEÇONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Les politiques, lois et règlements sont les fondements à partir desquels peuvent être établies la gestion et la mise en œuvre de la REDD+. La conception de ces textes peut non seulement garantir la prise en compte des obligations internationales de la REDD+ de manière appropriée par rapport au contexte national, mais permet aussi de se prémunir contre les risques découlant de la REDD+ et d'assurer que l'initiative sera bénéfique à de multiples égards, y compris sur le plan de la gouvernance et des moyens de subsistance.

L'apparition de l'initiative REDD+ sur la scène internationale a suscité de nombreux débats sur les aspects techniques de sa mise en œuvre, comme la mesure des réductions d'émissions de gaz à effet de serre ou la détermination des points de référence en vue du calcul de ces réductions. Cependant, relativement peu de données existent sur les mesures que les pays ont prises ou pourraient prendre pour assurer la compatibilité de leur cadre juridique en vue de la mise en œuvre de la REDD+. Les auteurs espèrent que les exemples et réflexions apportés dans ce livre contribueront à combler cet écart et à faciliter l'action future dans ce domaine.

L'élaboration de stratégies, de politiques, de lois et de règlements en vue de la mise en œuvre de l'initiative REDD+ est extrêmement complexe et dépend de la situation de chaque pays, y compris de sa culture et de son histoire politique. Toute analyse des cadres juridiques ne peut donc, par sa nature même, s'extraire de ce contexte. L'étude menée dans ce livre nous permet néanmoins de tirer les leçons et conclusions générales suivantes:

Le cadre juridique des pays en vue de la REDD+ devrait reposer sur le cadre juridique existant dans toute la mesure du possible

L'élaboration d'un cadre juridique adéquat en vue de la REDD+ dans un pays donné ne signifie pas qu'il faille concevoir une panoplie entièrement nouvelle de politiques, lois et règlements spécifiques indépendamment du cadre juridique existant. Il faut au contraire s'attacher à s'appuyer sur les politiques, lois, mandats institutionnels et règlements nationaux en place. C'est ainsi qu'il sera aussi possible de contribuer à la réalisation d'autres objectifs ayant un rapport avec la REDD+ (p. ex. objectifs nationaux de développement durable, ou respect des obligations du droit international).

En analysant les carences des cadres juridiques existants, les pays peuvent évaluer la compatibilité de ces cadres avec la mise en œuvre de l'initiative REDD+, et aussi concevoir des mesures économiques en vue de leur renforcement afin de permettre cette mise en œuvre, et définir l'échéancier correspondant. De nombreux pays ont déjà accompli des analyses des écarts et indiqué les mesures à prendre dans leurs stratégies nationales REDD+.

Il faut répondre aux obligations particulières découlant du processus REDD+, mais aussi faire face en parallèle aux grands enjeux de gouvernance

La mise en œuvre de la REDD+ ne portera ses fruits que s'il y a une résolution des problèmes de gouvernance comme la corruption, auxquels sont confrontés de nombreux pays. Par conséquent, la création de conditions propices à la mise en œuvre de la REDD+ par le développement de politiques et par la voie législative ne doit pas être envisagée comme un processus en deux temps, dans lequel la prise en compte des obligations techniques internationales REDD+ précéderait la résolution des questions de gouvernance plus larges, ou la relèguerait au second plan. Il convient plutôt d'accorder, dans la mesure du possible, le même degré de priorité à la détermination de la réponse à apporter aux grands enjeux de gouvernance comme la clarification du régime foncier, même si ces processus prennent plus de temps.

Si l'ordre de prise en compte de ces enjeux ne peut être précisé, il faut noter que la résolution de certains problèmes peut avoir un effet d'entraînement fort utile pour la réponse à donner à d'autres questions. Une meilleure connaissance des liens entre les différentes problématiques peut ainsi faciliter leur prise en compte. Par exemple, les droits procéduraux comme les droits d'accès à l'information et à la justice et le droit à la participation publique sont essentiels pour garantir le respect d'autres droits substantiels et la réalisation d'objectifs connexes comme la réduction de la corruption.

Le choix de développer des politiques ou de recourir à la législation ne peut être déterminé qu'au cas par cas

Les approches présentées dans ce livre montrent qu'il faut souvent faire un choix entre développer des politiques ou aller plus loin en empruntant la voie législative. Il convient fondamentalement d'apprécier que si la législation permet l'application des dispositions qu'elle énonce grâce à sa nature contraignante, son élaboration et son adoption prennent en général plus de temps et sont plus complexes à mettre en œuvre sur les plans technique et politique que les politiques publiques.

Si la mise en œuvre de politiques peut être envisagée pour résoudre des questions techniques telles que l'élaboration de niveaux de référence, la législation ne peut être évitée dans les cas où les dispositions prises doivent être rendues exécutoires, par exemple dans le cas de la mise en œuvre de droits fondamentaux. De la même manière, les mandats et compétences d'entités nouvelles telles que les organismes nationaux de gestion de la REDD+, doivent avoir force de loi pour être opérants.

Lorsque la création d'une institution découle de la législation, le fait d'opter pour la législation primaire (p. ex. loi) ou la législation secondaire (p. ex. règlements ou décrets présidentiels) a des répercussions significatives. Si la seconde voie est moins complexe sur les plans technique et administratif, elle est plus limitée car elle ne peut doter les institutions créées de pouvoirs d'application de la loi. La législation primaire est donc recommandée lorsqu'il s'agit pour une institution de faire appliquer la loi.

Le cadre juridique n'est pas suffisant en lui-même

L'élaboration de cadres juridiques solides qui exige des recommandations claires et des règles bien arrêtées inscrites dans les politiques publiques et la législation est vitale pour la mise en œuvre de la REDD+ (p. ex. des mandats flous entraînent une mauvaise coordination de l'action). Toutefois, les cadres juridiques ne suffisent pas pour assurer une mise en œuvre efficace, efficiente et équitable de la REDD+. Il faut accorder autant d'importance aux autres composantes de la gouvernance, c'est-à-dire aux cadres institutionnel et de mise en conformité.

De plus, il est important de voir que l'élaboration de cadres juridiques, institutionnels et de mise en conformité adéquats ne portera ses fruits que si de bonnes conditions existent sur le terrain, notamment une volonté politique suffisante et des capacités financières et techniques adéquates. Le dynamisme de la société civile peut aussi contribuer de manière significative à l'efficacité, l'efficience et l'équité de la mise en œuvre de la REDD+.

Il est nécessaire de mettre en évidence les points communs existants entre les approches à l'échelle du paysage et la REDD+, afin d'élaborer des stratégies adaptées et complémentaires

L'élaboration de cadres juridiques en vue de la REDD+ peut donner des pistes pour développer la recherche d'une approche transversale et plus intégrée de l'utilisation de la terre (c.-à-d. une 'approche à l'échelle du paysage'), et inversement. Ces deux démarches exigent en effet toutes deux une amélioration de la coordination et de la cohérence et une réflexion à long terme sur des processus décisionnels qui transcendent les secteurs économiques. L'élaboration des cadres juridiques en vue de la REDD+ peut donner l'impulsion et la volonté politique requises pour mener ces changements. Plus de travaux sont nécessaires pour comprendre les synergies potentielles et pouvoir inscrire la REDD+ dans une approche à l'échelle du paysage.

L'élaboration de cadres juridiques par les pays en développement doit être accompagnée d'engagements financiers de la part des pays développés

L'élaboration des cadres juridiques en vue de la REDD+ par les pays en développement est motivée par la perspective de la mise sur pied d'un mécanisme international REDD+ opérationnel. Les pays développés peuvent contribuer de manière décisive à stimuler les apports financiers en faveur de la REDD+ dans la période transitoire précédant 2020, afin d'assurer l'intégration de la REDD+ dans un futur accord international sur les changements climatiques. Les efforts consentis par les uns comme par les autres doivent être complémentaires et simultanés pour garantir le succès de la mise en œuvre de la REDD+ et faciliter la transition globale vers une économie sans déforestation.



ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

1. GIEC. (2014) Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, États-Unis.
2. DUPUY, B. ET AL. (1999) Tropical forest management techniques: a review of sustainability of forest management practices in tropical countries. FAO. Division des politiques et de la planification forestières. Rome.
3. GEIC (2014) Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, États-Unis.
4. INFOAMAZONIA & TERRA-I. (2013) Incremento de 24% en la deforestación de la Amazonia. [En ligne] Disponible sur : <http://www.oeco.org.br/mapas/27291-incremento-de-24-en-la-deforestacion-de-la-amazonia>.
5. MEGEVAND, C. ET AL. (2013) Deforestation Trends in the Congo Basin: Reconciling Economic Growth and Forest Protection. Washington DC: La Banque mondiale.
6. Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique. (2010) Southeast Asian Forests and Forestry to 2020. Subregional Report of the Second Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study. FAO. Rome.
7. EUJRC (2014) Selon les données du centre commun de recherche (Joint Research Centre) de la Commission européenne, 5,9 millions d'hectares de forêt tropicale humide disparaissent chaque année pour répondre aux besoins de la construction, de l'agriculture, de l'exploitation minière et du bois, y compris pour le chauffage, des plantations et de l'industrie. Toutes les trois secondes environ, une surface équivalente à la surface du Stade de France est ainsi déboisée.
8. RAUTNER, M., LEGGETT, M., DAVIS, F. (2013) Le Petit Livre des grands moteurs de déforestation, Oxford: Global Canopy Programme.
9. KISSINGER, G., M. HEROLD, V. DE SY. (2012) Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Lexeme Consulting, Vancouver Canada. Selon cette analyse de 31 R-PP, la défaillance de la gouvernance et des institutions forestières, l'absence de coordination intersectorielle et les activités illégales sont considérées comme des causes fondamentales de déforestation dans 93 % des cas.
10. RAUTNER, M., LEGGETT, M., DAVIS, F. (2013) Le Petit Livre des grands moteurs de déforestation, Oxford: Global Canopy Programme.
11. FAO Corporate Document Repository. [En ligne] Consultable sur : <http://www.fao.org/wairdocs/ilri/x5499e/x5499e03.htm>.
12. MARTIN, E., A. (2003) Oxford Dictionary of Law. Vol. 2. 5ème éd. Oxford: Oxford University Press
13. DAM, S. (2014) Presidential Legislation in India: The Law and Practice of Ordinances, Cambridge University Press, États-Unis. Remarque : les règles relatives à la permanence et à la période de validité des décrets présidentiels varient suivant le pays. Par exemple, selon la législation brésilienne, les décrets présidentiels doivent être approuvés par le Congrès au bout de 60 jours sous peine de nullité. En revanche, en Colombie, les décrets présidentiels sont valides immédiatement et ne peuvent être annulés que si le parlement adopte une législation contraire. Toutefois, on aurait tort de juger de l'efficacité des décrets présidentiels sur la base de ces différences, car d'autres considérations interviennent comme la capacité de reprogrammation du président, ou le coût élevé de l'annulation des décrets.
14. MARTIN, E., A. (2003) Oxford Dictionary of Law. Vol. 2. 5ème éd. Oxford: Oxford University Press.
15. WWF. (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe. WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC, États-Unis. [En ligne] Consultable sur : http://awsassets.panda.org/downloads/r_sg_institutional_arrangements.pdf
16. Paragraphe 71 (a) de la Décision 1.CP/16 de la CCNUCC
17. Paragraphe 71 (b) de la Décision 1.CP/16 de la CCNUCC
18. Paragraphe 71 (c) de la Décision 1.CP/16 de la CCNUCC
19. Paragraphe 3 de la Décision 9/CP.19 de la CCNUCC.
20. Paragraphe 70 (d) de la Décision 1.CP/16 de la CCNUCC.
21. FCPF. (2013) Joint UNDP-World Bank FCPF Guidance note for REDD+ countries: Establishing and Strengthening Grievance Resolution Mechanisms [En ligne] Consultable sur : http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/09/2013Joint%20Guidance%20Note_GRM_Draft_for%20printing.pdf
22. REY, D., SWAN, S., & ENRIGHT, A. (2013) A Country-Led approach to REDD+ safeguards and multiple benefits. SNV - The Netherlands Development Organisation, Ho Chi Minh City
23. CCNUCC. Voir les principaux objectifs des accords de Cancun ici : <http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33>
24. GCP, IPAM, FFI, Initiative financière du PNUE et UNORCID. 2014. Stimulating Interim Demand for REDD+ Emission Reductions : The Need for a Strategic Intervention from 2015 to 2020, Global Canopy Programme, Oxford, Royaume-Uni ; Institut de recherche internationale de l'Amazonie, Brasilia, Brésil ; Fauna & Flora International, Cambridge, Royaume-Uni ; Initiative financière du PNUE, Genève, Suisse ; Bureau des Nations Unies pour la coordination de la REDD+ en Indonésie. Note : En l'absence d'objectif mondial convenu par tous les pays, l'offre correspond aux réductions d'émissions nécessaires pour atteindre les réductions mondiales d'émissions selon l'objectif de la Commission européenne (50 % de réduction de la déforestation par rapport aux niveaux actuels d'ici 2020)
25. FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY (2011) - Federal Democratic Republic of Ethiopia Readiness Preparation Proposal
26. PNUD. The Conservation Strategy of Ethiopia Project, Part II: Environmental Policies and Management. Consultable sur : http://tdec2.undp.org/gssacademy/sie/docs/vol3/conservation_ethiopia.pdf
27. The REDD Desk. (2013) Ethiopia country profile: Global Canopy Programme. [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/countries/ethiopia/legal-frameworks>.
28. HUETTNER, M. (2011) Risks and opportunities of REDD+ implementation for environmental integrity and socio-economic compatibility, Environmental science and policy 15 (2012) p. 4-12.
29. Ibid.
30. LEGAL RESPONSE INITIATIVE (2011) - Document d'information « The Status of UNFCCC COP and other Treaty Bodies under US Law ». [En ligne] Consultable sur : <http://legalresponseinitiative.org/wp-content/uploads/2013/09/BP35E-Briefing-Paper-Status-of-COP-Decisions-under-US-Law-23-November-2011.pdf>
31. BRUNEE, J. (2002) COPING with Consent: Law Making Under Multilateral Environmental Agreements. Leiden Journal of International Law, vol. 15, n° 1, 32.
32. Section 2.1., article 2, chapitre II de la Charte de création du FCPF (2010), Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) Consultable sur http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2010/FCPF_Charter-August_2010_clean.pdf Note : Parmi ses objectifs affichés, on peut citer : (a) Fournir aux pays éligibles une assistance financière et technique pour renforcer leurs capacités en vue de la REDD+ ; (b) Piloter un système de paiement en fonction des résultats pour les Réductions d'émissions résultant d'activités REDD+ ; (c) Diffuser largement les connaissances acquises dans le cadre du développement du Fonds et de la mise en œuvre des propositions de mesures pour la préparation et des programmes de réduction d'émissions.
33. Brochure FCPF (2010) : Pour faire une démonstration d'activités de réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts Consultable sur : <http://www.forestcarbonpartnership.org/brochure>. Note : Le Fonds de préparation a vocation à aider les pays en développement à se préparer à participer à l'initiative REDD+ : préparer une stratégie REDD+ et/ou compléter le cadre stratégique et politique existant sur la gestion forestière et environnementale, établir un scénario de référence pour les émissions liées au déboisement et/ou à la dégradation forestière, en s'appuyant sur les émissions récentes et, éventuellement, une évaluation des émissions futures, et enfin établir un système national de mesure, notification et vérification des émissions et des RE pour calculer les réductions d'émissions par rapport au scénario de référence. La participation au Fonds de préparation du FCPF se décompose en 4 étapes : (i) Préparation et soumission de la note d'idée de plan de préparation (R-PIN) ; (ii) Élaboration et mise en œuvre de la proposition de mesures pour l'état de préparation (R-PP) ; (iii) Préparation et soumission des documents de préparation (R-Package) ; et (iv) Transition vers le Fonds carbone.
34. Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF (2013) [En ligne] Consultable sur : <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/March/March/FCPF%20Cadre%20M%C3%A9thodologique%20final%2012%202013.pdf> Note : Le Fonds carbone a vocation à piloter la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national grâce à l'instauration d'incitations sous forme de paiements fondés sur les résultats. Les pays ayant préparé une proposition de mesures pour l'état de préparation (R-PP) et progressé vers la préparation à la REDD+ peuvent faire une demande au Fonds carbone.
35. Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCPF (2013) [En ligne] Consultable sur : <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/March/March/FCPF%20Cadre%20M%C3%A9thodologique%20final%2012%202013.pdf> Note : Le Fonds carbone a vocation à piloter la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national grâce à l'instauration d'incitations sous forme de paiements fondés sur les résultats. Les pays ayant préparé une proposition de mesures pour l'état de préparation (R-PP) et progressé vers la préparation à la REDD+ peuvent faire une demande au Fonds carbone.
36. Ibid.
37. FONDS CARBONE DU FCPF. (2012) Process Guidelines for the Carbon Fund of the Forest Carbon Partnership Facility. FMT Note CF-2012-1-Rev [en ligne] Consultable sur : <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/tagged/FMT%20Note%20CF-2012-1%20CF%20Process%20guidelines%20rev%20after%20CF4%20-%20final.pdf>
38. FCPF. Cadre méthodologique du Fonds carbone (2013) [En ligne] Consultable sur : <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/March/March/FCPF%20Cadre%20M%C3%A9thodologique%20final%2012%202013.pdf>

39. WILLIAMS, L. G. (2013) « Putting the Pieces Together for Good Governance of REDD+ : An Analysis of 32 REDD+ Country Readiness Proposals. » Document de travail. Washington, DC : World Resources Institute. [En ligne] Consultable sur : http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/putting_the_pieces_together_for_good_governance_of_redd.pdf
40. WWF. (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe. WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC, États-Unis. [En ligne] Consultable sur : http://awsassets.panda.org/downloads/r_sg_institutional_arrangements.pdf
41. PNUE. (2013) REDD+ Implementation: A Manual for National Legal Practitioners.
42. INDONESIAN REDD+ TASK FORCE. (2002) REDD+ National Strategy – Indonésie. [En ligne] Consultable sur : http://www.unorcid.org/upload/doc_lib/Indonesia%20REDD+%20National%20Strategy.pdf
43. MPOYI, A. (2013) The GLOBE Forest Legislation Study, the importance of a legal framework for REDD+ in the Democratic Republic of Congo: proposals for legislative reform. [En ligne] Consultable sur : <http://www.globinternational.org/images/PDF/GFLI/GFLI-Study-1st-edition-DRC.pdf>
44. THE REDD DESK, Colombia country profile, Institutional arrangements, dernière mise à jour en septembre 2013, consultable sur : <http://theredddesk.org/countries/colombia/#institutional-arrangements>.
45. Les activités indiquées au paragraphe 70 de la décision 1/CP.16 de la CCNUCC, à savoir, la réduction des émissions dues au déboisement, la réduction des émissions dues à la dégradation des forêts, la conservation des stocks de carbone forestier, la gestion durable des forêts, le renforcement des stocks de carbone forestier.
46. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., ET RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards. ClientEarth, Londres, Royaume-Uni p. 18. Consultable sur : <http://www.clientearth.org/reports/a-guide-to-understanding-and-implementing-unfccc-redd+-safeguards.pdf>
47. Ibid
48. La garantie (a) demande par exemple aux pays de faire en sorte que la mise en œuvre des activités REDD+ vienne en complément des conventions et accords internationaux afférents ou cadre avec ceux-ci” tandis que les garanties (c) et (e) font expressément référence à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP).
49. Pour une mise en correspondance détaillée des garanties de Cancun sur la base des expressions employées dans certains instruments et conventions, voir REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., ET RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards. ClientEarth, Londres, Royaume-Uni.
50. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., ET RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards. ClientEarth, Londres, Royaume-Uni. [En ligne] Téléchargeable sur : http://www.un-redd.org/Multiple_Benefits_SEPC/tabid/54130/Default.aspx
51. MOSS, N., NUSSBAUM, R., (2011) “A Review of Three REDD+ Safeguards Initiatives”, FCPF et Programme ONU-REDD. Il est important de noter que la Banque mondiale applique une approche commune des garanties avec tous ses partenaires d’exécution (p. ex. la Banque interaméricaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement). Au titre de cette approche commune, les partenaires d’exécution sont tenus de parvenir à une “équivalence sur l’essentiel” par rapport aux procédures et politiques opérationnelles de la Banque mondiale en la matière.
52. FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER (2013) The FCPF Carbon Fund Piloting REDD+ Programmes at Scale. Consultable sur : https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/CF%20Origination-web_o.pdf. La présentation d’une demande de financement axé sur les résultats au Fonds carbone du FCPF comporte la soumission d’une Proposition de mesures pour l’état de préparation (R-PP), une fois que des avancées ont été faites pour se préparer à la REDD+, et la soumission d’une Note d’idée de projet valable relative à la réduction d’émissions (NIP-RE). Une fois la NIP-RE approuvée, le Fonds carbone du FCPF peut allouer au pays un financement d’un montant maximal de 650 000 USD à consacrer au développement d’un Programme de réduction d’émissions (Programme RE). Une fois le Programme RE accepté par les participants du Fonds carbone, le pays REDD+ et la Banque mondiale (en sa qualité d’administrateur du Fonds carbone) signeront un Accord de paiement de réduction d’émissions (ERPA). Une fois le Programme RE mis en œuvre, notifié et vérifié, les paiements seront versés au pays REDD+.
53. Le cadre de référence pour la conception d’une CSA présenté dans cette partie du livre est une adaptation du guide détaillé proposé par REY, D. & SWAN, S. (2014) A Country-led Safeguard Approach: Guidelines for National REDD+ Programmes. SNV – The Dutch Development Organisation, REDD+ Programme. Ho Chi Minh City.
54. PROGRAMME ONU-REDD. (2012) Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD, huitième réunion du comité d’orientation du Programme ONU-REDD. [En ligne] Téléchargeable sur : http://www.un-redd.org/Multiple_Benefits_SEPC/tabid/54130/Default.aspx
55. SITE WEB DU PROGRAMME ONU-REDD. (2014) Outil d’identification des avantages et des risques (BeRT) [En ligne] Consultable sur : http://www.un-redd.org/multiple_benefits/sepc_bert/tabid/991/default.aspx
56. SITE WEB DU PROGRAMME ONU-REDD. (2014) Outil du programme ONU-REDD pour les approches nationales des garanties [En ligne] Consultable sur : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3539&Itemid=53
57. Modification de l’article 134 Bis de la loi mexicaine sur le développement forestier durable.
58. VIETNAM REDD+. (2014) Vietnam’s Safeguards Roadmap. [En ligne] Consultable sur : <http://www.vietnam-redd.org/Web/Default.aspx?tab=download&zoneid=152&subzone=156&child=284&lang=en-US>
59. Paragraphe 71(d) de la Décision 1/CP.16 et paragraphe 3 de la Décision 9/CP.19 de la CCNUCC.
60. Paragraphe 1(c) de l’appendice I de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC ; paragraphe 2 (e) de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC.
61. Paragraphe 2 (f) la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC
62. SIMULA ARDOT, M. (2010) Analysis of REDD+ Financing Gaps and Overlaps, REDD+ Partnership. [En ligne] Consultable sur : <http://reddpluspartnership.org/25159-09eb378a8444ec149e8ab32e2f5671b11.pdf>; Voir aussi, STRECK, C. et PARKER, C. (2012) Financer la REDD+ In ANGELSEN, A. et al. (éds.) Analyse de la REDD+ : les enjeux et les choix, CIFOR. [En ligne] Consultable sur : http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1302.pdf
63. ANGELSEN, A ET AL. (2009). Réaliser la REDD. Options stratégiques et politiques nationales. CIFOR, Bogor, Indonésie.
64. COSTENBADER, J. (2011) REDD+ Benefit Sharing: A Comparative Assessment of Three National Policy Approaches, Forest Carbon Partnership Facility and UN-REDD Programme. [En ligne] Consultable sur : <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/REDD+%20benefit%20sharing%20-%20a%20Comparative%20assessment%20of%20three%20national%20policy%20approaches.pdf>
65. PESKETT, L. (2011). Benefit sharing in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banque mondiale et REDD-net.
66. Constitución, art. 77 (Pérou); Ley del Canon [Loi du Canon], Ley No. 27506, 15 junio 2001 (Pérou), art. 9.
67. PESKETT, L. (2011). Benefit sharing in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banque mondiale et REDD-net.
68. CONWAY, D., PRITCHARD, L., et STRECK, C. (2013) International experience with REDD+ and national forest funds, Lowering Emissions in Asia’s Forests (LEAF), [En ligne] Consultable sur : http://www.leafasia.org/sites/default/files/resources/Review%20of%20international%20forest%20funds_international%20version_FINAL_20131018.pdf
69. BLADON, A., MOHAMMED, E. Y., et MILNER GULLAND, E. J. (2014) A Review of Conservation Trust Funds for Sustainable Marine Resources Management: Conditions for Success. IIED Working Paper. Londres : IIED.
70. DUGGIN, G. (2014) Assessment of Existing Fund Mechanisms under Cambodian Law for a National REDD+ Fund, Technical Report, REDD+ Cambodia.
71. Presidential Decree No. 6,527, 1 August 2008
72. Decree No. 12,187/2009
73. ANGELSEN, A ET AL. (2009). Réaliser la REDD+. Options stratégiques et politiques nationales. CIFOR, Bogor, Indonésie.
74. Decree 6527 of August 1, 2008, art 4.
75. Decree No. 6/527/2008 (President of the Republic of Brazil) Art 1
76. Decree 6527 of August 1, 2008, art 2 para 1.
77. Au prix de 5 dollars la tonne.
78. Decree 6527 of August 1, 2008, art 2 para 2.
79. Decree 6527 of August 1, 2008, art 3.
80. Decree 6527 of August 1, 2008, art 6.
81. AMAZON FUND. (2014) Donations, http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/doacoes
82. THE REDD DESK, The Amazon Fund. (dernière mise à jour : le 14 mars 2014). [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/markets-standards/brazil-amazon-fund>
83. Decree 6527 of August 1, 2008, art 2 para 3. Les directives et critères du COFA relatifs à l’affectation des fonds et à la répartition des efforts en 2013 et 2014 (Guidelines and Criteria to Apply Resources and Focus Efforts in 2013 and 2014) se trouvent à l’Annexe 6, p. 242 du rapport d’activité du Fonds amazonien 2013 (Amazon Fund Activity Report 2013). Consultable sur : http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Relatorio_Atividades/RAFA_Virtual_English_2013.pdf

84. FORSTATER, M., NAKHOODA, S., et WATSON, C. (2013) The effectiveness of climate finance: a review of the Amazon Fund, ODI Working paper 372. [En ligne] Consultable sur : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8340.pdf>
85. Decree 6527 of August 1, 2008, art 7.
86. THUAULT, A., BRITO, B. & SANTOS, P. (2011) Governance deficiencies of environmental and forest funds in Pará and Mato Grosso. IMAZON, Brésil.
87. FRANKFURT SCHOOL - UNEP COLLABORATING CENTRE FOR CLIMATE & SUSTAINABLE ENERGY FINANCE. (2012) Case Study: The Guyana REDD-plus Investment Fund (GRIF). [En ligne] Consultable sur : <http://www.fs-unep-centre.org/>
88. DONOVAN, R. Z., MOORE, K., & STERN, M. (2012). Verification Of Progress Related To Indicators For The Guyana-Norway REDD + Agreement 2nd Verification audit covering the period October 1, 2010 - June 30, 2012. Rainforest Alliance.
89. NORAD. (2014) Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative Synthesising Report 2007-2013. Oslo, Norvège.
90. Pour une liste complète des catalyseurs pouvant être utilisés pour stimuler le financement favorable aux forêts, voir OAKES, N., LEGGET, M., CRANFORD, M., VICKERS, H. (2012) Le Petit Livre de la finance forestière – 14 catalyseurs pour développer les ressources financières favorables aux forêts, Oxford: Global Canopy Programme.
91. Law No 14/005 in KAKURA WAPOL, U. (2012) "A New Legal Framework to Promote the Public-Private Partnership in the Democratic Republic of the Congo". EMWA Blog 19 April. [En ligne] Consultable sur : <http://www.cabemery.org/2014/04/29/a-new-legal-framework-to-promote-the-public-private-partnership-in-the-democratic-republic-of-the-congo/#.VAhYsvldUuo>
92. PAGIOLA, S. (2008) Payments for Environmental Services in Costa Rica, *Ecological Economics*, 64(4), p. 712-724
93. Ley 30215 de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (2014) – Consultable sur : http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/ley_302105_MRSE.pdf
94. Article 1 Ley 30215
95. Article 3 (b) Ley 30215
96. Article 2 Ley 30215
97. Article 3 (d) Ley 30215
98. Article 5 Ley 30215
99. Article 2 Ley 30215
100. Article 12 (a) Ley 30215
101. Article 13.1 Ley 30215
102. Article 13.2 Ley 30215
103. Article 13.3 Ley 30215
104. Law 2.308, dated 22 October 2010 (Government of Acre, 2010a); voir aussi Decree 1.471 dated 25 March 2011 (Government of Acre, 2011a)
105. EDF. (2010) The Acre State System of Incentives for Environmental Services (SISA). [En ligne] Consultable sur : http://www.edf.org/sites/default/files/11492_Acre_SISA_fact_sheet.pdf
106. EThe REDD DESK. Germany's REDD+ Early Movers Programme. (2013) [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/markets-standards/germanys-redd-early-movers-programme> Remarque : Avec pour finalité d'œuvrer en faveur de la préservation des forêts, le programme REM vise à développer les paiements axés sur les résultats en contrepartie de réductions d'émissions démontrées, en proposant des financements de relais accessibles aux pays ayant déjà pris des mesures d'atténuation des changements climatiques indépendamment des contraintes réglementaires.
107. WWF. (2013) Environmental Service Incentives System In The State Of Acre, Brazil - Lessons for policies, programmes and strategies for jurisdiction-wide REDD+.
108. Établi par le décret présidentiel n°62/2013 (Presidential Decree No 62/2013)
109. Sari, A. (2013) Financing REDD+ in Indonesia through FREDDI. [En ligne] Consultable sur : <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/Agus%20Sari%20-%20Knowledge%20Sharing%20REDD%2B%20Financing%20in%20Indonesia.pdf>
110. Articles 12, 123 et 143 de la Loi générale sur le développement forestier durable de 2003 (General Law on Sustainable Forest Development).
111. La CONAFOR est un organisme décentralisé créé par décret présidentiel en avril 2001.
112. Le Décret n°31/PM de 2002 (Decree No 31/PM, 2002) porte création du Fonds de réduction de la pauvreté, qui est administré en vertu du Décret n°222/PM de 2006 (Decree No 222/PM, 2006).
113. Le Décret n°146/PM de 2005 (Decree 146/PM, 2005) porte création du Fonds de protection environnementale.
114. La Loi forestière n°6/NA de 2007 (Forestry Law n.6/NA – 2007) porte création du Fonds de développement des ressources forestières.
115. UICN. (2011) 'Supporting REDD Implementation in Laos Through the Design of a REDD-compliant Benefit Distribution System'. Étude rapide réalisée grâce à une microsubvention du Swedish Environmental Secretariat for Asia (SENSA).
116. Décision n°799/QD-TTg (Decision No. 799/QD-TTg) du Premier ministre en date du 27/06/2012
117. Loi sur l'investissement de 2005 (Law No. 59-2005-QH11), articles 27, 32, 33 ; Loi sur la protection de la forêt de 2004 (No. 25/2004/L-CTN), article 10..
118. NEUMANN, P. (2012) 'Panel III: Budgetary Allocation for the Sustainable Management of Forestry Resources' of the Forum, 'Budgetary Challenges in the Context of the Climate Change General Law', in AVILA-AKEBERG, A., GARCIA, J., L. The GLOBE Forest Legislation Study: A Study on the Legislative Implementation of the REDD+ Mechanism in Mexico.
119. WWF. (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe. WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC, États-Unis. [En ligne] Consultable sur : http://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/fin_redd_strategy_guide_11_05_13.pdf
120. PROGRAMME ONU-REDD. (2013) National Forest Monitoring Systems: Monitoring and Measurement, Reporting and Verification (M & MRV) in the context of REDD+ Activities.
121. Le sigle MRV en anglais est parfois considéré comme désignant la surveillance (monitoring), la notification (reporting) et la vérification (verification), mais la CCNUCC donne à ce sigle le sens de mesure, notification et vérification (d'où le sigle MNV en français).
122. Au cours d'un des volets de négociations de la CCNUCC conclues à la COP18 à Doha, les pays en développement parties ont convenu de prendre des Mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) dans l'optique du développement durable. Les MAAN désignent toute action de réduction d'émissions dans les pays en développement. Elles sont élaborées sous l'initiative du gouvernement d'un pays. Ces mesures peuvent être des politiques publiques ambitionnant un changement transformationnel dans un secteur économique donné, ou des actions dans différents secteurs à visée nationale plus large. Les MAAN s'appuient sur des technologies, des fonds et des capacités renforcées et visent à obtenir une réduction d'émissions comparativement au scénario de référence des émissions en 2020.
123. LÜTKEN, S. E., DRANSFELD, B., Wehner, S. (2013) Guidance for NAMA design, building on country experiences. Low emission capacity building programme. [En ligne] Consultable sur : http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/guidance_for_nama_design_2013.pdf
124. IRO, A. (2014) Measuring, Reporting and Verifying Climate Finance, International state of play and future perspectives. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. [En ligne] Consultable sur : <http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/giz2014-en-climate-finance-mrv.pdf>
125. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV, International Partnership on Mitigation and MRV. World Resources Institute. [En ligne] Consultable sur : http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf
126. INTERNATIONAL PARTNERSHIP ON MITIGATION AND MRV. (2014) Webinar on Legal frameworks of national MRV systems, Summary Note..
127. PROGRAMME ONU-REDD. (2013) National Forest Monitoring Systems: Monitoring and Measurement, Reporting and Verification (M & MRV) in the context of REDD+ Activities.
128. Paragraphe 4(a) de la Décision 11/CP.19 de la CCNUCC
129. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV, International Partnership on Mitigation and MRV. World Resources Institute. [En ligne] Consultable sur : http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf
130. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV, International Partnership on Mitigation and MRV. World Resources Institute. [En ligne] Consultable sur : http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf
131. THE REDD DESK, Cameroon country profile. [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/countries/cameroon/actors>
132. Paragraphe 6 de la Décision 14/CP.19 de la CCNUCC
133. AVILA-AKEBERG, A., GARCIA, J., L. (2014) The GLOBE Forest Legislation Study: A Study on the Legislative Implementation of the REDD+ Mechanism in Mexico.
134. Paragraphe 10 de la Décision 14/CP.19 de la CCNUCC
135. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV, International Partnership on Mitigation and MRV. World Resources Institute. [En ligne] Consultable sur : http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf
136. DAMASSA, T. (2013) Tracking greenhouse gases: 3 factors for successful national inventories. World Resources Institute. [En ligne] Consultable sur : <http://www.wri.org/blog/2013/04/tracking-greenhouse-gases-3-factors-successful-national-inventories>.

137. Paragraphe 71(d) de la Décision 1/CP.16, paragraphe 3 de la Décision 9/CP.19 de la CCNUCC
138. **INDONESIAN REDD+ TASK FORCE. (2012) REDD+ National Strategy – Indonesia.** [En ligne] Consultable sur : http://www.unorcid.org/upload/doc_lib/Indonesia%20REDD+%20National%20Strategy.pdf
139. Décret du premier ministre n°262, juin 2012, article 5, chapitre III.
140. **HEROLD, M., AGELSEN, A., VERCHOT, L., WIJAYA, A., ET AINEMBABABZI, J. (2012) Un cadre par étapes pour l'évaluation de niveaux de référence pour la REDD+.** In Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (éds) 2012 Analyse de la REDD+ : les enjeux et le choix. CIFOR, Bogor, Indonésie.
141. Paragraphe 7 de la Décision 4/CP.15 de la CCNUCC
142. Paragraphe 9 de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC
143. **ANGELSEN, A., BOUCHER, D., BROWN, S., MERCKX, Y., STRECK, C., ET ZARIN, D. (2011) Modalities for REDD+ Reference Levels: Technical and Procedural Issues.** Meridian Institute. [En ligne] Consultable sur : <http://www.REDD-OAR.org>
144. Composante 3 du modèle de R-PP du FCPF La progression des résultats des activités REDD-plus nécessiterait d'être comparée aux NER/NR mesurés et suivis par le biais du système national de surveillance des forêts.
145. Paragraphe 8 de la Décision 12/CP.17
146. **WWF. (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe.** WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC, USA. [En ligne] Consultable sur : http://awsassets.panda.org/downloads/r_sg_institutional_arrangements.pdf
147. Annexe (d) de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC
148. **BERNARD, F., & MINANG, P. (2011) Strengthening Measurement, Reporting and Verification (MRV) for REDD+.** Institut international du développement durable (IISD). [En ligne] Consultable sur : http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_strengthening_mrv_kenya.pdf
149. Annexe de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC
150. **ANGELSEN, A., BOUCHER, D., BROWN, S., MERCKX, Y., STRECK, C., AND ZARIN, D. (2011) Guidelines for REDD+ reference levels: Principles and recommendations.** Meridian Institute. [En ligne] Consultable sur : <http://www.redd-oar.org/links/REED+RL.pdf>
151. **SITE WEB DE LA CCNUCC. (2014) Le 6 juin 2014, le Brésil a présenté son niveau d'émission de référence pour les forêts à la CCNUCC.** [En ligne] Consultable sur : http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/20140606_submission_frel_brazil.pdf. Remarque : en 2014, le Brésil a créé un NER infranational pour le biome amazonien et projeté d'en faire de même pour les cinq autres biomes que compte le pays, dans le but de créer un NER national global.
152. **RÉPUBLIQUE D'INDONÉSIE. (2014) Updated mid-term progress report of the republic of Indonesia and request for additional funding from the Forest Carbon Partnership Facility.** [En ligne] Consultable sur : https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/May/Mid%20Term%20progress%20Report%20Indonesia%20May%202014_0.pdf
153. Paragraphe 4(b) de la Décision 11/CP.19 de la CCNUCC
154. **BERNARD, F., & MINANG, P. (2011) Strengthening Measurement, Reporting and Verification (MRV) for REDD+.** Institut international du développement durable (IISD). [En ligne] Consultable sur : http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_strengthening_mrv_kenya.pdf
155. **THE REDD DESK, Mexico country profile, legal frameworks. (2013)** [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/countries/mexico/legal-frameworks>
156. **THE REDD DESK, Costa Rica country profile, legal frameworks. (2014)** [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/countries/costa-rica/legal-frameworks>
157. Forestry Law (No.6/NA, 24/12/2007) Article 3
158. **THE REDD DESK, Lao PDR country profile, legal frameworks.** [En ligne] Consultable sur : <http://theredddesk.org/countries/laos/legal-frameworks>
159. Paragraphe 12 de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC
160. Paragraphe 7 de la Décision 4/CP.15 de la CCNUCC
161. Paragraphe 8 de la Décision 12/CP.17 de la CCNUCC
162. **FONDS DE PARTENARIAT POUR LE CARBONE FORESTIER (FCPF). (2013) Cadre méthodologique du Fonds carbone.** [En ligne] Consultable sur : <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/March/March/FCPF%20Cadre%20M%C3%A9thodologique%20final%2012%202013.pdf>
163. **SITE WEB DE LA CCNUCC. (2014) Exposé du Brésil relatif à son niveau d'émission de référence pour les forêts concernant le déboisement dans le biome amazonien, en vue de paiements REDD+ axés sur les résultats au titre de la CCNUCC.** [En ligne] Consultable sur : http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/20140606_submission_frel_brazil.pdf Remarque : Le 6 juin 2014, le Brésil a présenté son niveau d'émission de référence pour les forêts à la CCNUCC.
164. **HITE, K. (2014) Tenure rights, human rights and REDD+: Knowledge, skills and tools for effective results.** Programme FCMC (Forest Carbon Markets and Communities) financé par l'USAID. Washington, DC, États-Unis. Consultable sur http://www.fcmglobal.org/documents/Legal_Literacy.pdf Consulté en novembre 2014.
165. Site web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, "Que sont les droits de l'homme ? ", voir <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Consulté en novembre 2014.
166. **GREIBER, T. (2009) Conservation with Justice. A Rights-based Approach.** UICN, Gland, Suisse. xiv + 118 p.
167. **GREIBER, T. (2009) Conservation with Justice. A Rights-based Approach.** UICN, Gland, Suisse. xiv + 118 p.
168. **GREIBER, T. (2009) Conservation with Justice. A Rights-based Approach.** UICN, Gland, Suisse. xiv + 118 p.
169. Résolution 59 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies
170. L'accès passif à l'information désigne le devoir d'un État de la fournir sur demande, selon le principe de transparence maximum, tandis que l'accès actif renvoie au devoir d'un État d'informer ses citoyens de manière proactive. Voir Rey et al. pour lire une explication détaillée du droit d'accès à l'information, dont l'accès, passif et actif, à l'information et le principe de transparence maximum. (2013) A Guide to understanding and implementing UNFCCC REDD+ Safeguards.
171. Traités internationaux : Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention relative aux droits de l'enfant, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail, Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (article 27), Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention d'Aarhus, entre autres.
172. Traités régionaux : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Convention américaine des droits de l'homme, Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, entre autres.
173. Déclarations : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Déclaration universelle des droits de l'homme, entre autres.
174. Décisions : Décision 1/CP.16 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'article 6(a)(i),(ii) de la CCNUCC 1992, la décision XI/19 de la Convention sur la diversité biologique, entre autres.
175. Conventions environnementales : Convention sur la diversité biologique (1992), Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (1998), Principe 10 de la Déclaration de Rio (1992), Convention d'Aarhus (1998), l'article 6(a)(ii) de la CCNUCC 1992, Convention sur les polluants organiques persistants, entre autres.
176. Principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992
177. Rapport 2009 du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression; http://www.oas.org/dil/access_to_information_IACHR_guidelines.pdf
178. L'article 13 de la Convention américaine des droits de l'homme, l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit ce droit à l'information.
179. Securing rights, combating climate change, juillet 2014, www.wri.org/securingrights.
180. Rapport du Programme ONU-REDD - Garantir l'intégration, la transparence et la reddition de comptes dans les systèmes nationaux de REDD+ : le rôle de la liberté d'information.
181. Voir l'étude de Global Witness, <http://www.globalwitness.org/foreststories/accessinginformation-ecuador.html>
182. Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-making for Sustainable Development (Washington D.C., 20 avril 2000) OEA/Ser.W/II.5, CIDI/doc.25/00, CIDI/RES.98 (V-O/OO).
183. Comme indiqué dans DAVIET, F. (2011) A Draft Framework for Sharing Approaches for Better Multi-Stakeholder Participation Practices, FCPF-ONU-REDD.
184. **REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., ET RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards.** ClientEarth, Londres, Royaume-Uni. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tribulaires des forêts. ONU-REDD/FCPF, avril 2012. Consultable sur http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&id=1120&Itemid=53. Consulté en novembre 2014.
185. **FELICANI ROBLES, F. (2013) Legal analysis of cross-cutting issues for REDD+ implementation: Lessons learned from Mexico, Viet Nam and Zambia.** Programme ONU-REDD.
186. Le paragraphe 2(d) de l'appendice de la Décision 1/CP.16 précise que les pays devraient promouvoir et adhérer à la garantie de la CCNUCC concernant la "Participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales, aux activités visées aux paragraphes 70 et 72 de la présente décision".

187. Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tribulaires des forêts. ONU-REDD/FCPF, avril 2012. Consultable sur http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1120&Itemid=53. Consulté en novembre 2014.
188. Analyse approfondie de ces différences dans REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., RIBET, U. ET FERRO, P. (2013) A Guide for Consistent Implementation of REDD+ Safeguards. ClientEarth, Londres, Royaume-Uni.
189. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., ET RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards.
190. FELICANI ROBLES, F. (2013) Legal analysis of cross-cutting issues for REDD+ implementation: Lessons learned from Mexico, Viet Nam and Zambia. Programme ONU-REDD.
191. Commission interaméricaine sur les droits de l'homme, Access to Justice as a Guarantee of Economic, Social and Cultural Rights. A review of the standards adopted by the inter-american system of human rights (executive summary), 2007, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, Organisation des États américains. Consultable sur <https://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESCo7eng/Accessodesci-ii.eng.htm>. Consulté en novembre 2014
192. Dans l'UE par exemple, il y a consensus sur le fait que l'accès à la justice est surtout un droit lié à la procédure, mais il a été avancé qu'on devrait aussi lui adjoindre la notion de droit fondamental. Pour de plus amples informations, voir Mendez, E., Pinedo, M., (Décembre 2011), Access to Justice as Hope in the Dark in Search of a New Concept in European Law, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 1 n° 19.
193. Principe 10 de la Déclaration des Nations Unies à Rio sur l'environnement et le développement (1992)
194. Commission interaméricaine sur les droits de l'homme, Access to Justice as a Guarantee of Economic, Social and Cultural Rights, tribunal interaméricain sur les droits de l'homme. Affaire Baena Ricardo contre Panama, Jugement du 2 février 2001, série C n° 72, paragraphe 126
195. Ibid.
196. Ibid paragraphe 14
197. Ibid.
198. Ibid.
199. DAVIS, C., WILLIAMS, L., LUPBERGER, S., DAVIET, F. (2013) Assessing Forest Governance: the governance of forests initiative indicator framework. WRI
200. Commission interaméricaine sur les droits de l'homme, Access to Justice as a Guarantee of Economic, Social and Cultural Rights. A review of the standards adopted by the inter-american system of human rights (executive summary), 2007, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, Organisation des États américains. Consultable sur <https://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESCo7eng/Accessodesci-ii.eng.htm>. Consulté en novembre 2014
201. Ibid.
202. DAVIS, C., WILLIAMS, L., LUPBERGER, S., DAVIET, F. (2013) Assessing Forest Governance: the governance of forests initiative indicator framework. WRI
203. Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, 1994, Articles 4 et 7(3)
204. ROTHE, A-K., MUNRO-FAURE, P., UN REDD Programme Policy Brief Tenure and REDD+, Developing enabling tenure conditions for REDD+, Issue #06
205. HITE, K. (2014) Tenure rights, human rights and REDD+: Knowledge, skills and tools for effective results.
206. SUNDERLIN, W., LARSON, A., DUCHELLE, A., RESOSUDARMO, I. A. P., HUYNH, T. B., AWONO, A., DOKKEN, T., How are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam, World Development Vol. 55, pp. 37–52, 2014.
207. RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. (2014) What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002. Washington, DC : Rights and Resources Initiative. p. 46. Consultable sur http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/doc_6587.pdf
208. SUNDERLIN WD, EKAPUTRI AD, SILLS EO, DUCHELLE AE, KWEDA D, DIPROSE R, DOGGART N, BALL S, LIMA R, ENRIGHT A, TORRES J, HARTANTO H ET TONIOLO A. (2014) The challenge of establishing REDD+ on the ground: Insights from 23 subnational initiatives in six countries. Document occasionnel n° 104. Bogor, Indonésie : CIFOR
209. RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. (2014) What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002. Washington, DC : Rights and Resources Initiative. p. 46. Consultable sur http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/doc_6587.pdf
210. COSTENBADER, J., CONWAY, D., MATTHEWS, A., GRUNDSTROM, M., STEPHENS, C., NARCISO, T. (2014) GLOBE executive summary forest legislation study.
211. Knox et al. FOREST CARBON RIGHTS GUIDEBOOK 2012
212. Takacs, D., 2009. Forest Carbon: Law and Property Rights. Conservation International, Arlington VA, États-Unis.
213. TCG et ONU-REDD, 2009. Legal and Institutional Foundations for the National Implementation of REDD Lessons from Early Experience in Developing and Developed Countries. Policy Brief. Genève, Suisse : Terrestrial Carbon Group et ONU-REDD et Streck, C., et O'Sullivan, R., 2007. Legal tools for the ENCOFOR Programme. Autriche : Joanneum Research
214. Le Cadre méthodologique ne relie pas les droits carbone ni les droits liés aux réductions d'émissions au régime foncier, mais il ne les sépare pas non plus explicitement. Il prévoit simplement ceci : "À la signature de l'ERPA ou, au plus tard, au moment du transfert des Réductions d'émissions et Absorptions, [l'entité d'exécution] doit démontrer qu'elle est apte à effectuer ce transfert au Fonds carbone." Cadre méthodologique du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (2013) - critère 36, p. 25.
215. Peskett, L. et Brodnig, G. 2011. Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banque mondiale et REDD-net.
216. UNIVERSITÉ ATENEO DE MANILA et RRI. 2014. Status of Forest Carbon Rights and Implications for Communities, the Carbon Trade, and REDD+ Investments. Mars 2014.
217. Ibid
218. Ibid
219. Peskett, L. et Brodnig, G. 2011. Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banque mondiale et REDD-net
220. Page 25 du Cadre méthodologique du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (2013). Consultable sur : <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/March/March/FCPF%20Cadre%20M%C3%A9thodologique%20final%2012%202013.pdf>
221. UNIVERSITÉ ATENEO DE MANILA et RRI. 2014. Status of Forest Carbon Rights and Implications for Communities, the Carbon Trade, and REDD+ Investments. Mars 2014.
222. Abordés plus en détail dans PESKETT, L. ET BRODNIG, G. (2011) Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banque mondiale et REDD-net.
223. MYERS-MADEIRA, E., (2009) REDD in Design Assessment of Planned First-Generation Activities in Indonesia. Document de travail RFF Washington D.C. : Resources for the Future
224. KRAAK, A. (2011) Horizontal Coordination, Government Performance and National Planning: The Possibilities and Limits of the South African State, Politikon : South African Journal of Political Studies, 38:3, 343-365, DOI: 10.1080/02589346.2011.623834. Consultable sur <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02589346.2011.623834>. Consulté en novembre 2014.
225. SCHWARTZ, B., HOYLE, D., ET NGUIFFO, S. (2012) Tendances émergentes dans les conflits liés à l'utilisation des terres au Cameroun. Chevauchement des permis des ressources naturelles et menaces sur les aires protégées et les investissements directs étrangers, rapport du WWF. Consultable sur <http://www.relua.org/documents/ForumminierFrancais-3.pdf> (consulté en août 2014).
226. Korhonen-Kurki, K. Brockhaus, M., Duchelle, A. E., Atmadja, S., Thuy, P., T., Schofield, L., (2013) Multiple levels and multiple challenges for measurement, reporting and verification of REDD+, International Journal of the Commons, Vol. 7, no 2 August 2013, pp. 344–366. Consultable sur : <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/372/356>.
227. Act No. 41 of 1999 on Forestry Affairs
228. Regional Government Act No. 32 of 2004
229. Rapport provisoire du groupe de travail sur l'examen juridique et l'application de la loi par l'équipe spéciale REDD+, 2012 évoqué dans REETZ, S., TRUMPER, K., EPPLE, C. (2012) Cross-Sectoral Analysis of Policy and Legislative Frameworks that are Relevant to REDD+ Implementation in Central Sulawesi, Indonesia. PNUE-WCMC, Cambridge, Royaume-Uni.
230. REETZ, S., TRUMPER, K., EPPLE, C. (2012) Cross-Sectoral Analysis of Policy and Legislative Frameworks that are Relevant to REDD+ Implementation in Central Sulawesi, Indonesia. PNUE-WCMC, Cambridge, Royaume-Uni
231. COSTENBADER, J., CONWAY, D., MATTHEWS, A., GRUNDSTROM, M., STEPHENS, C., NARCISO, T. (2014) GLOBE executive summary forest legislation study.
232. Ibid.
233. Ibid
234. OTUBU, A. (2012) Private property rights and compulsory acquisition process in Nigeria: the past, present and future. Au Mexique, la loi minière et ses règlements donnent en général préférence aux droits d'exploitation du sous-sol sur les autres affectations des sols. Sauf modification, ces dispositions risquent d'être préjudiciables au cas où des gisements de minéraux seraient découverts dans les zones définies pour les activités REDD+ (REDD Desk, Mexique, cadre juridique 2013).
235. THE REDD DESK. (2013) Mexico, cadre juridique. C'est le cas au Mexique, où la loi sur le secteur pétrolier de 1958 (Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo) déclare le secteur pétrolier d'utilité publique en lui accordant des droits préférentiels sur tous les types de sol, y compris sur les ejidos ou terres communautaires. Voir aussi SCHWARTZ, B., HOYLE, D., ET NGUIFFO, S. (2012) Tendances émergentes dans les conflits liés à l'utilisation des terres au Cameroun.

- Chevauchement des permis des ressources naturelles et menaces sur les aires protégées et les investissements directs étrangers, rapport du WWF. Consultable sur <http://www.relu.org/documents/ForumminierFrancais-3.pdf> (consulté en août 2014). Au Cameroun, à cause des chevauchements des champs d'application des lois et des compétences, 33 concessions minières et pétrolières au moins ont été accordées au sein de 16 aires protégées. 20 % du territoire camerounais fait l'objet de permis de recherche minière valides, ce qui pourrait générer des conflits sérieux sur l'utilisation des terres.
236. UNEP WCMC Bioenergy and REDD+: opportunities and challenges, Bioenergy Issue Paper Series, No. 7, UNEP WCMC Consultable sur <http://www.unep.org/bioenergy/Portals/48107/doc/issues/issuespaper/Issue%20Paper%207%20-%20REDD%20and%20Bioenergy.pdf>. Consulté en novembre 2014.
237. TACONI, L., DOWNS, F., ET LARMOUR, P. (2009) Politiques de lutte contre la corruption dans le secteur forestier et la REDD+. In ANGELSEN, A. (2009) Réaliser la REDD+ : Options stratégiques et politiques nationales.
238. Paragraphe 2 garantie (b) de l'Appendice de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC.
239. LARMOUR, P. (2007) A short introduction to corruption and anti-corruption. CIES e-working paper No. 37. CIES-ISCTE Centre for Research and Studies in Sociology, Lisbon, Portugal.
240. La Convention des Nations Unies contre la corruption (2004) ne donne pas de définition du terme.
241. Convention des Nations Unies contre la corruption (avant-propos de Kofi A. Annan, Secrétaire général), New York, 2004, voir http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf.
242. STANDING, A. (2012) Corruption and REDD+ - Identifying risks amid complexity, U4 Brief May 2012:2.
243. Ibid
244. PROGRAMME ONU-REDD (2013) Sharing national experiences in strengthening transparency, accountability and integrity for REDD+. Consultable sur : www.tinyurl.com/experience-redd-integrity.
245. STANDING, A. (2012) Corruption and REDD+ - Identifying risks amid complexity, U4 Brief May 2012:2.
246. Par exemple, aux Philippines, le code pénal révisé (Act No 3815 - RPC) et la loi sur la corruption passive et active (Republic Act No 3019 - ACPA) sont les principaux textes sur la répression des pots-de-vin. Le RPC définit les pots-de-vin directs et indirects (Art. 210 et 211). L'ACPA énumère « les faits de corruption des agents publics » (Section 3) qui comprennent les pots-de-vin. Il n'existe pas à ce jour de délit de corruption du secteur privé. NORTON ROSE FULLBRIGHT (2014) Business ethics and anti-corruption – Asia Pacific Laws. Consultable sur: <http://www.nortonrosefulbright.com/files/anti-corruption-laws-in-asia-pacific-63559.pdf>
247. DAVIS, C., WILLIAMS, L., LUPBERGER, S. & DAVIET, F. (2013) Assessing forest governance: The Governance of Forests Initiative Indicator Framework., World Resources Institute, consultable sur http://www.wri.org/sites/default/files/assessing_forest_governance.pdf (consulté en août 2014).
248. Ibid
249. Paragraphe 2 garantie (b) de l'appendice de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC : Structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière tenant compte de la législation et de la souveraineté nationales;
250. PRITCHARD, J., LESNIEWSKA, F., LOMAX, T., OZINGA, S. & MOREL, C. (2013) Garantir les droits communautaires aux terres et aux ressources en Afrique : Guide de réforme juridique et des meilleures pratiques, FERN, FPP, ClientEarth et CED, janvier 2014. Consultable sur <http://www.forestpeoples.org/fr/topics/droits-la-terre-et-aux-ressources-naturelles/publication/2014/garantir-les-droits-communautai> (consulté en août 2014).
251. AGUILAR, L., SASVARI, A., Gender equality within the REDD and REDD-plus framework, Fiche de l'Union internationale pour la conservation de la nature.
252. Ibid
253. PNUD (2011). Rapport sur le développement humain 2011 : Durabilité et équité : un meilleur avenir pour tous. New York : PNUD Et Mwangi, E., R. Meinzen-Dick, et Y. Sun. 2011. Gender and sustainable forest management in East Africa and Latin America. Ecology and Society 16(1): 17. Consultable sur: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art17>. (consulté en août 2014)
254. Par exemple, le paragraphe 72 de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC "demande aussi aux pays en développement parties, lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre leur stratégie ou leur plan d'action national, de prendre en considération, entre autres choses, les facteurs du déboisement et de la dégradation des forêts, les problèmes fonciers, les questions de gouvernance des forêts, le souci d'égalité entre les sexes et les garanties énoncées au paragraphe 2 de l'annexe I de la présente décision, en assurant la participation pleine et entière des parties prenantes concernées, notamment des peuples autochtones et des communautés locales."
255. PEARL-MARTINEZ, R., AGUILAR, L., ROGERS, F. & SILES, J. (2012) The Art of Implementation – Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision-Making, IUCN Global Gender Office, Global Gender and Climate Alliance. Consultable sur: https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf (consulté en août 2014).
- Global Gender and Climate Alliance. Consultable sur: https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf (consulté en août 2014). Le rapport souligne que le compte rendu final de la session de la CCNUCC à Cancún (2010) présente 8 références au genre et celui de la session de Durban (2011) 17.
256. Ibid.
257. UPADHYAY, B., ARPORNISILP, R. AND SOONTORNWONG, S. (2013) Gender and Community Forests in a Changing Landscape: Lessons from Ban Thung Yao, Thailand, RECOFTC, Bangkok, Thaïlande
258. AGUILAR, L. & SASVARI, A. (2009) Gender equality within the REDD and REDD-plus framework, Fiche de l'Union internationale pour la conservation de la nature.
259. PEARL-MARTINEZ, R., AGUILAR, L., ROGERS, F. & SILES, J. (2012) The art of implementation – gender strategies transforming national and regional climate change decision-making., IUCN Global Gender Office, Global Gender and Climate Alliance. Consultable sur: https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf (consulté en août 2014); et UPADHYAY, B., ARPORNISILP, R. AND SOONTORNWONG, S. (2013) Gender and Community Forests in a Changing Landscape: Lessons from Ban Thung Yao, Thailand, RECOFTC, Bangkok, Thaïlande.
260. Par exemple, le paragraphe 5 du préambule et les articles 2, 16 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.
261. Tels que la Plateforme de Beijing, le CEDAW, les OMD, la CDB, la CNULCD, le Plan de mise en œuvre de Johannesburg (SMDM), et l'Action 21.
262. PEARL-MARTINEZ, R., AGUILAR, L., ROGERS, F. & SILES, J. (2012) The art of implementation – gender strategies transforming national and regional climate change decision-making., IUCN Global Gender Office, Global Gender and Climate Alliance. Consultable sur: https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf (consulté en août 2014).
263. Depuis 2010, l'UICN a soutenu l'élaboration de plans d'action sur le genre et les changements climatiques au Népal, Libéria, Tanzanie, Jordanie, Égypte, Panama, et Haïti. AGUILAR, L. & SASVARI, A. (2009) Gender equality within the REDD and REDD-plus framework, Fiche de l'Union internationale pour la conservation de la nature.
264. UICN. (2009) REDD-plus et partage des avantages : Expériences en conservation forestière et en d'autres secteurs de gestion de ressources. Consultable sur http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_redd_benefit_sharing_french.pdf (consulté en novembre 2014).
265. LUTTRELL, C., LOFT, L., GEBARA, M.F. & KWEKA, D. (2012) Qui devrait en profiter et pourquoi ? Les discours sur le partage des bénéfices de la REDD+. In ANGELSEN, A., BROCKHAUS, M., SUNDERLIN, W.D. ET VERCHOT, L.V. (2012) Analyse de la REDD+ : les enjeux et les choix. CIFOR, Bogor, Indonésie. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1302.pdf.
266. THUY, P.T., BROCKHAUS, M., WONG, G., DUNG, L.N., TJAJADI, J.S., LOFT, L., LUTTRELL, C. & ASSEMBE MVONDO, S. (2013) Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries. Document de travail 108. CIFOR, Bogor, Indonésie. Consultable sur http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP108Pham.pdf, (consulté en novembre 2014).
267. PESKETT, L. (2011) Benefit Sharing in REDD+ : Exploring the implications for Poor and Vulnerable People. Banque mondiale et REDD-net. Consultable sur : <http://redd-net.org/files/BenefitSharingReport.pdf>.
268. CHAPMAN, S. & WILDER, M. (2014) Defining the Legal Elements of Benefit-Sharing in the context of REDD+. Document de travail du REDD+ Law Project. Consultable sur : <http://www.4cmr.group.cam.ac.uk/filecab/redd-law-project/21040813%20WP%20Legal%20aspects%20of%20benefit%20sharing%20for%20REDD.pdf>
269. Ibid
270. Ibid
271. ROBLES F.F. (2013) Legal analysis of cross-cutting issues for REDD+ implementation: lessons learned from Mexico, Viet Nam and Zambia. Programme ONU-REDD. Consultable sur : http://www.un-redd.org/Newsletter37/Legal_Analysis_Publication_Launch/tabid/106156/Default.aspx
272. Ibid

