



Conseil économique et social

Distr. générale
5 février 2013
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Douzième session

New York, 20-31 mai 2013

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Concertation globale avec les organismes et fonds des Nations Unies

Étude sur les droits et les garanties assurés aux peuples autochtones dans les projets liés à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement

Note du Secrétariat

Conformément à une décision prise par l'Instance permanente sur les questions autochtones à sa dixième session (voir E/2011/43, par. 29), Paul Kanyinke Sena, Myrna Cunningham et Bertie Xavier, membres de l'Instance permanente, ont effectué une étude sur les droits et les garanties assurés aux peuples autochtones dans les projets liés à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts. Le présent rapport est transmis à l'Instance.

* E/C.19/2013/1.



Étude sur les droits et les garanties assurés aux peuples autochtones dans les projets liés à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement

Résumé

Les activités liées à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts peuvent avoir une incidence profonde sur les droits et moyens de subsistance des peuples autochtones. Ces effets peuvent être positifs ou négatifs, en fonction des réglementations en place à l'échelle mondiale et nationale, en particulier celles qui concernent l'accès à l'information, le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, et la gouvernance.

Le présent rapport a pour objet de donner un récapitulatif des activités actuellement menées au titre du mécanisme REDD+ (réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement, du rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier), ainsi que de l'impact que ces activités pourraient avoir sur les droits et les moyens de subsistance des peuples autochtones. Il examine la nature des avantages que ces peuples pourraient en tirer, ainsi que les moyens de préserver ces acquis par le biais des différents mécanismes de sauvegarde en cours d'élaboration .

I. Introduction

1. Un mécanisme axé sur les résultats, aux termes duquel les pays développés indemnifieraient les pays en développement pour les réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre causés par le déboisement et la dégradation des forêts, est actuellement négocié dans le contexte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

2. Les questions relatives aux émissions de gaz à effet de serre causées par le déboisement et les moyens de promouvoir et de récompenser les initiatives visant à éviter la déforestation ne sont pas abordées dans le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre en raison de leur complexité technique et opérationnelle et de l'absence d'un consensus politique. La question concernant les moyens d'éviter la déforestation a été intégrée dans les négociations relatives à la Convention-cadre à la onzième session de la Conférence des Parties tenue à Montréal (Canada), en 2005. Depuis, et en particulier depuis la treizième session, tenue à Bali (Indonésie) en 2007, le secrétariat de la Convention-cadre envisage la négociation d'un mécanisme qui, en vertu de la Convention, permettrait de réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) et récompenserait les pays en mesure de réduire les niveaux de déforestation et de dégradation des forêts sur leur territoire ou d'éviter la déforestation à l'avenir.

3. Dans le cadre du Plan d'action de Bali (FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 1/CP.13), que la Conférence des Parties à la Convention-cadre a adopté à sa treizième session, le concept de REDD a été élargi, de manière à englober les méthodes d'action et mesures d'incitation positive pour les questions qui concernent la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, et le rôle de la préservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (voir FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 2/CP.13). En élargissant ainsi le concept de REDD, on reconnaissait que les forêts représentaient plus que de simples stocks de carbone et qu'un futur mécanisme devait non seulement s'efforcer d'atténuer le changement climatique, mais aussi de tirer parti des effets bénéfiques de la conservation et de la gestion durable des forêts. Ce concept élargi est désormais appelé REDD+.

4. Le processus consistant à convenir du cadre méthodologique, opérationnel et financier pour le futur mécanisme REDD+, dans le contexte de la Convention-cadre, s'est révélé plus lent et plus compliqué que prévu initialement. Les problèmes liés à ce mécanisme ont fait l'objet de négociations lors des réunions successives consacrées à la Convention-cadre qui se sont tenues depuis 2005, et certaines questions n'ont toujours pas été résolues. De nombreux observateurs et parties prenantes considèrent maintenant qu'il est peu probable qu'un mécanisme concerté centré sur les résultats et opérant à l'échelle nationale dans les pays participants, soit pleinement opérationnel avant 2020.

5. Dans l'intervalle, les types et le nombre de projets et d'activités en rapport avec REDD ont augmenté au point que leurs incidences sur l'atténuation des changements climatiques et sur la conservation des forêts ne dépendent sans doute plus de l'issue future des négociations menées sous les auspices de la Convention-cadre. Au nombre des activités et projets classés REDD+ on citera :

- Les activités qualifiées « d'interventions » : les pays dotés de forêts tropicales entreprennent, avec le concours d'organismes et de bailleurs de fonds internationaux, les activités préparatoires nécessaires pour renforcer leurs capacités nationales et se conformer aux règles et procédures prévues par le futur mécanisme;
- Préparatifs pour l'entrée en vigueur, dans certains pays développés, de la législation instituant un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission qui peuvent permettre des compensations de carbone dans les pays en développement favorables au concept REDD+;
- Les activités REDD+ menées au niveau infranational, qui impliquent des partenariats entre les administrations centrales et provinciales dans les pays développés et les pays en développement;
- Les projets individuels REDD+ : activités menées dans certaines zones forestières, associant les communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales ou étrangères, les entreprises privées et/ou d'autres types d'intermédiaires, dans le cadre de marchés volontaires du carbone ou en prévision de l'entrée en vigueur de régimes réglementaires de plafonnement et d'échange de droits d'émission dans les pays développés.

6. Parallèlement au développement des activités visant à réduire les émissions causées par le déboisement et par la dégradation des forêts, les pays prennent davantage conscience du fait que l'action menée au niveau national en vue de lutter contre le changement climatique, peut être inspirée par les autres priorités de développement d'un pays. Les préoccupations liées au climat et au développement ne sont pas nécessairement antinomiques et peuvent constituer des priorités complémentaires au niveau des politiques. C'est le cas, par exemple, des politiques nationales suivies par certains pays dans les secteurs de l'agriculture ou des transports. Le fait de reconnaître que la conservation et la gestion durable des forêts entraînent une réduction des émissions a redonné à la problématique forestière une importance primordiale dans les grands dossiers internationaux.

7. REDD+ est un mécanisme qui peut faciliter l'obtention de résultats en matière de développement durable et être bénéfique pour les forêts tropicales et leurs populations, tout en contribuant à l'atténuation des changements climatiques. Pour les peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts désireux de préserver leurs droits et d'améliorer leurs moyens de subsistance, REDD+ peut offrir à la fois un nouveau contexte prometteur sur le plan des politiques et un accès aux ressources leur permettant de conserver ces droits et moyens de subsistance. La réponse à la question de savoir si l'impact des politiques et activités menées dans le cadre de ce mécanisme sera positif ou négatif pour les peuples autochtones dépendra dans une large mesure de la reconnaissance de leurs droits, de leur niveau de participation, ainsi que de la nature et de l'efficacité des garanties qui seront appliquées aux niveaux international et national.

II. Déforestation, dégradation des forêts et atténuation des changements climatiques

8. On estime à 17 % le pourcentage des émissions de gaz à effet de serre imputable au déboisement et à la dégradation des forêts. La réduction des taux de

déforestation et de dégradation des forêts est un moyen de limiter les émissions au niveau mondial et ainsi de limiter les augmentations dangereuses des températures moyennes dans le monde. REDD+ est non seulement une fin en soi, mais aussi un moyen de « gagner du temps » en réduisant, à court terme, le taux d'augmentation moyenne des températures à l'échelle mondiale, ce qui permettra d'introduire les changements structurels complexes qui faciliteront le passage à des économies à faible émission de carbone, avant que des seuils dangereux ne soient atteints.

9. Les territoires autochtones traditionnels couvrent jusqu'à 22 % des terres émergées du globe et recèlent 80 % de sa diversité biologique. Les Amériques, l'Afrique et l'Asie qui abritent la plus grande diversité de peuples autochtones sont celles où se trouvent les plus vastes zones de forêts tropicales du monde; mais 11 % seulement des terres forestières mondiales appartiennent légalement aux peuples et communautés autochtones, lesquels ne sont pas associés à l'adoption des décisions, ce qui crée un climat de tension permanent.

10. On pense généralement que REDD+ est centré sur les forêts tropicales. Cependant, on dispose de données de plus en plus nombreuses qui montrent que les émissions provenant des savanes, des zones humides et des tourbières tropicales sont analogues à celles qui proviennent des écosystèmes forestiers tropicaux. Les pays en développement dotés d'écosystèmes de ce type peuvent décider si leur programme national REDD+ s'appliquera de manière égale. C'est là un élément important dans la mesure où de nombreux peuples autochtones vivent sur des territoires qui possèdent des écosystèmes de cette nature.

III. Avantages et risques potentiels pour les peuples autochtones

11. Les avantages que des programmes REDD+ bien conçus et bien gérés peuvent procurer aux peuples et communautés autochtones sont les suivants :

- Reconnaissance dans la législation et les politiques publiques des droits fonciers des peuples autochtones et autres communautés forestières, à mesure que les gouvernements s'efforcent de se conformer aux systèmes de garanties convenus à l'échelle internationale;
- Respect et application des savoirs autochtones et des systèmes traditionnels de gestion des forêts;
- Génération de recettes que les gouvernements, en accord avec les peuples autochtones, peuvent affecter aux services et aux investissements qui bénéficient aux communautés forestières;
- Maintien des réglementations qui s'appliquent aux services écosystémiques (par exemple, réglementation de l'utilisation des terres ancestrales, production d'eau, lutte contre les inondations ou pollinisation) et renforce l'aptitude des communautés à s'adapter au changement climatique;
- Maintien de la prestation de services écosystémiques (par exemple, médecines traditionnelles et fourniture de produits alimentaires variés), qui pourraient amortir l'impact sur les communautés d'une baisse des rendements agricoles imputables au changement climatique;

- Nouveau flux de revenus pour les communautés forestières et habitants des forêts découlant de la vente de crédits sur les marchés du carbone, de la participation à des programmes de versements de primes à la conservation, de la réception de crédits de carbone ou de la fourniture de services aux processus de surveillance des forêts.

12. Par contre, l'évaluation des forêts en fonction de leur aptitude à atténuer les changements climatiques risque d'impliquer que les activités REDD+ nuisent à certains des services écosystémiques fournis par les forêts, qui sont particulièrement importants pour la vie et les moyens de subsistance des peuples autochtones et autres communautés forestières. De même, REDD+ peut inciter les gouvernements à restreindre l'accès des communautés autochtones aux forêts. L'insécurité foncière pour de nombreux peuples autochtones et autres communautés tributaires de la forêt peut les rendre particulièrement vulnérables. Les risques auxquels ils sont exposés sont notamment les suivants :

- Violations des droits fonciers coutumiers, conduisant à la perte d'accès aux forêts, à des conflits liés à l'utilisation des terres, ou à des déplacements physiques hors des forêts;
- Marginalisation accrue du fait que les gouvernements tentent de réserver à l'État les revenus tirés du carbone forestier, ce qui peut conduire à un blocage ou à une inversion des récentes tendances vers la décentralisation du régime de propriété forestière et la délégation aux communautés des responsabilités en matière de gestion;
- Rupture des liens entre les droits d'émission de carbone forestier et la propriété forestière ou les droits de gestion, dissociation qui revient à priver les communautés d'un accès équitable aux avantages financiers procurés par les programmes relatifs au carbone forestier;
- Impossibilité pour les communautés de participer aux programmes de versement de primes à la conservation, du fait de la non-reconnaissance de leurs droits de propriété (propriété des forêts ou du carbone forestier), d'un manque d'informations, en raison de coûts d'exécution ou de transaction élevés, ou parce que, paradoxalement, leur contribution de longue date à la conservation leur interdit l'accès à ces programmes;
- Contrats carbone abusifs qui peuvent amener les communautés à accepter, à leur insu, des modalités suivant lesquelles elles renoncent à leur droit d'utilisation des sols, assument la responsabilité de la régression des forêts ou acceptent des versements d'une valeur inférieure aux coûts de substitution réels de l'utilisation des terres qu'elles ont abandonnées;
- Systèmes de gouvernance et de garanties inadéquats qui permettent à des tiers – notables locaux, fonctionnaires corrompus ou réseaux criminels, – d'accaparer les bénéfices de REDD+;
- Baisse de la production vivrière locale, compromettant la sécurité alimentaire et entraînant une perte des moyens de subsistance;
- Augmentation des tensions entre la reconnaissance des régimes autochtones autonomes et la gestion centralisée des zones relevant de REDD+.

13. Les décisions prises au titre de la Convention-cadre et dans le contexte d'autres processus en rapport avec REDD+ tiennent compte de la nécessité de reconnaître les droits des peuples autochtones et des communautés locales, et d'accepter qu'ils soient considérés comme des normes et des garanties, lors de la mise en œuvre de REDD+, de veiller à ce que les peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts participent pleinement et de manière efficace à la prise de décisions concernant les politiques et les programmes, de mettre en place des systèmes de garanties concertés et de diffuser des informations sur le fonctionnement de ces systèmes. On s'accorde également à penser qu'il faut respecter les savoirs et les droits des peuples autochtones, en tenant compte des obligations internationales pertinentes, y compris celles qui sont énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

14. Toutefois, une conséquence de la multiplicité des programmes et des initiatives REDD+ a été l'émergence de nombreux ensembles de normes et de garanties. Plusieurs organisations autochtones ont élaboré des directives, mis sur pied des programmes de formation, entrepris des travaux de recherche et organisé des visites d'échange afin d'aider les peuples autochtones à se préparer concernant la mise en œuvre des programmes REDD+¹. Il faut d'urgence garantir la compatibilité mutuelle des différentes garanties, au niveau de protection le plus élevé, et faciliter leur application, de sorte que les gouvernements et autres parties participant aux initiatives REDD+ disposent de directives d'exécution claires et cohérentes et n'aient pas à subir des contraintes bureaucratiques inutiles ou à s'acquitter de tâches redondantes qui peuvent dépasser leurs capacités administratives ou entraîner des coûts de transaction élevés.

IV. Programmes et projets prévus dans le cadre du mécanisme

15. L'objectif ultime des négociations REDD+ est de mettre en place un système de paiements centré sur les résultats pour la réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts. Il s'agirait d'un système de « paiement au résultat », c'est-à-dire un système selon lequel les paiements n'interviendraient qu'à l'issue d'une période convenue, après vérification de la réalisation des réductions prévues.

16. Depuis l'adoption des Accords de Cancún, en 2010, la mise en place d'un mécanisme mondial REDD+ en application de la Convention-cadre a été conçue en tant que processus en trois phases :

a) Une phase de préparation comprenant l'élaboration d'une stratégie nationale REDD+, le renforcement des capacités, le développement institutionnel et des activités de démonstration;

b) Une phase de démarrage comportant les aspects suivants : réalisation d'expériences pilotes visant à tester les stratégies adoptées, renforcement des capacités, établissement d'un portefeuille de projets REDD+, définition des niveaux

¹ Leonardo A. Crippa et Gretchen Gordon « International Law Principles for REDD+: The rights of indigenous peoples and the legal obligations of REDD+ actors », document de travail (Helena (Montana) et Washington, Indian Law Resource Center, 2012) pouvant être consulté à l'adresse suivante : www.indianlaw.org.

de référence et mise en place des infrastructures requises pour le suivi, l'établissement de rapports et la vérification;

c) Paiements au résultat, phase correspondant au moment où le mécanisme deviendra pleinement opérationnel, avec des réductions d'émissions quantifiées, des réductions d'émissions certifiées et un partage des avantages.

17. Dans le cadre de l'Accord de Copenhague de 2009, les pays développés se sont engagés à verser un montant de 30 milliards de dollars à titre de « financement accéléré » pour la période 2010-2012 et à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars d'ici à 2020 en vue de répondre aux besoins des pays en développement. En novembre 2012, les bailleurs de fonds ont indiqué qu'un montant d'environ 5,2 milliards de dollars avait été alloué à titre de « financement accéléré » aux activités menées dans le cadre de REDD+, comprenant 731 accords auxquels sont associés 40 pays².

18. Parmi les mécanismes permettant d'acheminer les fonds alloués au titre du « financement accéléré », on mentionnera les fonds multidonateurs suivants : le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, administré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE); le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, administré par la Banque mondiale, qui aide 37 pays forestiers en développement (14 en Afrique, 15 en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 8 dans la région Asie-Pacifique) à élaborer des scénarios de référence, à adopter une stratégie REDD+, à concevoir des systèmes de surveillance et à mettre en place au niveau national des modalités de gestion REDD+, en préparation des futurs systèmes d'incitation financière à l'appui des activités de ce programme; et le Programme d'investissement forestier, qui relève des fonds d'investissement climatique de la Banque mondiale et appuie les efforts menés dans huit pays en développement dans le cadre de REDD+.

19. Ces fonds avaient été créés en tant que mécanismes provisoires durant la phase de préparation, pour être remplacés ensuite par le Fonds vert pour le climat. La question de savoir comment, à moyen terme, seront financées les activités relevant de la phase 3 (paiements en fonction des résultats obtenus) n'a pas encore été tranchée. Les décisions adoptées aux sessions de la Conférence des Parties à Durban (Afrique du Sud) et à Doha permettent d'envisager la possibilité d'un financement par le biais de mécanismes du marché et autres mécanismes.

20. Un autre type d'activités dans le cadre de REDD+ est mené au niveau infranational par la Governors' Climate and Forests Task Force, un réseau REDD+ créé en 2008 par l'État de Californie, qui regroupe actuellement 19 administrations centrales et provinciales, dont six se trouvent au Brésil, dans la région de l'Amazonie, six en Indonésie, ainsi que certaines administrations infranationales au Mexique, au Nigéria et au Pérou. La raison principale pour laquelle ce réseau a été constitué est l'entrée en vigueur du programme californien de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, qui fait appel aux mécanismes du marché pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce programme vient au deuxième rang

² www.reddplusdatabase.org.

après le système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne pour ce qui est des quantités émises couvertes.

21. À compter du début de 2013, les règles de plafonnement et d'échange s'appliquent aux grandes centrales électriques et installations industrielles. En 2015, elles seront étendues aux distributeurs de carburant. À ce stade, le programme englobera environ 360 entreprises réparties sur tout le territoire de la Californie et couvrira près de 85 % des émissions de gaz à effet de serre produites dans cet État. Jusqu'à 8 % du total des réductions obligatoires peuvent être obtenus par la voie de compensations qui doivent se conformer aux protocoles approuvés par le California Air Resources Board et se limitent initialement à des projets exécutés aux États-Unis d'Amérique.

22. Toutefois, le cadre nécessaire à une expansion internationale du programme californien est déjà en place, ce qui permettra des compensations par la voie de projets exécutés dans d'autres pays. En 2010, les administrations de Californie, du Chiapas (Mexique) et d'Acre (Brésil) ont signé un mémorandum d'accord prévoyant le lancement du processus d'élaboration d'une recommandation tendant à relier entre elles, sur le plan sectoriel, les activités menées dans chacun des trois États dans le cadre de REDD+, qui servira de base à une soumission éventuelle à la California Air Resources Board, conformément à ce que prévoit le programme californien de plafonnement et d'échange de droits d'émissions (art. 3). En d'autres termes, les trois États offrent la possibilité pour les entreprises de Californie de procéder à des compensations au Chiapas et à Acre, sous réserve de la législation relative au plafonnement et à l'échange de droits d'émission. Dans le même temps, l'État d'Acre a donné force de loi à un système d'incitation mis sur pied par le service de l'environnement, qui vise à réduire la déforestation et à faire profiter des avantages de ces réductions les groupes autochtones, les communautés extractivistes et les petits producteurs ruraux, y compris par le biais de compensations opérées dans le cadre du programme californien.

23. Une possibilité analogue apparaît dans le contexte de la Carbon Farming Initiative, mécanisme australien de compensation carbone qui fait partie du marché du carbone du pays et permet aux exploitants et aux responsables de la gestion des terres australiens, y compris aux Australiens autochtones, de gagner des crédits carbone en stockant du carbone ou en réduisant les émissions de gaz à effet de serre sur les sols. Ces crédits peuvent ensuite être vendus aux personnes et aux entreprises désireuses de compenser leurs émissions. L'Initiative contribue aussi à la protection de l'environnement en encourageant l'agriculture durable et en fournissant une source de financement pour les projets de restauration des paysages. Dans le cadre de l'Initiative, les communautés autochtones peuvent réduire les émissions et générer des revenus durables par le biais du marché du carbone australien. Bien que l'Initiative soit actuellement limitée aux responsables australiens de la gestion des terres, on étudie actuellement la possibilité de transférer la méthode et l'expérience du projet aux responsables autochtones de la gestion des terres dans les pays en développement.

24. La troisième catégorie d'activités menées dans le cadre de REDD+ – sans doute la catégorie dans laquelle les communautés autochtones auront l'expérience la plus directe – comprend les projets REDD+ concernant les réductions d'émissions dans certaines zones forestières. Cette catégorie diffère des précédentes portant sur les activités menées aux niveaux national et infranational dans ce cadre (REDD+,

approche juridictionnelle) par l'existence d'un lien direct entre la communauté forestière et l'exploitant dans le cadre de REDD+.

25. Les projets locaux de ce type sont nombreux. D'un côté, il y a les cas où l'initiative d'un projet résulte d'une décision de la communauté, sans doute comme moyen de financer sa propre gestion territoriale déterminée auparavant, et d'aspirations de développement communautaire. Dans ce cas, la communauté peut avoir la capacité nécessaire pour négocier et exécuter le projet ou elle peut demander l'assistance technique d'intermédiaires fiables, disposant des compétences et des contacts requis (par exemple, des ONG ou des organismes gouvernementaux) qui sont en mesure de conclure des arrangements financiers avec des sociétés qui, pour des raisons de réputation, dans le cadre de leur politique de responsabilité sociale d'entreprise ou en prévision d'obligations futures en matière de plafonnement ou d'échange de droits, sont disposées à investir dans des activités volontaires menées dans le cadre de REDD+. Suivant un tel scénario, il est probable que l'arrangement sera certifié conformément à l'une des normes carbone volontaires et aux préconditions d'un consentement préalable, libre et éclairé, et que les modalités convenues d'un commun accord seront respectées. Ainsi, une communauté autochtone qui jouit d'une reconnaissance juridique en tant que telle et exerce un réel contrôle sur son territoire est théoriquement en position forte pour utiliser le programme REDD+ afin de promouvoir la stratégie qu'elle a définie en vue du développement de moyens de subsistance, de la gestion de l'environnement et de la survie culturelle, si elle décide que c'est en fait le moyen d'atteindre ses objectifs à long terme.

26. À l'opposé, on note de nombreux cas de projets exécutés dans le cadre de REDD+ auxquels participent des communautés autochtones, lesquelles semblaient avoir signé des accords très désavantageux, du fait d'un manque de compréhension des conséquences, de l'impossibilité d'accéder à des conseils ou à des informations, de la mauvaise foi de l'exploitant REDD+, et parfois de ruptures dans les arrangements en matière de gouvernance communautaire ou de la corruption de fonctionnaires locaux. Les dispositions de ces prétendus contrats comprenaient par exemple des « accords », selon lesquels la communauté cesserait d'utiliser ses forêts à des fins de production, y compris de subsistance, de chasse et autres activités de collecte. Bien que la communauté (ou certains membres de la communauté affirmant agir en son nom) ait pu signer un accord, il est évident qu'elle n'avait pas donné son consentement préalable, libre et éclairé et que les modalités n'avaient pas été convenues d'un commun accord, suivant une définition raisonnable des termes. Dans certains cas, le document a été établi dans la langue de l'exploitant, sans qu'une version fidèle ait été transmise à la communauté dans sa propre langue. De tels cas ont été observés dans de nombreuses régions, y compris dans les pays du bassin amazonien et du bassin du Congo et dans la région Asie-Pacifique.

V. Garanties et normes

27. Le terme « garanties » renvoie à la nécessité de protéger contre les dommages ou préjudices sociaux ou environnementaux. Il est souvent utilisé en référence aux mesures, comme les politiques ou procédures, visant à prévenir les effets indésirables d'actions ou de programmes. Les garanties peuvent constituer une mesure efficace de gestion des risques car elles permettent de faire en sorte que les questions environnementales et sociales soient évaluées dans le cadre du processus

décisionnel, aident à analyser et à réduire les risques, et constituent un mécanisme de consultation et de divulgation d'informations. Les « normes » sont un ensemble de principes, de critères et d'indicateurs, et un processus de suivi, de notification et de vérification. Pour les peuples autochtones, l'emploi de ces termes renvoie au respect et à l'exercice des droits reconnus dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans les autres instruments sur la question.

28. La diversité des idées au sujet de REDD+ a assuré une vaste applicabilité lors des phases initiales des activités de préparation au niveau national et de développement des projets. Afin de garantir la durabilité, des « garanties », qui sont un moyen d'établir des normes en matière de droits sociaux et de biodiversité, sont incluses dans les objectifs de REDD+, à côté des réductions d'émissions. Le programme REDD+ a jusqu'à présent été mis en œuvre de manière à permettre de mettre l'accent sur les valeurs carbone et autres valeurs, permettant à de nombreux acteurs ayant des domaines d'intérêt différents d'interpréter et de lancer des activités dans le cadre de REDD+ conformes à leurs propres priorités. Les premières années de REDD+ ont montré que, lorsque les investisseurs privés ou les gouvernements donateurs sont associés aux projets, l'effort portait principalement sur l'atténuation des émissions de carbone et des risques. Les valeurs autres que le carbone par contre étaient plus nettement privilégiées par les ONG³.

29. Certains groupes de pays en développement, comme la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, sont opposés aux marchés du carbone, à moins qu'ils donnent des garanties sur les droits des peuples autochtones⁴. Dans le contexte des négociations relatives à la Convention-cadre, les groupes a) s'efforcent d'obtenir le respect des normes sociales et en matière de biodiversité en tant que condition préalable à un financement; et b) recherchent les moyens d'appliquer et de respecter les garanties, en conjonction avec la mise en place de mécanismes d'exécution ou de vérification.

30. Un point clef pour les directives futures sur les garanties liées à RED-plus est le fait que l'établissement de rapports (mesure, notification et vérification) doit être suffisamment souple et devrait viser à renforcer et améliorer les capacités des pays. S'il est nécessaire de mettre en place un cadre d'orientation au niveau international, le système d'information sur les garanties REDD+ doit être lancé à l'initiative des pays et tenir compte de la spécificité de chacun. Les pays disposent de différents niveaux d'information sur REDD+ et les forêts, et de différents moyens de collecter des informations sur les garanties, de les suivre et de faire rapport à ce sujet. L'information et les moyens s'amélioreront à mesure que les programmes REDD+ seront mis en œuvre mais les critères en matière de notification rapide devraient prendre la situation en compte au niveau des pays. La principale difficulté consiste à faire en sorte que les peuples autochtones participent pleinement et efficacement au processus.

31. On note un certain nombre de processus émergents concernant l'intégration des garanties dans les programmes nationaux au titre de REDD+. Bien qu'ils aient certains caractères communs, ils accusent également des différences en matière de

³ Constance L. McDermott *et al.*, « Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas », *Environmental Science and Policy*, vol. 21, 2012.

⁴ C'est le cas du Nicaragua qui n'emploie pas le terme « REDD+ » et a établi une proposition de préparation sur la base de sa stratégie nationale pour éviter la déforestation et assurer le respect des droits et de l'autonomie des communautés autochtones.

contenu et d'approche. Les deux principaux programmes REDD multilatéraux – le Fonds de partenariat pour le carbone forestier et le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement – arrêtent tous deux des directives sur les garanties sociales et environnementales pour la planification (phase de préparation REDD) et la mise en œuvre de programmes nationaux REDD+. L'approche du Programme de collaboration des Nations Unies a été présentée à son Conseil d'orientation; la démarche du Fonds de partenariat pour le carbone forestier, l'Évaluation environnementale et sociale stratégique et les directives connexes figurent dans la version 5 du projet de document de travail sur la proposition relative à la préparation, disponible sur le site Web du Fonds (www.forestcarbonpartnership.org). Comme indiqué précédemment, d'autres parties prenantes ont également établi des directives⁵.

32. La nécessité de disposer de garanties est également reflétée dans un certain nombre d'accords bilatéraux récents. Par exemple, l'Initiative internationale du Gouvernement norvégien sur le climat et les forêts a conditionné son financement au Guyana et à l'Indonésie à l'application de certains critères de gouvernance visant à limiter la déforestation.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

33. Le principal système de garanties pour les activités REDD+ menées au niveau national est celui qui a été adopté par les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 2010, et figure à l'appendice I des Accords de Cancún (FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16). En tant que décision de la Conférence des Parties, il a force obligatoire pour les parties à la Convention-cadre et les engage, contrairement aux directives adoptées par les initiatives multilatérales et bilatérales REDD+ sur la préparation. Comme indiqué ci-après, les garanties adoptées par ces initiatives ont été conçues de manière à être compatibles avec les garanties de la Convention-cadre et à les renforcer.

34. Dans sa décision sur REDD+ adoptée en 2007 (FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 2/CP.13), la Conférence des Parties a reconnu qu'il fallait prendre en compte les besoins des populations locales et communautés autochtones dans le cadre de l'action engagée pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement. Le Plan d'action de Bali a demandé que les questions, y compris REDD+, soient examinées par un groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme. Cet organe a été chargé d'achever ses travaux en 2009 et de présenter les résultats à la Conférence des Parties, à sa quinzième session, tenue à Copenhague en 2009, pour adoption. Comme le Groupe de travail n'a pas été en mesure de présenter ses résultats concertés à Copenhague, la Conférence des Parties a adopté une décision par laquelle elle a fourni des orientations méthodologiques supplémentaires sur la mise au point d'un cadre REDD+ aux niveaux national et international et réaffirmé la nécessité d'une

⁵ Une norme internationale volontaire pour REDD+ a aussi été élaborée dans le cadre d'un processus multipartite facilité par CARE International et Alliance climat, communauté et biodiversité. Les normes sociales et environnementales REDD+ qui en résultent doivent être appliquées aux programmes exécutés par les gouvernements aux niveaux national, des États, des provinces et à d'autres niveaux et sont conçues de manière à dépasser les normes minimales et à identifier et développer les avantages.

participation pleine et effective des populations autochtones et des communautés locales, ainsi que la contribution potentielle de leurs connaissances à la surveillance et à la notification des activités entreprises dans le cadre du Plan d'action de Bali (FCCC/CP/2009/11/Add.1, décision 4/CP.15).

35. En 2010, dans le contexte des Accords de Cancún, la Conférence des Parties a approuvé un cadre pour les parties menant des activités relatives à REDD+ (FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16, par. 68 à 79). Dans cette décision, la Conférence a encouragé les pays en développement parties à contribuer aux mesures d'atténuation dans le secteur forestier : a) en élaborant une stratégie ou un plan d'action national; b) en établissant un niveau d'émission de référence national pour les forêts ou un niveau de référence national pour les forêts; c) un système national fiable et transparent de surveillance des forêts pour les activités d'atténuation dans le secteur forestier; et d) un système de communication d'informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées lors de l'exécution des activités.

36. Dans la même décision, la Conférence a demandé aux pays en développement parties, lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre leur stratégie ou leur plan d'action national, de prendre en considération : a) les facteurs du déboisement et de la dégradation des forêts; b) les problèmes fonciers; c) les questions de gouvernance des forêts; d) le souci d'égalité des sexes; et e) les garanties énoncées au paragraphe 2 de l'annexe I de la décision, en assurant la participation pleine et entière des parties prenantes concernées, notamment des peuples autochtones et des communautés locales.

37. L'annexe I de la décision 1/CP.16 énonce des directives et des garanties applicables aux mesures d'atténuation dans le secteur forestier demandées dans la décision. Celles visées au paragraphe 2 portent sur le respect des savoirs et des droits des populations autochtones et des membres des communautés locales en tenant compte des obligations, des situations et des lois nationales et internationales, y compris la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et de la participation pleine et effective des parties prenantes concernées, en particulier les populations autochtones et les communautés locales.

38. À sa dix-septième session, tenue à Durban (Afrique du Sud) en 2011, la Conférence des Parties a approuvé les directives à l'intention des pays concernant les systèmes de communication d'informations sur les moyens de tenir compte et de respecter toutes les garanties adoptées dans les Accords de Cancún. Toutefois, ces directives ont été considérées comme faibles par de nombreux observateurs en ce qui concerne les garanties visant à protéger les communautés locales, les peuples indigènes et la biodiversité car elles n'approuvent pas les critères relatifs à la collecte de données et à la mesure des impacts de REDD+, et exigent que les pays ne fassent rapport que sur la manière dont les exploitants appliquent les mesures de garanties. À la même session, la Conférence a demandé à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique de lui donner des avis à sa dix-huitième session (tenue à Doha en 2012) sur la date de la première communication et la fréquence des communications d'informations ultérieures sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées et sur les moyens d'assurer la transparence, la cohérence, l'exhaustivité et la pertinence des informations fournies par les pays (FCCC/CP/2011/9/Add.2, décision 12/CP.17). Toutefois, aux réunions de 2012, les membres de l'Organe subsidiaire ne sont pas parvenus à se mettre

d'accord sur cette question et aucune décision n'a été adoptée à Doha. L'Organe subsidiaire continuera d'examiner les systèmes d'information sur les garanties à ses réunions en 2013, afin de fournir les directives demandées à la Conférence, à sa dix-neuvième session qui se tiendra à Varsovie, en novembre 2013.

VI. Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement

39. Le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement finance les initiatives nationales s'inscrivant dans le cadre du mécanisme REDD+, et apporte a) une aide directe à l'élaboration et à la mise en œuvre des initiatives nationales relevant du Programme; et b) une aide complémentaire aux activités de REDD+ au niveau national, grâce à des démarches, des analyses, des méthodes, des mesures, des données et des pratiques de référence communes. En juillet 2012, ces deux volets d'aide aux pays représentaient un montant total de 117,6 millions de dollars. Conformément à la Position commune des Nations Unies sur une conception de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme, ces droits sont au cœur des initiatives et des politiques du Programme, sachant que les États, l'Organisation des Nations Unies et ses programmes doivent s'inspirer des missions et obligations définies dans les Accords de Cancún; les Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones du Groupe des Nations Unies pour le développement; la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; la Convention sur la diversité biologique et la Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention n°169).

40. Le Conseil d'orientation du Programme de collaboration est composé de représentants des pays partenaires, des donateurs au fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, de la société civile, des peuples autochtones, de la FAO, du PNUD et du PNUE. Il valide les allocations de crédits et donne des directives en vue du bon fonctionnement du Programme. Parmi les quatre représentants des peuples autochtones qui y siègent, on trouve un membre du Forum permanent, et un représentant de chacune des trois régions visées par le Programme (Afrique, Asie-Pacifique et Amérique latine et Caraïbes). Les représentants actuels, en fonction jusqu'en 2014, ont été désignés par des forums régionaux de peuples autochtones en juillet 2012.

41. Le Programme de collaboration est en train de mettre au point un ensemble de principes et critères sociaux et écologiques visant à : a) conseiller les pays en vue de l'élaboration et de l'examen de leurs initiatives nationales relevant de REDD+ et de la mise au point de leurs systèmes de surveillance et d'information; et b) aider les pays à concevoir les mécanismes nationaux de garanties, que prévoit la Convention-cadre. Le projet comporte sept principes et 24 critères, et cadre avec les garanties énoncées dans les Accords de Cancún, qu'il n'a toutefois pas pour ambition de tous les reprendre. Ces principes et critères écologiques, juridiquement non contraignants, seront ensuite alignés sur les dispositions figurant dans la Convention-cadre et coïncideront avec les normes et garanties d'autres initiatives,

notamment celles du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, de l'Alliance climat, communautés et biodiversité et des cadres normatifs de REDD+ en matière sociale et environnementale (voir ci-dessous).

42. Dans le cadre du Programme de collaboration, le PNUD a organisé une consultation mondiale avec les peuples autochtones, en novembre 2008 à Baguio (Philippines), au sujet de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement, en partenariat avec l'Université des Nations Unies, la Fondation Tebtebba et le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. Les recommandations et principes fondamentaux issus de cette consultation, qui préconisaient notamment la participation, l'information et l'application du consentement préalable volontaire et éclairé, ont servi à élaborer les Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts. Le Programme a également élaboré des lignes directrices sur le consentement libre informé et préalable, afin de créer un cadre normatif, directif et opérationnel dans lequel les pays participant au Programme peuvent chercher à appliquer le principe du consentement préalable, libre et éclairé, s'il y a lieu et comme le détermine le partenaire national d'exécution en consultation avec les titulaires de droits.

VII. Le Programme de collaboration des Nations Unies et Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier

43. Les directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts, ont été élaborées conjointement par le Programme de collaboration et par le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale, dans le but de guider les pays dans leurs efforts de mobilisation des parties prenantes aux actions REDD+ financées par l'un de ces programmes (ou par les deux). Inspirées de directives existantes, et notamment des recommandations issues de la consultation mondiale mentionnée au paragraphe précédent, ces directives communes visent à harmoniser autant que possible les procédures et les documents d'orientation du Programme de collaboration et du Fonds de partenariat, pour une exécution plus rationnelle et plus cohérente des activités de REDD+ dans les pays où les deux sont présents. Cette démarche concorde avec d'autres efforts d'harmonisation, comme l'adoption d'un modèle commun pour les propositions liées à la phase de préparation, qui reprend certains des éléments de ces directives lesquelles seront régulièrement examinées, dans un souci de pertinence et d'efficacité et, le cas échéant, mises à jour.

Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier

44. Le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier a adopté un ensemble de garanties sociales et écologiques communes applicable aux projets faisant intervenir plusieurs partenaires d'exécution, qui donne à la Banque mondiale et à ces partenaires un cadre commun de gestion des risques et d'assurance qualité en matière de préparation à REDD+, et qui correspond, dans ses grandes lignes, aux politiques de garantie de la Banque mondiale. Pour les activités menées

dans le cadre du mécanisme de préparation du Fonds de partenariat, le partenaire d'exécution appliquera ses propres politiques de protection sociale et écologique si et seulement si ces dernières sont plus contraignantes que celles de la Banque mondiale.

45. Le Fonds de partenariat procède à une évaluation stratégique environnementale et sociale des activités nationales de préparation à REDD+ qu'il finance pour aider les pays à s'assurer, au premier stade de la prise de décisions, que les activités prévues sont conformes aux garanties en vigueur et tiennent compte des principales questions sociales et environnementales ayant trait à REDD+, et notamment de toutes celles qui concernent les garanties en vigueur, à élaborer une stratégie relative à REDD+ qui reflète les avis des principaux groupes de parties prenantes et qui traite des grandes questions sociales et environnementales. Cette évaluation comporte un cadre indépendant de gestion environnementale et sociale, qui sert de modèle pour la gestion et l'atténuation des risques et coûts sociaux et environnementaux que les changements de politiques d'investissements ou de commerce des unités de réduction des émissions liés à la mise en œuvre programmée de REDD+ pourraient entraîner.

46. En annexe à la Position commune, on trouve des directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts, où il est indiqué que la Position commune, y compris les politiques opérationnelles de la Banque mondiale, en particulier la politique opérationnelle 4.10 sur les peuples autochtones, et également la Charte du Fonds s'appliquent aux activités du Fonds de partenariat qui ont des répercussions sur les peuples autochtones. La politique opérationnelle 4.10 précise que le financement de la Banque ne sera accordé que si, lors d'une consultation libre et fondée sur la communication des informations nécessaires à se faire une opinion, le projet obtient un soutien massif dans la communauté de la part des populations autochtones.

47. La Banque mondiale considère que sa politique opérationnelle 4.10 coïncide avec les garanties offertes par les des Accords de Cancún, notamment avec l'importance qui y est accordée au respect des savoirs et des droits des peuples autochtones et à leur participation pleine et effective, et peut être considérée comme sensiblement équivalente au principe du consentement préalable, libre et éclairé. Par ailleurs, même si sa politique n'impose pas expressément le respect de ce principe, la Banque le soutient lorsqu'un pays a ratifié la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail ou adopté une législation nationale sur le consentement préalable, libre et éclairé ou lorsqu'elle collabore à un projet avec un partenaire de développement qui applique expressément ce principe.

48. Les directives fixent également des principes directeurs communs pour un engagement efficace des parties prenantes et les étapes pratiques de la tenue de consultations efficaces. Lorsqu'il demande l'aide du Fonds de partenariat pour passer de la phase 1 (préparation) à la phase 2 (mesures immédiates), un pays doit présenter un ensemble de documents de préparation, pour l'évaluation duquel le Fonds est en train de concevoir un modèle. En juin 2012, le Comité des participants au Fonds a adopté une résolution dans laquelle il définissait la finalité, la portée et la méthode d'évaluation et de validation des documents de préparation comportant : a) une auto-évaluation multipartite par le pays lui-même; et b) une évaluation par le Comité des participants. Les directives exigent que les représentants des peuples

autochtones participent activement à l'auto-évaluation nationale. Parmi les membres du Comité, on compte un observateur qui représente les peuples autochtones qui dépendent des forêts ou ceux qui y vivent.

49. Il est intéressant de noter que les peuples autochtones ont obtenu, par l'intermédiaire d'un comité mondial, que la Banque mondiale donne son feu vert à une série de réunions avec leurs représentants pour envisager une révision de celles de ses politiques de garanties sociales et environnementales qui intéressent ces peuples. Ces réunions, dont la première s'est tenu à Guna Yala (Panama) et la dernière à Doha, rassemblaient des représentants des peuples autochtones d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique, ainsi que des participants de l'Arctique et d'Amérique du Nord⁶. Les peuples autochtones ont insisté auprès de la Banque mondiale pour qu'elle tienne compte des dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et notamment de celles qui portent sur le consentement préalable, libre et éclairé et sur leur participation pleine et effective.

Programme d'investissement pour la forêt : mécanisme spécial d'octroi de subventions aux peuples autochtones et aux communautés locales

50. L'objectif principal du Programme d'investissement pour la forêt est d'aider financièrement les pays en développement à réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts. Il leur accorde des prêts relais pour financer les réformes nécessaires à la préparation à REDD+ et les projets publics et privés retenus au titre de la stratégie nationale de préparation tout en leur offrant la possibilité de s'adapter aux effets des changements climatiques sur les forêts et de mener des actions donnant de multiples résultats, notamment de conservation de la biodiversité, de protection des droits des peuples autochtones et des communautés locales, de réduction de la pauvreté et d'amélioration des moyens de subsistance en milieu rural. Le Programme d'investissement pour la forêt porte sur huit pays pilotes : le Brésil, le Burkina Faso, le Ghana, l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, la République démocratique du Congo et la République démocratique populaire lao.

51. Le Programme d'investissement pour la forêt prévoit la création d'un mécanisme spécial d'octroi de subventions aux peuples autochtones et aux communautés locales dans les pays ou régions pilotes, afin d'encourager leur participation à l'élaboration des stratégies d'investissement, programmes et projets s'inscrivant dans son cadre. Ce mécanisme favorisera durablement l'autonomisation au niveau local, en ce qui concerne notamment les droits d'occupation, la gouvernance forestière et les moyens de subsistance des peuples autochtones et communautés locales tributaires des forêts. Il est chapeauté par : a) un comité mondial de coordination, qui s'est réuni pour la première fois en novembre 2012; et b) un comité national directeur dans chaque pays pilote.

Initiative internationale pour le climat et la forêt

52. À l'instar d'autres initiatives bilatérales s'inscrivant dans le cadre de REDD+, l'Initiative internationale du Gouvernement norvégien pour le climat et la forêt appuie les activités de préparation, la mise au point de méthodes et des projets pilotes dans plusieurs pays. La majorité des subventions accordées à ce titre

⁶ Indian Law Resource Center, www.indianlaw.org.

transitent par des entités multilatérales mais, entre 2009 et 2012, environ 110 millions de dollars ont été distribués par le biais de son dispositif d'aide à la société civile à 40 organisations de la société civile et instituts de recherche exécutant des projets aux niveaux international, national et infranational et s'intéressant surtout aux garanties, notamment celles qui concernent les peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts, dans le cadre de l'élaboration des stratégies nationales relatives à REDD+. Les projets financés visent notamment à aider les communautés locales et les peuples autochtones à participer au débat sur la réduction des émissions et à promouvoir les retombées positives de REDD+ et l'équité, en particulier les garanties relatives aux droits des peuples autochtones et des communautés locales, à l'égalité des sexes et aux droits des femmes, à la conservation de la biodiversité, à la lutte contre la corruption et au contrôle fiduciaire.

VIII. Normes volontaires sur les émissions de carbone

53. Enfin, comme indiqué ci-dessus, les projets individuels s'inscrivant dans le cadre de REDD+ répondent le plus souvent à des normes volontaires sur les émissions de carbone. Il existe un certain nombre de normes dans ce domaine, mais les Standards climat, communauté et biodiversité sont de plus en plus utilisés pour les projets lancés par les peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts faisant appel à leur participation.

Standards climat, communauté et biodiversité

54. Mis au point par l'Alliance climat, communauté et biodiversité qui est responsable de l'établissement des normes sociales et environnementales de REDD+, ces standards définissent les projets d'utilisation des terres visant à réduire de manière rigoureuse et crédible les émissions de gaz à effet de serre tout en apportant des bénéfices nets aux communautés locales et pour la biodiversité et peuvent s'appliquer à tout projet de réduction des émissions de carbone d'origine terrestre, notamment à ceux qui visent soit à réduire les émissions de gaz à effet de serre en luttant contre le déboisement et la dégradation des forêts, soit à éliminer le dioxyde de carbone en le piégeant (grâce notamment au boisement, au reboisement, au reverdissement, à la régénération des forêts, à l'agroforesterie ou à l'agriculture durable). Ces normes sont importantes à tous les stades de la planification et de la gestion des projets, de leur conception à leur mise en œuvre et à leur suivi.

55. Les Standards climat, communauté et biodiversité (CCB) exigent des responsables de projets qu'ils :

- Décrivent les peuples autochtones, les peuples mobiles et autres communautés locales qui vivent à l'intérieur ou à proximité immédiate de la zone du projet, ainsi que tous les groupes qui s'y rendent régulièrement et en tirent des revenus, des moyens d'existence ou des éléments de valeur culturelle;
- Démontrent, en prouvant qu'ils ont tenu les consultations et obtenu les accords nécessaires, que le projet n'empiètera pas sur une propriété privée, collective ou publique et qu'ils ont obtenu le consentement préalable, libre et éclairé de ceux dont les droits seront affectés par le projet, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones;

- Démontrent que le projet n'implique pas de relocalisation involontaire de population ou d'activités importantes pour les moyens d'existence et la culture des communautés locales, conformément au droit écrit ou coutumier;
- Emploient des méthodes adaptées pour estimer les effets du projet sur les communautés locales, notamment tous les groupes constituants socioéconomiques ou culturels tels que les peuples autochtones; pour être crédible, cette estimation doit comprendre une évaluation des changements que le projet apportera au bien-être de la population locale, ainsi qu'une évaluation par ces populations elles-mêmes.

56. Pour qu'un projet soit déclaré conforme aux Standards CCB, il faut que sa conception elle-même l'ait été, qu'il ait été correctement mis en œuvre et ait eu les retombées positives attendues de lui au niveau du climat, de la biodiversité et de la société. À l'échelle mondiale, une centaine de projets ont été certifiés conformes à ces normes ou sont en passe de l'être.

IX. Activités des organisations représentant les peuples autochtones

57. Depuis la réunion de la Conférence des Parties à Bali, de gros efforts ont été faits pour promouvoir les droits des peuples autochtones auprès de cette même conférence, avec un certain succès puisque les décisions prises à sa dernière session, tenue à Cancún (Mexique), évoquaient le respect des savoirs traditionnels et des droits des peuples autochtones et des communautés locales, ainsi que la participation pleine et effective des parties prenantes, en particulier de ces populations. À cet égard, il importe que les peuples autochtones continuent à mener des campagnes de sensibilisation et de mobilisation jusqu'à ce qu'un accord définitif respectant leurs droits soit trouvé au sujet de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement.

58. Si l'on se fonde sur l'expérience et les vues des organisations et communautés autochtones du monde au sujet du mécanisme REDD+, il existe deux positions :

a) Certaines organisations sont radicalement opposées à REDD+, en raison principalement de la menace que le programme fait peser sur les droits des peuples autochtones, de la faiblesse du cadre législatif national de protection de ces droits et de l'issue incertaine des négociations relevant de la Convention-cadre au sujet de REDD+. Elles sont fermement opposées au marché de droits d'émission de carbone;

b) Pour d'autres organisations, REDD+ est porteur de promesses pour les peuples autochtones même s'il présente des risques lorsque les droits des peuples autochtones ne sont pas pleinement reconnus et de solides garanties ne sont pas en place, et elles sont donc ouvertes à l'idée du marché volontaire de droits d'émission de carbone⁷. Certaines organisations autochtones, comme l'Organe de coordination

⁷ Dans le cadre d'un partenariat mondial dirigé par la Fondation Tebtebba, et grâce à un financement provenant de l'Alliance pour le climat et l'utilisation des sols et de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement, 10 organisations autochtones œuvrent, au niveau local, dans les domaines de l'éducation et de l'alerte rapide appliquées à REDD+, renforçant leurs capacités de manière que certaines fassent partie des délégations nationales

des organisations autochtones du bassin de l'Amazonie et certains de ses membres, sont en train de mettre au point et de proposer un modèle REDD+ imaginé par les peuples autochtones. Plusieurs organisations ont renforcé leurs capacités dans ce domaine, grâce à des formations sur différents aspects de la question, notamment la mesure, la déclaration et la vérification des émissions, ainsi que le recensement et la défense des communautés locales.

X. Conclusions et recommandations

59. Le mécanisme REDD+ donne aux peuples autochtones les moyens de renforcer leurs droits, notamment celui d'occuper leurs territoires et d'adopter des stratégies de suivi axées sur la collectivité. Les gouvernements peuvent lui apporter leur soutien, en reconnaissant les droits de ces peuples et leur offrant des garanties.

60. Les négociations en vue de la création d'un mécanisme REDD+ à l'échelle mondiale au titre de la Convention-cadre, les activités de préparation actuellement appuyées par les institutions et les donateurs, et la majorité des projets individuels liés à REDD+ appliquent des normes et offrent des garanties qui visent à protéger les droits des peuples autochtones et à favoriser des moyens de subsistance durables.

61. Le mécanisme REDD+ comporte plusieurs volets ayant pour objectifs l'atténuation des changements climatiques, la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, et la protection des droits et des moyens de subsistance durables des peuples autochtones et autres populations habitant les forêts. Les aspects de REDD+ qui portent sur la biodiversité, et notamment l'application de garanties en la matière, sont actuellement à l'étude dans le cadre des travaux relevant de la Convention sur la diversité biologique. Les dispositions de la Convention qui ont trait à REDD+ sont transmises au secrétariat de la Convention-cadre, qui en tient compte lors de la prise de décisions à ce titre. Parallèlement, ces décisions servent de principes directeurs aux États parties à la Convention sur la diversité biologique, qui souhaitent que les mesures d'atténuation des effets des changements climatiques qu'ils prennent contribuent à la réalisation des objectifs de la Convention et s'intègrent dans leur stratégie nationale de protection de la biodiversité.

62. Les garanties sociales et environnementales offertes par les initiatives REDD+ ne se bornent pas, comme c'est souvent le cas, à « ne nuire à personne » et vont bien plus loin : les efforts de réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts peuvent avoir des retombées positives non négligeables pour les peuples autochtones.

Recommandations

63. Les systèmes de garanties mis au point par les fonds d'investissement pour le climat et les donateurs qui financent les activités de préparation à REDD+ devraient être axés sur les droits des intéressés et tenir compte des conventions et accord internationaux applicables en la matière, comme la Déclaration des Nations Unies

assistant aux sessions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre. Parmi ces organisations, on trouve la Fédération népalaise des nationalités autochtones (www.nefin.org.np), le Centre pour l'autonomie et le développement des peuples autochtones (www.cadpi.org), la Mainyoiito Pastoralists Integrated Development Organization (www.mpido.org) et Chirapaq (www.chirapaq.org.pe).

sur les droits des peuples autochtones et la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail.

64. Les peuples autochtones doivent acquérir de nouvelles connaissances pour mieux cerner et défendre leurs intérêts dans le cadre du mécanisme REDD+.

65. Les secrétariats de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont mené une action remarquable en faveur de la participation des peuples autochtones, et devraient renforcer leur coopération avec le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Le secrétariat de la Convention-cadre devrait être vivement incité à encourager la participation des peuples autochtones, notamment en laissant leurs représentants siéger au Forum permanent et participer au Fonds vert pour le climat. Pour assurer une participation pleine et effective de ces peuples, il est essentiel de reconnaître qu'ils ont des droits et forment un groupe à part, et qu'ils ont le droit d'accéder à une information culturellement adaptée, d'être consultés et de participer activement aux réunions des organes décisionnels.

66. Le Fonds vert pour le climat devrait lui aussi adopter une position centrée sur la reconnaissance des droits des intéressés dans ses activités et travaux et veiller à ce que les politiques et programmes de lutte contre les changements climatiques ne portent pas atteinte aux droits des peuples autochtones. Dans cette optique, il est intéressant de noter que son acte constitutif consacre une section aux garanties (sect. X) et une autre au principe de responsabilité (sect. XI).

67. Le secrétariat de la Convention-cadre, les parties et les donateurs qui financent la mise en œuvre de la Convention sont vivement encouragés à renforcer la participation des peuples autochtones à la dix-neuvième session de la Conférence des Parties, afin que ces derniers puissent tirer parti des retombées que peut avoir REDD+. Par ailleurs, les droits des peuples autochtones devraient être respectés et renforcés à la faveur de l'amélioration et de l'application effective des systèmes de garanties existants.

68. La Conférence des Parties est invitée à mettre au point au titre de ces garanties des systèmes d'information comprenant des données de référence pour mesurer le coût ou l'apport social et environnemental des activités REDD+ menées au niveau national, plutôt que de se fier à celles fournies par les responsables de ces activités.

69. Pour être approuvés, les programmes de préparation à REDD+ et ceux des fonds d'investissement pour le climat doivent être conformes aux systèmes de garanties mis en place à leur intention. Comme indiqué ci-dessus, ces garanties ont été conçues pour être conformes à celles relevant de la Convention-cadre qui ont été adoptées à Cancún et être compatibles entre elles.

70. Les organisations autochtones des pays faisant l'objet de projets pilotes au titre du Programme d'investissement pour la forêt peuvent faire appel au Mécanisme spécial d'octroi de subventions pour renforcer leurs capacités et faire en sorte que les nouvelles initiatives nationales REDD+ prennent pleinement en compte les droits et aspirations des peuples qu'elles représentent. Ce mécanisme devrait bientôt fonctionner dans d'autres pays où il appuiera les initiatives REDD+ faisant appel à la participation de ces peuples. Une aide financière devrait également leur être apportée pour favoriser leur bonne exécution. Les représentants autochtones devraient en outre rendre compte des décisions prises au sujet de ces programmes.

71. Les organismes faisant partie de REDD+ et les donateurs doivent faire en sorte que les peuples autochtones continuent de participer réellement à REDD+, en leur donnant des conseils aux fins de l'application des systèmes de garanties.

72. Les agences internationales, donateurs, instituts de recherche et autres organismes spécialisés compétents devraient réfléchir aux moyens d'améliorer l'accès des peuples autochtones et du grand public aux informations relatives aux projets REDD+, notamment ceux impliquant ces peuples, grâce à un mécanisme ou à un portail multilingue spécial.

73. Les mécanismes REDD+ nationaux devraient contribuer à l'évaluation mondiale des activités REDD+ impliquant les peuples autochtones et du fonctionnement des systèmes de garanties, et devraient aussi tenir pleinement compte des orientations internationales de la Convention-cadre, des fonds d'investissement pour le climat et d'autres organes lors des phases de préparation et de démarrage de la mise en œuvre de leurs propres stratégies, dans le respect intégral de l'esprit et de la lettre des garanties applicables.

74. Un certain nombre d'initiatives multilatérales et bilatérales pour le climat contribuent au renforcement des capacités des parties prenantes à REDD+, notamment celles concernant les garanties, la recherche et l'élaboration des politiques, de façon à en retirer des avantages mutuels et à impliquer les populations tributaires des forêts dans les mécanismes REDD+ nationaux. Les agences et les donateurs devraient se pencher sur l'importance de ces activités de renforcement des capacités, et encourager leur développement.
