

Rapport spécial Forest Watch - négociations CCNUCC sur le climat (Cancun, décembre 2010)

Par Kate Dooley (FERN)

Les parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se sont rencontrées dans la ville balnéaire de Cancun, au Mexique pour la 16^{ème} Conférence des Parties (CdP). Après l'échec du sommet de Copenhague sur les changements climatiques en 2009, la conférence de Cancun a été considérée par de nombreux négociateurs et observateurs comme un succès qui a relancé l'esprit du multilatéralisme et rétabli la confiance dans le processus mis en place par les Nations Unies. Positive, la couverture médiatique a décrit la conférence comme un tremplin vers le maintien d'un engagement international contraignant de réduction des émissions. Malgré cela, il est clair qu'il reste beaucoup à faire, et de nombreux observateurs et pays en voie de développement se sont déclarés préoccupés par le fait que l'on attende de plus en plus de mesures de la part de l'hémisphère sud tandis que l'hémisphère nord ne fait preuve ni de responsabilité en termes de réductions d'émission ni d'engagement fiable en matière de financement. Les Accords de Cancun¹ ont intégré l'Accord controversé de Copenhague et signalent un passage probable d'un régime contraignant de réduction des émissions (le Protocole de Kyoto) vers des engagements volontaires unilatéraux. Les objectifs actuels orientent le monde vers une élévation des températures de 2,5 à 4,2°C (et plus) d'ici la fin du siècle². L'UE est actuellement en train de revoir sa position à propos d'une seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto³ suite à l'opposition du Japon, des États-Unis, du Canada et de l'Australie à une deuxième série d'engagements juridiquement contraignants en termes de réduction des émissions.

L'un des autres éléments de la conférence de Cancun qui a été présenté comme une bonne nouvelle était l'accord visant l'établissement d'un nouveau fonds mondial climatique prévu par la CCNUCC. Toutefois, aucune décision n'a été prise quant à l'importance du fonds ou à l'identité de ses pourvoyeurs. L'enthousiasme a encore été refroidi lorsque, malgré une vive opposition de la part de la société civile, la Banque Mondiale a été chargée de l'administration par intérim du fonds, une décision qui sera révisée dans trois ans.

Décision relative au REDD

L'ensemble des mesures prises à Cancun comprenait un accord⁴ relatif à une proposition de protection des forêts connu sous l'acronyme REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*). À la suite d'un processus de négociation ayant duré trois ans, les ministres ont finalisé un texte comprenant une référence à des «garanties» sociales et environnementales. Cependant, des décisions majeures sur la manière dont le projet sera financé et sur le mode dont les «garanties» et la déforestation seront contrôlées restent en suspens. De même, il semble que l'UNREDD et le FPCF (Fonds de Partenariat pour la réduction des émissions de Carbone Forestier) de la Banque Mondiale soient en train de concevoir des systèmes reposant sur l'hypothèse selon laquelle les crédits compensatoires de carbone finiront par financer le REDD, même si les négociations des Nations Unies n'ont pas permis de prendre une décision sur la question critique du rôle des échanges de droits d'émission de carbone dans le financement du REDD. C'est là l'une des questions les plus controversées parmi les parties concernées. Les points clés de la décision relative au REDD sont les suivants :

Objectif du REDD : l'objectif principal est de ralentir, de stopper et d'inverser les pertes de couverture forestière et les émissions de carbone, sous réserve qu'il existe un soutien financier adéquat. La reconnaissance du besoin d'aborder la question des «moteurs» de la déforestation, comme la demande mondiale en produits du bois ou encore le manque de bonne gouvernance forestière, ainsi que les questions de régimes de propriété flous ou injustes, sont également prises en compte.

Les droits des populations forestières : les droits de l'homme doivent être pleinement respectés dans toutes les actions relatives aux changements climatiques, avec une attention particulière aux populations autochtones en tant que groupes vulnérables dans la «version partagée» du texte de Cancun. La décision relative au REDD «prend bonne note» de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et comporte des déclarations sur la nécessité de garantir la participation pleine et effective des populations autochtones et des communautés locales, mais on n'y trouve aucune référence spécifique au principe de CLPE (Consentement Libre, Préalable et Éclairé). Bien que les populations autochtones à Cancun aient considéré les références aux droits de l'homme, y compris la résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur les changements climatiques et l'UNDRIP comme des progrès, ces dispositions ne sont pas à la hauteur des demandes de pleine reconnaissance et de mise en œuvre des droits des populations forestières⁵. Il existe donc une préoccupation générale quant au fait que les progrès réalisés sur le papier ne suffisent pas à garantir que les droits des populations dépendantes de la forêt soient protégés lors de la mise en œuvre du REDD.

Garanties : la plupart des discussions et des débats sur le REDD pendant la conférence de Cancun a porté sur les garanties et notamment, sur la question de savoir dans quelle mesure les pays en voie de développement accepteraient de contrôler, de rendre compte et de vérifier (CRV) la mise en œuvre de celles-ci. D'emblée, il était clair qu'il y existait une forte opposition sur ce point, en particulier de la part du Brésil, qui ne voulait pas que le CRV des garanties du REDD fassent partie des inventaires nationaux. La Papouasie Nouvelle-Guinée, la Malaisie, le Costa Rica et d'autres pays sont parvenus à affaiblir les dispositions relatives aux garanties, malgré la résistance opposée par le Tuvalu, l'UE et la Norvège. Ceci s'est traduit par des références très atténuées aux garanties elles-mêmes, ainsi que par une décision finale demandant simplement «un système d'information» sur la manière dont les garanties sont abordées dans la mise en œuvre du REDD.

Comptabilité infranationale : Les forêts ayant été initialement envisagées dans le contexte de l'atténuation des changements climatiques, il a été largement admis que les tentatives de réduction de la déforestation fondées sur des projets sont inefficaces en raison d'une déperdition survenant lorsque la déforestation sort tout simplement des limites du projet, ce qui se traduit par une absence de réduction générale des taux de déforestation. En effet, le projet REDD n'a été intégré à l'ordre du jour du CdP de Bali en 2005 que sur la base d'un traitement partiel d'une telle déperdition par une

Publié par FERN, ONG militant pour une plus grande justice sociale et environnementale, avec une attention particulière pour les forêts et les droits des populations forestières dans les politiques et les pratiques de l'UE.

Royaume-Uni : 1C Fossey Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh, Gloucestershire, GL56 9NQ, UK ; Tél. : +44(0) 1608 652 895 ; Fax : +44(0) 1608 652 878. Belgique : 4, avenue de l'Yser, B-1040 Bruxelles, Belgique ; Tél. : +32(0)2 735 2500 ; Fax : +32(0)2 736 8054.

comptabilité nationale de la réduction de la déforestation. L'autre défaut des approches, infranationales ou par projets, réside dans le fait que les politiques et les réformes nationales, telles que la planification de l'utilisation des sols et la clarification des questions liées à la gestion des titres de propriété, sont essentielles pour faire face aux moteurs de la déforestation. Il est clair, dès lors, que l'inclusion d'une comptabilité infranationale temporaire dans les accords de Cancun représentait un recul dans la lutte contre la déforestation. En Afrique du Sud, il sera essentiel que les gouvernements suppriment les failles permettant des comptabilités par projets, et ce afin de garantir que les crédits des projets forestiers restent exclus de tout accord des Nations Unies sur les questions climatiques.

Finances : aucune décision n'a encore été formellement arrêtée quant au financement à long terme du projet REDD. Il existe une opposition fondamentale entre les parties sur le financement ou non du REDD par un marché du carbone, lequel permettrait aux pays développés d'acheter des crédits de compensation plutôt que de réduire leurs émissions locales de carbone. De nombreux pays opposés à un tel financement perçoivent la mise à disposition d'un financement fiable comme la responsabilité historique des pays décrits dans les négociations comme des pays « développés ». Les questions de répartition du financement, c.-à-d. le décaissement ou non des fonds par le biais d'un fonds administré à l'échelle nationale ou par l'intermédiaire d'une autre institution, ou encore le paiement direct ou non entre une partie réalisant des réductions d'émissions et une partie payant pour une telle « action », demeurent également sans réponse et controversées. De nombreux pays préfèrent que la répartition des mesures incitatives s'effectue par le biais d'un fonds et considèrent la création à Cancun d'un Fonds Climatique Vert comme un moyen d'assurer les décaissements par un fonds.

2001 – année critique pour les forêts

Au vu des éléments non résolus figurant dans la décision relative au REDD, 2011 sera une année cruciale pour les forêts. Parmi les activités accrues de projets pilotes du REDD déclenchées par l'accord de Cancun, les points spécifiques qui continueront de faire l'objet de discussions en prévision du CdP 17 en Afrique du Sud sont les suivants :

- le GTAH-ACLT (Groupe de Travail Ad Hoc sur l'Action Concertée à Long Terme) discutera du financement à long terme du REDD et présentera ses conclusions au CdP 17. Bien qu'il n'y ait, à ce stade, aucune demande formelle de proposition sur le financement spécifique aux forêts, le texte adopté de l'ACLT invite par ailleurs les parties et les observateurs à avancer des propositions pour le 21 février 2011 sur la « création de mécanismes d'amélioration de la rentabilité des mesures d'atténuation pour le CdP 17, y compris des mécanismes opérant selon les lois du marché (ou non) » ;
- le plan de travail de l'OSASTT (Organe Subsidaire chargé de fournir des Avis Scientifiques, Techniques et Technologiques) pour 2011 comprend l'élaboration de conseils relatifs à un système d'information sur la manière dont les garanties mentionnées dans les sections REDD de l'accord de Cancun sont abordées et respectées.

- L'OSASTT élaborera également des modalités pour l'établissement de systèmes nationaux (et infranationaux) de contrôle des forêts et des niveaux de référence afin d'évaluer les réductions d'émissions. Ce travail s'appuiera sur les conseils méthodologiques fournis par une précédente décision de l'OSASTT⁷.

Conclusion

La conférence de Cancun est perçue comme un événement ayant évité l'effondrement du processus de négociation climatique des Nations Unies. Elle a également démontré qu'en raison du manque actuel d'engagement, de la part des pays « développés », à respecter leurs responsabilités historiques, aucun accord en faveur d'une réponse efficace aux changements climatiques n'émergera de ce processus. Le mandat du GTAH-ACLT est prolongé d'une année afin de poursuivre les discussions sur plusieurs éléments du dossier, y compris sur la forme juridique du traité qui doit faire suite à la première période d'engagement du Protocole de Kyoto.

Bien que le texte adopté sur le REDD mentionne des garanties ainsi que le besoin de respecter les droits des populations autochtones, le cadre général du REDD est un cadre de fixation de niveaux de référence en vue de calculer les émissions de carbone des forêts plutôt qu'un cadre permettant des actions cordonnées pouvant empêcher la déforestation en traitant le problème des moteurs mêmes de cette déforestation⁸. D'un point de vue politique, la décision de Cancun sur le REDD prise à semblable légitimer davantage encore les processus multilatéraux actuellement en cours en dehors du cadre des Nations Unies. Et pendant que les pourparlers des Nations Unies sur le climat continuent d'éviter une décision explicite sur la question centrale des modalités de financement des mesures du REDD, ces processus multilatéraux se poursuivent en partant du postulat selon lequel les mesures du REDD seront financées par les échanges de droits d'émission de carbone. C'est ce que démontre l'ouverture, par la Banque Mondiale, de discussions sur la signature d'« accords portant sur l'achat de réduction d'émissions » (le terme technique pour les titres compensatoires d'émission de carbone).

Alors que l'on s'attend à ce que la décision de Cancun sur le REDD déclenche une augmentation du nombre d'activités pilotes du REDD, l'inquiétude grandit parmi les populations autochtones et les communautés dépendantes de la forêt sur le fait que les garanties figurant dans la décision relative au REDD, ainsi que le manque d'engagement pour leur mise en œuvre et leur suivi, ne suffiront pas à empêcher que les populations forestières pâtissent de l'accord mondial sur le REDD. Au final, l'adoption d'une protection faible et inefficace des droits des populations forestières aura des conséquences que les communautés dépendantes de la forêt devront supporter en se retrouvant confrontées à des activités déclenchées par l'accord de Cancun sur le REDD, avec le risque accru que les activités du REDD n'alimentent le conflit et ne sapent les droits des populations forestières sans pour autant réduire la déforestation.

Notes de fin

¹ http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php

² L'Accord de Cancun contient actuellement des engagements issus du Protocole de Kyoto. S'agissant des impacts climatiques de l'AC présentés ici : J. Rogelj et al. (2010). *Analysis of the Copenhagen Accord pledges and its global climatic impacts – a snapshot of dissonant ambitions*. Environmental Research Letters 5. http://iopscience.iop.org/1748-9326/5/3/034013/pdf/1748-9326_5_3_034013.pdf.

³ ENDS Europe : Europe to rethink its position after Kyoto 2 rejection (*L'UE va repenser sa position après le rejet de Kyoto 2*). Mercredi 12 janvier 2011. <http://www.endseurope.com/index.cfm?go=25361&referrer=search>.

⁴ http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf.

⁵ <http://www.forestpeoples.org/topics/un-framework-convention-climate-change-unfccc/news/2010/12/unfccc-cop16-political-position-in>.

⁶ L'OSASTT développera également un programme de travail visant à identifier les moteurs de la déforestation et de la dégradation, ainsi que des méthodologies d'évaluation des émissions et de leur suppression, lequel sera examiné par le CdP 18 en 2012.

⁷ *Décision 4 /CP.15* <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=11>.

⁸ De nombreuses recherches ont été effectuées afin de cerner les problèmes de définition d'un cadre de base et des niveaux de référence à partir des émissions terrestres : Dooley (2009) *Pourquoi les pays du bassin du Congo risquent d'être pénalisés par un système REDD basé sur le marché*. FERN, UK. <http://www.fern.org/campaign/forests-and-climate/briefing-note> ; A. Karsenty (2009) *Ce que le marché (carbone) ne peut faire*. CIRAD, Perspectives n° 1. <http://www.cirad.fr/en/news/all-news-items/articles/2009/just-out/perspective>.