

Enseignements tirés du FLEGT pour la REDD

Pourquoi la REDD se retrouvera dans une impasse si elle ignore
les principaux enseignements tirés des initiatives pour contrôler
le commerce illégal du bois



Une publication de FERN
www.fern.org

Introduction

Sommaire

Introduction	2
Les processus FLEGT et REDD, une brève analyse	3
Encadré no 1: Accords de Partenariat Volontaire FLEGT (APV)	3
Encadré no 2: Définition de la gouvernance forestière (fondée sur le modèle WRI)	5
Principales constatations	7
Conclusions	9
Recommandations	11

La destruction des forêts joue un rôle important dans le changement climatique. La préservation des forêts permet d'atténuer le réchauffement planétaire. Ces deux faits expliquent pourquoi la lutte contre la déforestation s'inscrit au cœur de la plupart des négociations actuelles sur le changement climatique, et qu'un accord international contraignant sur la réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation forestières, la REDD+, est un élément essentiel de ces discussions. Pourtant, même s'il est bien conçu, un tel accord ne peut à lui seul sauver les forêts. Sans la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 85 à 95 pour cent d'ici 2050, de nombreuses forêts ainsi qu'un grand nombre d'autres écosystèmes disparaîtront.¹

Les négociateurs forêts-climat devraient cependant étudier les expériences tirées d'autres initiatives qui ont essayé de s'attaquer aux problèmes de déforestation et de dégradation des forêts, l'une d'entre elles étant le plan d'action FLEGT de l'UE visant à réduire le commerce illégal du bois en favorisant une bonne gouvernance forestière.

FERN œuvre depuis près de dix ans à l'amélioration de la gouvernance forestière, en collaboration étroite avec plusieurs partenaires dans le Sud. D'importants progrès ont été réalisés au cours des cinq dernières années. Bien que les deux processus FLEGT et REDD+ n'en soient encore qu'à leurs débuts, tout semble malheureusement indiquer que le mécanisme REDD+ compromet toutes avancées faites jusqu'ici grâce au FLEGT.

Ce document résume les premiers résultats d'un rapport qui sera publié à la fin 2011 sur l'analyse des expériences et du fonctionnement du FLEGT ainsi que sur les enseignements à en tirer pour les plans nationaux en cours et les négociations internationales sur la lutte contre la déforestation.²

Novembre 2010



Bureau de FERN au Royaume-Uni: 1C Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, Royaume-Uni
Bureau de FERN à Bruxelles: Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles, Belgique

www.fern.org

- 1 Les statistiques sur le changement climatique et le risque de la transformation des puits de l'écosystème en sources de gaz sont véritablement choquantes : Le quatrième rapport de synthèse du GIEC estime que la biosphère terrestre se transformera d'un puits net en une source net d'émissions de GES à la suite d'une hausse des températures de 2,2°C : <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf> ; Le début de la disparition de la forêt amazonienne est prévue en cas de hausse des températures de 2,5°C (The Stern Review, 2007, p. 95). D'après tous les modèles de scénarios décrits dans le quatrième rapport de synthèse du GIEC, une telle hausse de températures pourrait se produire d'ici les années 2090, et dans de nombreux cas d'ici les années 2060.
- 2 Le rapport intégral sera disponible sur www.fern.org

Les processus FLEGT et REDD, une brève analyse

FLEGT

Le plan d'action FLEGT de l'UE de 2003 a pour objectif d'améliorer la gouvernance forestière et l'application des réglementations forestières en vue de lutter contre les activités illégales dans l'industrie du bois. FLEGT vise à d'atteindre plusieurs objectifs: améliorer la gestion et la gouvernance des forêts, y compris le renforcement des droits fonciers des populations forestières, promouvoir la transparence dans les processus décisionnels et assurer la participation de la société civile dans les prises de décisions, tout en donnant aux consommateurs de l'UE des assurances sur la légalité du bois importé.³ Pour atteindre ces objectifs, des Accords de Partenariat Volontaire (APV)⁴ entre l'UE et les pays exportateurs de bois doivent être conclus par le biais d'un processus multipartite participatif, en vertu duquel toutes les parties concernées bénéficient d'une représentation pleine et égale.



3 Conseil de l'UE (2003) – Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le FLEGT : Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne – Points 8 et 9 des conclusions du Conseil.

4 Voir l'encadré no 1 pour une explication des APV.

Encadré no 1

Accords de Partenariat Volontaire FLEGT (APV)

FLEGT est un acronyme qui vient de l'anglais « Forest Law Enforcement, Governance and Trade » et qui signifie « l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux ». Le plan d'action FLEGT (2003) expose un ensemble de mesures visant à lutter contre le problème de l'exploitation et de la vente illégales de bois, y compris les politiques de marchés publics, les procédures de diligence raisonnable financière et une réglementation pour contrôler la vente de bois illégal, mais ce sont les Accords de Partenariat Volontaire (APV) entre l'UE et les pays producteurs de bois qui en forment le pilier central.

Les APV sont des accords de commerce bilatéraux juridiquement contraignants qui précisent les mesures que l'UE et les pays exportateurs de bois doivent prendre pour lutter contre l'exploitation illégale du bois, y compris des mesures pour renforcer la participation des acteurs non étatiques, reconnaître les droits fonciers des communautés et réduire la corruption⁵. Bien que l'APV soit négocié par deux parties seulement, l'UE qui représente les États membres, d'une part, et le gouvernement du pays exportateur de bois concerné, d'autre part, il est entendu par les deux parties aux négociations que l'APV doit être soumis à l'approbation des parties prenantes nationales, y compris les ONG, les communautés dépendantes de la forêt, les peuples autochtones et l'industrie du bois. Les trois APV signés jusqu'à présent (entre l'UE, d'une part, et le Cameroun, le Congo et le Ghana, d'autre part) ont tous été négociés avec la pleine participation des ONG locales et nationales, des représentants des communautés, de l'industrie du bois et des gouvernements concernés. Ils ont tous été conclus avec le consentement de toutes les parties prenantes. Il s'agit d'une grande première dans ces trois pays.

Trois éléments clés entrent en jeu dans un APV :

- La définition de la légalité** ou la détermination des lois qui ont des incidences sur l'utilisation des forêts et le commerce du bois et qui devront être respectées pour l'application de l'accord.
- le développement d'un Système d'Assurance de Légalité (SAL)** comprenant la traçabilité du bois, des contrôles de légalité par le gouvernement, des systèmes rigoureux de délivrance d'autorisations pour vérifier la légalité du bois.
- Des contrôles indépendants** de l'ensemble du système pour assurer la crédibilité des licences d'exportation.

Pour consulter une synthèse actualisée des APV, rendez-vous sur www.loggingoff.info

5 Conseil de l'UE (2003) – Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le FLEGT : Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne – Points 8 et 9 des conclusions du Conseil.

REDD+

REDD est un acronyme qui vient de l'anglais «Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation» et qui signifie la «Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts». Le mécanisme REDD a de nouveau été mis à l'ordre du jour des négociations sur le climat des Nations Unies en 2005 lorsque le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont présenté une proposition à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) qui permettrait aux pays abritant des forêts d'être rémunérés en échange de la réduction du taux de déforestation et du maintien des forêts. Après l'inclusion du mécanisme REDD dans le plan d'action de Bali de la CCNUCC en 2007, le rôle que jouent les forêts dans les changements climatiques a suscité un intérêt considérable. À la fin 2008, le mécanisme REDD est devenu REDD+ pour inclure des activités visant à augmenter les stocks de carbone et à améliorer la gestion durable des forêts et leur préservation. Une multitude de mesures au niveau local, national et international ont été prises, et des promesses de fonds considérables ont été annoncées pour la REDD+.

Des aspects importants du mécanisme REDD+ n'ont pas encore été définis. Comment le financer et qui en sera bénéficiaire sont deux questions faisant l'objet de vifs débats. Bien qu'il y ait un manque de clarté considérable au sujet de l'objectif, du cadre et du financement de la REDD+, plusieurs pays se précipitent actuellement pour élaborer et mettre en œuvre des plans REDD+ nationaux. Ces démarches s'effectuent sous la houlette de la Banque mondiale et d'agences des Nations Unies, souvent face à d'importantes protestations de la part des diverses organisations de la société civile.

Conditions préalables à la lutte contre la déforestation

En ce qui concerne les mesures efficaces contre la disparition de la forêt, il existe un large consensus sur la nécessité de traiter deux questions essentielles : clarifier qui détient les divers droits sur les terres forestières et améliorer la gouvernance forestière. Le rapport de Stern reconnaissait déjà que «la clarification tant des droits fonciers sur les terres forestières que des droits légaux et responsabilités des propriétaires terriens est une condition préalable indis-

pensable pour l'élaboration et l'application efficace de politiques». ⁶ La Banque mondiale déclare que l'amélioration de la gouvernance et la mise en place de REDD+ a pour objet de «s'assurer que les pays prennent des décisions sociales et économiques judicieuses sur la gestion de l'utilisation des sols, y compris pour trouver un juste milieu entre les avantages environnementaux locaux et mondiaux et les possibilités de production de bois, de combustibles et de fibres». ⁷ Cette évaluation est soutenue par la FAO et l'OIBT qui affirment que «l'atténuation des effets du changement climatique par la réduction de la déforestation et de la dégradation forestière (REDD) exige une gouvernance forestière efficace» et que «les initiatives du REDD devraient être fondées sur les leçons tirées d'initiatives dans le domaine de l'application des lois, de la gouvernance et des échanges commerciaux» ⁸ (à savoir FLEGT). Dans son analyse approfondie de la gouvernance, le World Resources Institute (WRI) déclare que «le fait de ne pas s'attaquer aux problèmes de manque de capacité et de coordination institutionnelles, de responsabilisation, de transparence et de participation publique peut aggraver les conflits actuels concernant l'utilisation des ressources forestières et risque de créer des effets pervers pour les populations dépendantes de la forêt, les écosystèmes forestiers et le climat planétaire» ⁹.

REDD+ et FLEGT – vers des voies séparées

En dépit de l'opinion généralement admise que la REDD+ et le FLEGT ont besoin de prendre l'initiative d'améliorer la gouvernance forestière et que la clarification et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers ¹⁰ sont indispensables à l'efficacité de ces deux mécanismes, la REDD+ et le FLEGT évoluent de façon résolument différente, en poursuivant des objectifs et des processus différents et en adoptant donc des approches différentes en matière de lutte contre la déforestation.

6 Stern (2007) ; The Economics of Climate Change ; Cambridge University Press, page 608 (en traduction libre).

7 Chomitz, K. (2007) At Loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests. Washington DC, la Banque mondiale (en traduction libre).

8 FAO et OIBT (2009) ; Gouvernance forestière et atténuation des effets du changement climatique. Note d'orientation.

9 The Governance of Forests Toolkit ; WRI ; Septembre 2009 (en traduction libre)

10 Les droits fonciers incluent toutes sortes de droits – y compris sans que cela soit limitatif les droits de propriété, les droits d'accès et les droits d'utilisation – que les peuples autochtones et tribaux détiennent sur les terres, territoires et ressources en vertu du droit écrit ou coutumier.

Encadré no 2

Définition de la gouvernance forestière (fondée sur le modèle WRI)¹¹

Le terme de gouvernance regroupe, selon FERN, les cinq principes suivants :

1. **La transparence** : des mesures ouvertes qui peuvent être passées au crible par les titulaires de droits et les parties prenantes ;
2. **La participation** : assurer la participation diverse et effective des acteurs non étatiques aux politiques gouvernementales ;
3. **La responsabilité** : la clarté sur le rôle de diverses institutions dans le processus décisionnel en précisant si elles sont ou non tenues responsables ;
4. **La coordination** : comment les parties concernées œuvrent vers des objectifs communs au sujet des forêts ;
5. **La capacité** : le rôle d'un gouvernement à donner un accès public au processus décisionnel ainsi que la capacité de la société civile à s'en servir.

Les quatre questions principales sur lesquelles la gouvernance forestière a des répercussions sont :

1. **Le régime foncier des forêts** : le vaste éventail des droits de propriété, d'utilisation, d'accès et de gestion sur les forêts.
2. **La planification de l'utilisation des sols** : le processus multipartite visant à déterminer l'utilisation optimale des sols qui profitera aux générations actuelles et futures, étant donné les conditions économiques et sociales d'une région.
3. **La gestion des forêts** : la gestion et le contrôle de diverses utilisations des forêts, y compris celles qui sont associées à la conservation et à l'écologie, à la vie communautaire, à l'extraction de ressources et à la conversion à l'agriculture, aux infrastructures et aux autres activités économiques.
4. **Les revenus et avantages tirés des forêts** : la collecte et la gestion des revenus tirés des forêts et le partage des avantages.



L'amélioration de la gouvernance des forêts s'inscrit au cœur du FLEGT. Le plan d'action FLEGT de l'UE estime que l'exploitation illégale du bois représente un symptôme de mauvaise gouvernance et que, pour y remédier, il est nécessaire de se concentrer d'abord et surtout sur l'amélioration de la gouvernance.¹² L'amélioration des droits fonciers et des droits d'accès pour les communautés dépendantes de la forêt, le renforcement de la transparence et de la participation effective de toutes les parties prenantes, notamment les groupes de la société civile et les populations autochtones, et la réduction de la corruption sont autant d'éléments essentiels de l'APV.¹³

Par ailleurs, la REDD+ a pour priorité la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts ainsi que le maintien des stocks de carbone existants. Depuis le début, le débat sur la REDD est axé autour du montant de la rémunération nécessaire pour encourager les pays en développement à réduire la déforestation et la dégradation ; en conséquence, la REDD+ se concentre sur la manière de lever les fonds nécessaires à cet effet, plutôt que sur la manière de lutter contre les causes directes et sous-jacentes de la déforestation. Les initiatives REDD+ sont donc centrées sur la préparation à un marché international du carbone forestier, et non pas sur l'amélioration de la gouvernance, ni sur la clarification des droits fonciers.

Les stratégies REDD nationales mettent actuellement l'accent sur le développement de méthodes permettant de mesurer et de contrôler les flux de carbone forestier. Or elles ne contribuent pas à remplir les deux conditions préalables à la lutte contre la déforestation, mentionnées ci-dessus. Même si la Banque mondiale, la FAO et d'autres organes reconnaissent que la réduction de la déforestation ne peut être réalisée sans mettre les besoins, les connaissances et les moyens de subsistance des populations forestières au cœur du problème, en réalité rien n'indique que ces questions jouent un rôle central dans les négocia-

11 WRI (2009), Governance of Forests Initiative Indicators (version 1).

12 Plan d'action FLEGT de l'UE. « Le plan d'action constitue l'amorce d'un processus accordant une importance toute particulière aux réformes de la gouvernance et au renforcement des capacités, soutenu par des initiatives visant à renforcer la coopération multilatérale et des mesures complémentaires orientées vers la demande et destinées à réduire la consommation de bois récolté illégalement dans l'Union européenne (et, en définitive, sur les principaux marchés de consommation, ailleurs dans le monde) », page 3.

13 Conseil de l'UE (2003) – Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur FLEGT : Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne – Points 8 et 9 des conclusions du Conseil.

tions REDD+ internationales ou qu'elles soient suffisamment prises en considération dans les initiatives REDD nationales.

Le programme FLEGT peut-il constituer le fondement d'un accord sur les forêts et le climat ?

Le programme FLEGT est un processus de négociation bilatérale, alors que les stratégies REDD au plan national et ses sources de financement sont principalement multilatérales. Les deux parties intervenant dans le processus FLEGT se mettent d'accord sur le libellé d'un APV qui aborde des questions clés comme la clarté des droits fonciers, la transparence en matière d'exploitation forestière et le contrôle indépendant de l'accord (voir l'encadré no 1). Bien que les APV FLEGT aient pu aboutir à des accords commerciaux légitimant des pratiques d'exploitation et de commerce du bois maintenant le statu quo, les trois accords signés ont en fait ouvert l'accès à l'«espace» politique afin que toutes les parties prenantes et tous les titulaires de droits œuvrent ensemble pour améliorer la gouvernance – un premier pas vers la production de bois légal et durable et la garantie de moyens de subsistance durables.

Les initiatives REDD+ diffèrent de manière sensible des initiatives FLEGT. La majorité du financement REDD+ étant canalisée sur une base multilatérale, la responsabilité du processus est limitée, comme le reflètent les résultats finaux. Dans le mécanisme REDD+, la plupart des gouvernements n'ont pas suffisamment tenu compte des complexités de gouvernance et les parties prenantes n'ont pas participé à un processus de consultation exhaustif.

La FAO et l'OIBT,¹⁴ Proforest et Chatham House,¹⁵ ainsi que d'autres organismes ont fait remarquer que des progrès bien plus importants auraient pu être réalisés si des éléments du processus FLEGT avaient été intégrés aux plans REDD+ nationaux et aux accords REDD+ bilatéraux. Pourtant à l'heure actuelle, les plans REDD+ nationaux ne reconnaissent pas les processus FLEGT ou de type FLEGT

ou bien, dans de nombreux cas, les affaiblissent.¹⁶ Un débat approfondi sur ces questions est requis de toute urgence, avant que le mécanisme REDD+ ne persiste dans cette voie dangereuse.



14 FAO et OIBT (2009) ; Gouvernance forestière et atténuation des effets du changement climatique. Note d'orientation.

15 Ebeling, Nussbaum and Saunders (2008) ; Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation ; Lessons from a governance perspective ; Proforest, Ecosystems and Chatham House.

16 Leal, I., and Opoku, K. (2009) Is REDD undermining FLEGT. FERN. Disponible sur <http://www.fern.org/REDDunderminingFLEGT>

Principales constatations

Enseignement no 1

Identifier et affronter les principaux moteurs de la déforestation

Les moteurs directs et sous-jacents de la déforestation doivent être reconnus et pris en considération dans les politiques. Bien que quelques initiatives REDD+ nationales démontrent une prise de conscience accrue des moteurs de la déforestation, un grand nombre d'entre elles manquent d'analyse réelle et mettent en cause les communautés dépendantes de la forêt. Ces initiatives seront, en conséquence, inefficaces et pourront même conduire à une accélération de la déforestation.

Enseignement no 2

Un plan d'occupation des sols national intégré est indispensable

La plupart des pays forestiers n'ont pas encore développé de vision cohérente présentant une stratégie de planification de l'occupation des sols qui sache mettre en balance les demandes divergentes de génération de revenus pour payer les services indispensables à l'amélioration des moyens de subsistance, d'une part, et la protection des forêts restantes, d'autre part. La déforestation fait souvent partie d'une politique de croissance à court terme. Il est nécessaire d'adopter des réformes de grande envergure sur la gouvernance et une stratégie sur l'utilisation des ressources naturelles, y compris des politiques en matière de développement rural et d'énergie. Le mécanisme REDD+ a limité son objectif au renforcement de capacités techniques visant à (essayer de) mesurer les flux de carbone forestier. Une approche d'une plus grande envergure est requise, incorporant la planification de l'occupation des sols à long terme, l'élaboration de modèles alternatifs de développement (comme la gestion communautaire des forêts) et la délimitation des territoires des populations forestières.¹⁷

Enseignement no 3

Une prise de décision multipartite est essentielle

La participation de groupes de la société civile au processus décisionnel est essentielle pour trouver des solutions qui s'avéreront efficaces dans le cadre local. Lorsque toutes les parties concernées approuvent un accord particulier, les chances de la mise en application de celui-ci augmentent

17 Hoare, A., (2010) Gestion communautaire des forêts en République du Congo : conte de fées ou véritable stratégie REDD + ?

considérablement. Les APV FLEGT ont été appliqués avec succès lorsque les négociations préalables ont fait intervenir toutes les parties prenantes. FERN n'a pas trouvé une seule initiative REDD+ nationale basée sur un processus de consultation similaire au processus de consultation des APV. Dans la plupart des initiatives REDD, la participation a été limitée, voire non existante.

Enseignement no 4

Les bonnes initiatives nécessitent du temps

Bien que la déforestation et les changements climatiques soient des problèmes à traiter de toute urgence, l'imposition de délais irréalistes ne permet pas d'élaborer des politiques efficaces. Jusqu'à présent, les initiatives REDD+ nationales ont été menées hâtivement, se caractérisant par un manque de transparence et une participation faible, voire inexistante, de la société civile, d'où des résultats médiocres.¹⁸ Le changement de comportement dans tout un secteur prend du temps. Il est indispensable d'instaurer la confiance ; la création d'un faux sentiment d'urgence compromettra la qualité de l'analyse, de la planification et des résultats.

Enseignement no 5

Le respect des lois nationales et internationales existantes

La reconnaissance des droits fonciers est une condition préalable à la lutte contre la déforestation. La législation internationale sur les droits de l'homme est claire sur le besoin de reconnaissance des principes d'auto-détermination¹⁹. La plupart des pays ont adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) qui est basée sur les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et prévoit le consentement libre, préalable et éclairé ainsi que les principes d'auto-détermination. Les propositions de changement juridique ou institutionnel doivent être basées sur ces principes.

18 Dooley et al (2011) Smoke and Mirrors: A critical assessment of the Forest carbon partnership Facility. FERN/FPP

19 Notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé par 167 pays, précise à l'article 1 : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

Enseignement no 6

Le recours à la technique de la carotte et du bâton est nécessaire

Il est essentiel de mettre en place les mesures incitatives qui conviennent. Pour être efficaces, les sanctions et mesures incitatives doivent être conçues de façon à s'attaquer aux causes de la disparition des forêts. Depuis sa création, le FLEGT utilise la technique de la carotte et du bâton, se concentrant sur les politiques et réformes requises pour atteindre son objectif: empêcher l'importation de bois illégal sur le marché de l'UE. Le débat relatif au mécanisme REDD+ a été dominé par le financement nécessaire pour sauver les forêts, en partant de l'hypothèse de l'établissement d'un mécanisme de collecte de fonds, basé sur le négoce d'une matière première nouvellement créée, le carbone forestier, sur un marché du carbone instable suscitant de nombreux doutes. La carotte est l'argent, qui ne sera pas nécessairement facile à obtenir²⁰, mais il n'existe pas de bâton manifeste.

Enseignement no 7

Le contrôle indépendant du système est nécessaire

Il est indispensable de contrôler la mise en application de tout accord bilatéral ou international, bien qu'un tel contrôle ne puisse remédier à tout défaut de conception fondamental ou toute mesure d'incitation perverse. Le plan d'action FLEGT contient un engagement envers la transparence qui donne aux communautés un rôle réel de suivi des activités dans leurs forêts. Les stratégies REDD+ nationales portent plus particulièrement sur le calcul et le contrôle du carbone et des flux de carbone – des activités extrêmement techniques qui excluent, dans la plupart des cas, la société civile. À quelques exceptions près, l'absence de contrôle et d'évaluation des progrès en matière de gouvernance constitue une faille majeure dans les initiatives REDD+ nationales et le financement REDD+ international.

Enseignement no 8

Garanties

Il est essentiel de faire en sorte que les pays améliorent la gouvernance forestière en mesurant mieux la transparence, la responsabilité et la capacité, entre autres. Le versement de paiements en fonction des progrès dans ces domaines représente une manière d'encourager l'amélioration de la

gouvernance qui est beaucoup plus efficace que l'adoption d'une « approche de contrôle » – ou la surveillance pour « éviter les dommages ».



20 Dooley (2009); Pourquoi les pays du Bassin du Congo risquent d'être pénalisés par un système REDD basé sur le marché du carbone; FERN.

Conclusions

Toute initiative visant à lutter avec succès contre la déforestation doit incorporer les enseignements tirés des tentatives antérieures, dont certaines ont en partie atteint leurs objectifs et beaucoup ont échoué. Il existe certaines similarités avec les enseignements tirés d'autres initiatives multilatérales pour mettre fin à la déforestation, comme le plan d'action sur la forêt tropicale (TFAP) des années 1980. Ce qu'il importe de retenir, c'est que les initiatives imposées d'en haut, qui n'ont pas été élaborées d'une manière véritablement consultative et qui se concentrent principalement sur le secteur forestier, n'apporteront pas de réductions durables de la déforestation et risquent en fait d'aboutir à une augmentation de la disparition de la forêt.

Les initiatives REDD nationales ont été développées selon une approche descendante, avec pour objectif limité de comptabiliser le carbone plutôt que de créer l'« espace » politique voulu pour assurer le changement d'orientation et de législation requis, y compris la reconnaissance des droits fonciers des populations forestières. Les processus de consultation pour les initiatives REDD dans tous les pays étudiés par FERN ont été pitoyables.²¹ Le contrôle des ressources forestières risque d'être centralisé, tandis que le titre de propriété collective sur les terres est restreint par des définitions de droits sur le carbone forestier. Parallèlement, les groupes d'agriculteurs et d'exploitants industriels du bois tentent de se placer en position favorable pour être les principaux bénéficiaires des paiements REDD, ce qui est rendu possible par l'établissement de lignes de base douteuses.

Les plans REDD nationaux reflètent, en partie, les discussions REDD internationales qui se sont concentrées sur la comptabilisation du carbone comme une valeur de substitution pour la disparition des forêts, au lieu de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation. À l'heure actuelle, le texte relatif au mécanisme REDD, en cours de négociation auprès de la CCNUCC, semble accepter implicitement que le commerce de carbone serve de source au financement REDD. Les initiatives REDD nationales se soucient principalement de pouvoir accéder à des fonds provenant du commerce du carbone forestier. Vu les incertitudes qui pèsent sur les marchés du carbone forestier, et les marchés du carbone en général, une telle prise de position n'est pas justifiée.

21 Dooley et al (2011) *Smoke and Mirrors: A critical assessment of the Forest carbon partnership Facility*.

Bien que les négociations sur les initiatives REDD nationales et internationales diffèrent, il est important de reconnaître que le débat international domine et oriente la façon dont le mécanisme REDD est mis en application sur le terrain. Si les négociations internationales des Nations Unies sur le climat changeaient d'orientation et basaient les paiements initiaux pour la lutte contre la disparition de la forêt sur des mesures s'attaquant aux moteurs directs et indirects de la déforestation, il en serait tenu compte dans les négociations locales et nationales.

Le problème

L'objectif du mécanisme REDD+ est d'obtenir une réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts à travers tout un pays. Pour qu'une telle initiative soit couronnée de succès, il est indispensable d'effectuer une évaluation des modes d'utilisation des terres. Sinon, la déforestation risque tout simplement de passer d'un lieu à un autre. Et pourtant, peu de stratégies REDD+ nationales reconnaissent ce fait ou sont encouragées à le faire étant donné la manière dont le mécanisme REDD+ a été élaboré internationalement. Dans la plupart des cas, le mécanisme REDD+ évolue au sein d'un cadre très limité, se concentrant sur la capacité d'inventaire technique du carbone d'un pays particulier et sur les mesures requises pour avoir droit à d'éventuels paiements compensatoires.

Bien que conçu comme un accord commercial, le processus d'APV FLEGT porte sur la plupart des aspects d'amélioration de la gouvernance forestière. Il s'agit d'une approche qui incorpore des réformes pertinentes au niveau national. Jusqu'à présent, les initiatives REDD nationales ont porté sur le calcul et le contrôle des flux de carbone sans traiter de façon appropriée les questions concernant la gouvernance et les droits fonciers.

La nécessité d'un système d'incitation approprié

L'argent étant bien entendu un facteur de motivation très efficace, il est essentiel qu'il serve à obtenir le résultat approprié. Si les paiements sont associés aux réductions des émissions de carbone, il ne sera pas surprenant qu'une grande majorité des fonds aillent là où la plupart des réductions d'émissions peuvent être réalisées au coût le plus faible. Cette approche écarte les grands destructeurs de forêts, comme les plantations de palmiers, et cible les

agriculteurs de petite taille et les communautés locales, qui n'ont pas eu leur mot à dire dans ces programmes, ce qui précipite la disparition de la forêt.²² De plus, les exigences principales pour enrayer la disparition de la forêt, comme la clarification et la reconnaissance des droits fonciers sur les terres et les ressources des communautés et l'amélioration de la gouvernance forestière, n'aboutissent pas immédiatement à des réductions quantifiables en matière de déforestation et ne seront donc pas prises en considération. Même si un tel système risque d'être éphémère, étant donné qu'il est peu probable que les marchés de carbone forestier de grande envergure s'avèrent efficaces, il risque de faire beaucoup de dégâts. Pendant ce temps, les négociateurs de climat auront perdu une occasion en or d'exploiter la volonté politique et d'intervenir pour mettre fin à la déforestation.

Mécanismes de suivi, de notification et de vérification en matière de gouvernance dans la structure d'incitation

La stratégie de la carotte et du bâton du système FLEGT explique en partie son succès jusqu'à présent. En revanche, dans les initiatives REDD nationales, la structure d'incitation encourage les résultats erronés tandis que les mesures de protection à l'égard des dommages environnementaux et sociaux ne sont qu'une réflexion après coup, ce qui illustre à quel point le débat REDD+ a fait fausse route. Tandis que les ONG insistent fermement pour que les « mesures de protection » fassent l'objet d'un suivi et d'une vérification permettant de faire en sorte que le mécanisme REDD+ ne nuise ni aux forêts ni aux populations dépendantes de la forêt, on semble avoir oublié que, sans la protection tant des forêts que des populations en dépendant, la déforestation continuera.

Dans le système FLEGT, un temps considérable est réservé à la phase préparatoire des négociations (la « phase de négociation » de l'APV) avec une attention particulière sur la gouvernance, ce qui est totalement absent des initiatives REDD nationales. Le processus FLEGT fournit des outils pour comprendre, mettre en œuvre et, si besoin est, réformer les lois relatives aux forêts dans un pays particulier. Le projet FLEGT devient, lui-même, l'un des outils de l'amélioration

de la gouvernance. Dans le mécanisme REDD, le projet est souvent sous-traité à des consultants internationaux, empêchant la société civile, les communautés et les peuples autochtones d'avoir leur mot à dire sur le résultat global.

La voie à suivre

D'après les enseignements tirés du FLEGT, les négociations des Nations Unies sur le climat devront changer d'orientation pour concevoir un cadre capable de mettre fin à la déforestation. Si le calcul des flux de carbone forestier n'occupait plus une place prioritaire, les négociations des Nations Unies sur le climat pourraient alors contribuer fortement à la lutte contre la déforestation – dont découlera toujours une réduction des émissions. Les émissions liées à la déforestation ne pourront être réduites qu'en cas de réduction réelle de la déforestation, une réduction qui ne sera elle-même durable que si l'on agit sur les moteurs de la déforestation. En raison des structures d'incitation mises en place à la suite de discussions internationales, l'attention sur le terrain se porte sur des actions permettant l'accès à une source de financement future incertaine plutôt que sur des mesures de lutte contre les causes profondes de la déforestation.

Le dernier et plus important enseignement tiré de FLEGT est que tous les APV conclus ont été élaborés dans le cadre d'un processus de pleine consultation et ont été adoptés avec le consentement d'un vaste groupe d'acteurs de la société civile. Il s'agit d'une étape cruciale vers la mise en œuvre des engagements pris au titre du programme FLEGT. Or ce n'est pas le cas, là encore, dans les négociations REDD nationales, ce qui fait obstacle à une réforme durable.

22 Dyer, N and Counsell S. (2010). Mc REDD: How McKinsey cost-curves are distorting REDD.

Recommandations

Changement de cap requis dans les discussions sur les forêts au titre de la CCNCC

Niveau international

- Pour encourager des améliorations au niveau de la gouvernance forestière – une condition préalable indispensable à la réduction de la déforestation – les paiements doivent être basés sur des indicateurs de performance mesurant les progrès réalisés dans la gouvernance forestière, y compris : la clarification et la garantie des droits fonciers des populations forestières, un renforcement de la transparence et une réduction des risques de corruption.
- Les paiements pour le carbone fournissent une mesure d'incitation inappropriée, voire perverse, car il n'est pas certain que la réduction des émissions de gaz à effet de serre sur papier (ce dont il s'agit) aura une incidence quelconque sur la lutte contre la déforestation. À moins que les paiements soient associés à des mesures qui, en premier lieu, améliorent la gouvernance forestière, il est peu probable que la déforestation puisse être réduite.
- Les fonds d'intervention devraient uniquement être distribués aux pays ou régions qui ont adopté et mettent en œuvre des accords fixes sur la protection des droits de l'homme, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que des accords fixes sur le travail et l'environnement comme la Convention sur la diversité biologique.
- Comme les critiques du plan d'action pour la forêt tropicale (TFAP) le faisaient remarquer dans les années 1980, ce plan d'action était voué à l'échec en raison de son approche descendante et de son objectif trop limité. Le mécanisme REDD suit la même voie que le plan TFAP. Les négociations des Nations Unies sur le climat concernant les forêts doivent abandonner l'élaboration d'un grand projet imposé d'en haut au profit de plans nationaux d'intervention et d'action élaborés en tenant compte de la situation locale – des plans conçus, développés et mis en application par les populations locales.

Niveau national

- La clarification des droits fonciers est indispensable pour améliorer la gouvernance forestière. Il ne s'agit pas d'un exercice coûteux, mais d'un exercice sensible d'un point de vue politique. Toute initiative, découlant des négoc-

ciations des Nations Unies sur les forêts et les changements climatiques, qui n'est pas capable de résoudre les conflits fonciers est vouée à l'échec.

- Les accords nationaux destinés à mettre un terme à la déforestation devraient être conclus à l'issue d'un processus de pleine participation, comme c'est le cas dans le cadre des négociations d'APV FLEGT en Afrique auxquelles tous les groupes de parties prenantes participent, élaborant le plan ensemble.
- Les accords nationaux destinés à mettre un terme à la déforestation doivent inclure un cadre de suivi et de notification précis ainsi qu'un mécanisme de plainte permettant la participation effective des parties prenantes et titulaires de droits locaux. L'accent doit être mis sur le suivi d'indicateurs de gouvernance et non pas sur la mesure des flux de carbone.





Une publication de FERN
www.fern.org