

Rapport spécial Forest Watch – négociations climatiques CCNUCC, Bonn, juin 2010 REDD update

Par Kate Dooley (FERN) et Francesco Martone (Forest Peoples Programme)

Introduction

Les gouvernements des 192 nations Parties de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) se sont réunis à Bonn, en Allemagne, en juin 2010, pour une nouvelle session de négociations climatiques. L'objectif de la réunion était de réactiver un processus ayant souffert d'un sérieux retard à Copenhague, à cause du manque de volonté politique et des conflits entre les Parties. Les discussions de juin ont confirmé l'existence de ces conflits, les gouvernements du nord continuant à essayer de forcer l'adoption de l'Accord de Copenhague, qui a été fortement critiqué par les pays du sud du monde. L'Accord n'inclut pas d'objectifs de réduction contraignants, mais un système de 'pledge and review', sans objectifs globaux, ni mécanismes de compliance, ni règles comparables. Les conséquences de ce blocage sont doubles: manque de confiance dans le multilatéralisme et une multitude d'initiatives bilatérales et plurilatérales en dehors des attributions des NU.

Le programme Reduced Emissions from Deforestation and Degradation (REDD, réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation) illustre bien cette dynamique¹. Les discussions REDD ont été très limitées à Bonn, les Parties considérant qu'il s'agit d'un domaine dans lequel le consensus est plus avancé, et qu'il ne nécessite par conséquent pas une attention immédiate. Ce trou dans le débat REDD international a été rapidement comblé: l'Interim REDD+ Partnership, lancé en mai, est destiné à coordonner le nombre croissant d'initiatives. En outre, différents nouveaux accords bilatéraux sur REDD ont été signés cette année et le Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) de la Banque mondiale et son Forest Investment Programme (FIP) tentent d'impliquer un grand nombre d'acteurs REDD.

Discussions REDD dans le cadre d'AWG-LCA²

Texte REDD: Lors d'une brève session organisée par la présidence LCA, les Parties ont échangé leurs points de vue sur la constitution de capacité et les sources de finances pour REDD sans adopter aucun amendement au texte, en le laissant pratiquement inchangé par rapport à la version finale à Copenhague.³ Bien que les parties aient adopté la résolution de "soutenir et promouvoir" les sauvegardes pour les droits des populations autochtones et la biodiversité, beaucoup considèrent que le manque de référence concernant la mise en œuvre des sauvegardes démontre un manque évident d'engagement. Aucun consensus n'a été atteint concernant la façon dont ces sauvegardes seront contrôlées, rapportées et vérifiées (monitored, reported and verified - MRV). D'autres décisions critiques à prendre concernent (1) la déforestation: doit-elle être surveillée à l'échelon national ou sous-national; (2) les sources financières; et (3) REDD: doit avoir un objectif clair d'arrêt de la déforestation. Le texte reste faible en ce qui concerne les droits, bien qu'il comporte une référence à la Déclaration des NU sur les droits des populations autochtones.⁴

Discussions REDD: La discussion s'est concentrée sur deux questions: (1) ce que les Parties doivent faire pour promouvoir la disponibilité REDD et (2) le type de ressources financières pouvant offrir un financement à court terme et à long terme.

Les pays de l'Annexe I, rejoints par la Guyane, l'Equateur, le Suriname, et la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG) sont favorables aux sources de financement basées sur le marché⁵. De nombreux pays de l'Annexe I ont souligné la nécessité d'une 'approche panier' des finances publiques pour la constitution de capacité et

le commerce du carbone, et des finances publiques pour le financement à long terme, qui obscurcit la dominance relative du commerce du carbone dans cette approche mixte. L'UE a évoqué la nécessité de créer un marché international du carbone tandis que le Tuvalu et la Bolivie ont fortement opposé leur préférence pour un financement basé sur le marché et a enjoint les Parties à rejeter les compensations et le commerce du carbone. Le Tuvalu a proposé un Multilateral Climate Fund dans le cadre de la CCNUCC, qui a été soutenu par la majorité des pays en développement dans les discussions plus larges concernant les finances.

Le Tuvalu a plaidé pour l'adoption de directives claires pour le respect des droits des populations autochtones et des communautés locales, et pour le règlement des problèmes de gouvernance, tout en attaquant les moteurs de la déforestation en dehors des pays tropicaux. La Bolivie a demandé aux parties de reconnaître les valeurs multiples des forêts, et de travailler sur les définitions des forêts de la CCNUCC pour assurer qu'elles distinguent clairement les forêts naturelles des plantations. La Norvège, la Bolivie, le Tuvalu et les Philippines ont tous insisté sur la nécessité de reconnaître les droits des populations autochtones.

La Chine et le Brésil ne cautionnent pas le commerce du carbone, la Chine ayant déclaré préférer des finances publiques complémentaires comme principale source de financement de REDD+. Le Brésil a suggéré que les finances publiques, y compris des fonds générés comme la vente aux enchères des AAU, soient consacrés à des activités de constitution de capacité et de démonstration. La mise en œuvre complète des activités REDD+ devrait être surveillée au niveau national, plutôt que de suivre une approche basée sur un projet.⁶

Le Indigenous Peoples' Forum on Climate Change (forum des populations autochtones sur le changement climatique) a finalisé sa position, réitérant qu'aucune activité REDD ne devrait avoir lieu sur une terre indigène avant que les droits des populations autochtones soient respectés et que le Free Prior Informed Consent (FPIC, le consentement préalable libre et informé) soit assuré.⁷

Le Subsidiary Body for Scientific and Technical Assistance

Le Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) est l'organe de consultation technique de la CCNUCC. Un projet de décision SBSTA⁸ a été avancé, qui sera proposé à la Conference of the Parties (COP, la conférence des parties) 16 à Cancun pour approbation. La décision ne concerne que la nécessité de garantir la constitution de capacité pour les Parties afin d'appliquer les directives de l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, le panel intergouvernemental pour le changement climatique) pour le rapport et l'évaluation du carbone. Les recommandations formulées dans la Décision 4/CP.15⁹, à savoir que le SBSTA développe une guidance pour l'engagement des populations autochtones dans le processus MRV pour REDD et pour les moteurs de la déforestation, ont été laissées de côté, bien qu'il y ait des indications qu'elles puissent être prises en compte à Cancun.

L'Interim REDD+ Partnership

Pas de participation adéquate: L'Interim REDD+ Partnership a été annoncé en janvier dernier par la France et la Norvège comme une initiative de haut niveau pour coordonner et harmoniser les activités autour des fonds 'fast start' REDD proposés à Copenhague. Une réunion initiale a été organisée à Paris en mars 2010, qui a été fortement critiquée pour ne pas avoir inclus les populations autochtones et la société civile. Depuis lors, l'Interim REDD+ Agreement a été développé, avec une intégration minimale de la société civile.¹⁰ L'absence de référence aux droits des populations autochtones dans les principes de l'Accord est considérée comme une cause de préoccupation supplémentaire. Malgré les problèmes, le Partenariat a été officiellement lancé le 27 mars à Oslo.

Le Brésil a accueilli une réunion technique du 15 au 17 juillet pour préparer la seconde Réunion ministérielle des Partenaires de l'Accord, qui aura lieu en octobre 2010 à Nagoya, au Japon. Les ONG ont à nouveau critiqué le faible processus d'engagement de la société civile.¹¹ Les populations autochtones ont souligné qu'elles n'avaient jamais été même invitées à participer, ce qui est contraire aux normes et obligations internationales en la matière. Alors que les règles pour l'engagement des parties prenantes étaient discutées au Brésil, les résultats suggèrent la probabilité que l'initiative adopte un processus d'auto-sélection ouvert et transparent pour déterminer l'engagement de la société civile et des populations autochtones dans ce Partenariat est mince.

Déplacement hors des NU: Dans le contexte du manque d'accord sur les problèmes en suspens dans les négociations REDD et à l'échelon des NU, l'importance politique des processus externes comme le Partenariat augmente, tout comme le risque d'aller à l'encontre des décisions des NU sur différents problèmes critiques toujours en suspens. L'inquiétude exprimée durant les négociations climatiques des NU que le Partenariat pourrait « reprendre » le processus REDD au niveau NU, tout en offrant un rôle élargi à la Banque mondiale, s'est accrue lorsque la Norvège, la Papouasie Nouvelle Guinée et le Japon¹² ont omis de fournir des informations concrètes sur la façon dont le Partenariat fonctionnera, comment les parties prenantes seront engagées ou pourquoi des références explicites aux droits des populations autochtones manquent dans les principes du Partenariat. L'absence d'une clause de temporisation dans l'Accord a également posé problème. Ailleurs, en dehors des négociations UN REDD, des institutions multilatérales impliquées dans les initiatives REDD commencent à harmoniser leurs approches pour la mise en œuvre de sauvegardes, ainsi que des propositions pour augmenter le nombre de partenaires contributeurs. Beaucoup le voient comme une édulcoration des conditions de compliance dans le but d'obtenir davantage de soutien des pays REDD réticents.¹³

Conclusion

En conclusion, les réunions organisées récemment par la CCNUCC, FCPC, FIP et le REDD+ Partnership suggèrent que les processus liés à REDD en dehors des NU s'accroissent et que les gouvernements du nord tiennent à voir les résultats de leur accord de consacrer des fonds à la protection de la forêt. Par contre, les conditions sociales et environnementales pour les initiatives REDD s'affaiblissent à mesure que les gouvernements des pays du sud insistent sur le fait que les obligations de mettre en œuvre les sauvegardes empiètent sur leur souveraineté nationale.

Une telle réticence à respecter les droits des populations autochtones et à protéger la biodiversité dans le cadre de toute initiative REDD donne du poids aux voix de plus en plus nombreuses qui dénoncent le fait qu'en se penchant principalement sur les finances, le débat REDD a fait oublier la nécessité de d'abord et surtout mobiliser le capital politique requis pour arrêter la déforestation. Elles soulignent que les droits, la biodiversité et le climat ne peuvent être protégés qu'en attaquant les moteurs de la déforestation et que les fonds requis pour mettre en œuvre ces actions doivent être liés à des critères d'éligibilité stricts, garantissant que les normes internationales en matière de droits de l'homme, les droits des populations autochtones et la protection environnementales soient respectées. En même temps, il faut répondre d'urgence à la demande émanant des pays industrialisés pour du bois et des produits agricoles qui continuent à entraîner la déforestation.

NOTES FINALES

1. Forest Peoples Programme: "The emergence of the REDD hydra. An analysis of the REDD-related discussions and developments in the June 2010 session of the CCNUCC and beyond. Francesco Martone. http://www.forestpeoples.org/documents/forest_issues/bases/forest_issues.shtml
2. Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action
3. http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca10/eng/06.pdf pour le texte de négociation LCA initial et page 33 for pour la section sur REDD+. Pour le projet avancé proposé à la fin de la session par la présidence LCA: http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4381.php
4. Voir le rapport spécial Forest Watch FERN sur Copenhague: <http://www.fern.org/node/4660>
- 5 Les termes 'Basé sur le marché' réfèrent aux finances provenant du commerce du carbone, alors que les termes 'lié au marché', 'non basé sur le marché' ou même 'fonds' peuvent être utilisés en référence aux finances provenant de taxes, de contributions ou de la vente aux enchères des quotas d'émission.
6. Assigned Amount Units, octroyées aux pays soumis à des obligations dans le cadre du Protocole de Kyoto
7. http://www.indigenousclimate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=112:iipfcc-position-june-bonn-climate-talks&catid=3:news
8. http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2010/sbsta/eng/102.pdf
9. <http://unfccc.int/documentation/decisions/items/3597.php?such=j&volltext=/CP.15#beg>
10. <http://www.oslocf2010.no/partnershipdocument.cfm>
11. <http://www.redd-monitor.org/2010/07/15/civil-society-excluded-from-interim-redd-partnership-meeting-in-brasilia/comment-page-1/#comment-31160>
12. La Papouasie Nouvelle Guinée et le Japon co-présideront le Partenariat dans la seconde moitié de 2010
13. Les ONG expriment de sérieuses préoccupations concernant les propositions qui pourraient affaiblir les normes de sauvegarde et de responsabilité pour les fonds de disponibilité REDD gérés par la Banque mondiale. 27 juin 2010. http://www.forestpeoples.org/documents/forest_issues/bases/forest_issues.shtml