



Mise en application des garanties et des systèmes d'information de garantie liés à la REDD+

Auteurs: Leo Peskett^a, Kimberly Todd^a

Messages importants¹

- Les pays menant des activités REDD+ doivent adopter une approche au niveau des pays conforme aux directives énoncées dans le cadre des accords de la CCNUCC (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques), en vue de réduire au minimum les risques environnementaux et sociaux et optimiser les avantages. De surcroît, il est essentiel que les pays aspirant à la REDD+ songent sérieusement aux autres objectifs à atteindre, comme être amenés à se conformer aux directives des organisations qui appuient les activités REDD+.
- Pour mettre en place une approche de garantie au niveau des pays qui tiennent compte des accords de Cancun, il est bon de définir les éléments génériques de ladite approche pour tenter de faciliter la coordination et l'harmonisation des diverses activités.
- On peut considérer qu'une approche de garantie REDD+ au niveau des pays s'articule autour de deux principaux éléments : 1) politiques, lois et réglementations (PLR) qui stipulent clairement les objectifs et les conditions à respecter pour écarter les risques et examiner les avantages associés à la REDD+ pour le pays ; et 2) un système d'information sur les garanties (SIS) qui collecte et fournit des informations sur la façon dont lesdites garanties sont gérées et respectées. Il est probable que l'on ait à faire appel à des institutions et processus pluridisciplinaires pour la conception et la mise en œuvre de ces éléments.
- Les approches en matière de garantie au profit de la REDD+ peuvent largement s'appuyer sur les PLR déjà en vigueur dans le pays, ainsi que sur les systèmes de collecte et de diffusion des informations. Cela dit, il sera impératif que les pays examinent avec précaution les systèmes et les institutions en place pour s'assurer qu'ils ont la capacité d'atteindre les objectifs visés et pour aussi identifier les lacunes.
- Alors que les moyens employés pour gérer et respecter les garanties en faveur de la REDD+ varieront d'un pays à l'autre – en fonction des circonstances nationales – les pays ont la possibilité de suivre un certain nombre d'étapes génériques qui pourraient leur être utiles lors de l'élaboration de leurs approches de garantie.
- Dans les pays où aucun système n'est en place ou où l'ensemble des PLR existants demande à être amélioré ou renforcé par d'autres mesures, il faudrait éventuellement envisager d'instaurer de nouveaux PLR et systèmes d'information. Ceci concerne plus particulièrement certains des attributs exclusifs de la REDD+, comme les droits sur le carbone, qui bien souvent ne sont pas définis dans la législation en vigueur.
- Il existe déjà des instruments, développés à l'échelle internationale, qui s'emploient à aider les pays à élaborer des garanties pour la REDD+. La prolifération d'instruments différents a d'ailleurs semé une certaine confusion dans certains pays en ce qui concerne leurs objectifs, implications et structures. Toutefois les divers instruments de garantie qui sont disponibles internationalement sont en mesure d'aider les pays à élaborer différents volets de leurs approches de garantie, apportant ainsi des éléments complémentaires.

^a PNUD

Introduction

Les populations tout autant que l'environnement pourraient sensiblement bénéficier de l'initiative de Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) grâce à, par exemple, la création d'emplois ou la protection qu'assurent des services environnementaux établis dans les régions. Néanmoins, ceci n'est pas été sans susciter quelques inquiétudes, entre autres que la REDD+ pourrait avoir des incidences négatives, telles qu'un accès réduit des populations locales aux ressources forestières ou le financement de stratégies de gestion forestières qui nuisent à la biodiversité. Ce sont ces préoccupations sur les incidences de la REDD+ qui sont à l'origine de l'élaboration de « garanties » REDD+, - garanties qui s'inscrivent dans les décisions de la CCNUCC. Il s'agit de procédures et d'approches qui aident à garantir que les activités REDD+ « ne nuisent » ni aux populations ni à l'environnement. À noter que même si ces sauvegardes peuvent être formalisées par une diversité d'acteurs, impliqués dans la création et la mise en œuvre des activités REDD+, cet document d'orientation porte essentiellement sur les garanties créées et mises en œuvre par les agences gouvernementales et les institutions qui leur sont rattachées.

L'accord de la CCNUCC, qui stipule qu'il faut « promouvoir et soutenir » les garanties, est un facteur déterminant de l'intérêt que portent les gouvernements aux garanties. La nécessité d'instaurer des garanties REDD+ fiables est également motivée par bien d'autres raisons, car elles offrent les possibilités suivantes :

- Elles garantissent une répartition plus équitable des avantages et des coûts liés à la REDD+.
- Elles permettent de concevoir des programmes d'action REDD+ plus durables, en tenant compte des

questions socio-économiques et des préoccupations environnementales plus générales qui, très probablement, seront significatives au moment d'aborder le thème des facteurs sous-jacents de déforestation.

- Elles permettent d'investir davantage dans la REDD+, car elles sont à même de réduire les risques, - un facteur essentiel dans les prises de décision concernant les investissements.
- Elles satisfont aux critères de protection de nombreuses organisations internationales qui financent (ou qui sont appelées à le faire) la REDD+.
- Non seulement elles réduisent les risques, mais elles offrent également un certain nombre d'avantages sociaux et environnementaux.

Le présent document d'orientation passe en revue la situation des travaux actuellement en cours sur les mesures de garantie en faveur de la REDD+ et énonce quelques-uns des critères dont devraient tenir compte les pays clés qui encouragent et soutiennent la mise en place de ces mesures. Il renseigne également sur les démarches adoptées pour gérer et respecter lesdites mesures.

1. Mesures de garantie au titre des accords de la CCNUCC

Lors de la Conférence des Parties à la CCNUCC, à Cancun en 2010 (COP16), il a été convenu de promouvoir et de soutenir un ensemble de sept mesures de garantie dans le cadre des activités à l'appui de la REDD+. Les accords de Cancun, et ultérieurement l'accord de Durban, ont par ailleurs invité les parties responsables de la mise en œuvre de la REDD+ à fournir des informations sur les démarches qu'ils adoptent pour gérer et respecter les mesures de garantie pendant la phase de mise





en œuvre des activités liées à la REDD+ (voir l'Encadré 1). De par leur caractère général, les deux accords procurent une souplesse considérable aux parties, leur permettant d'en interpréter le contenu dans les faits⁴. Même si éventuellement la nature étendue des avancées actuelles de la CCNUCC facilitent l'appropriation par les pays, il n'en reste pas moins vrai que le manque d'orientation plus concrète a quelque peu désorienté un certain nombre de pays quant aux démarches à suivre pour élaborer des approches de garantie au niveau national. De surcroît, plusieurs groupes de sociétés civiles s'inquiètent, n'étant pas convaincus que les mesures de garantie seront intégralement et efficacement appliquées.

2. Expérience en matière de garanties REDD+ au niveau des pays

Même si les décisions de la CCNUCC offrent une orientation de grande portée sur les garanties au niveau national, il reste encore beaucoup à faire pour les matérialiser en approches de garantie pour ces pays. Les avancées dans ce domaine varient considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, le Brésil, l'Équateur, l'Indonésie et le Mexique ont accompli des progrès notables en matière de développement de cadres politiques de garantie. La République démocratique du Congo (RDC) est un autre exemple de pays relativement avancé dans ce domaine, est (voir l'Encadré 2). Dans le détail,

Encadré 1 : Mesures de garantie et SIS au titre des accords de Cancun, lors de la Conférence des Parties à la CCNUCC, et des résultats de Durban

Les mesures de garantie esquissées dans le cadre des accords de Cancun² s'articulent autour du respect des standards ci-après :

- Maintien de la cohérence avec les objectifs des programmes forestiers nationaux et avec les conventions et accords internationaux pertinents
- Mise en place de structures de gouvernance forestière transparentes et efficaces sur le plan national
- Respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales
- Participation entière et efficace des parties prenantes concernées, surtout des populations autochtones et des communautés locales
- Conservation des forêts naturelles et de la diversité biologique et consolidation des autres avantages sociaux et environnementaux
- Conduite d'actions visant à écarter les risques d'inversions
- Conduite d'actions visant à réduire le déplacement des émissions.

Systèmes d'information sur les garanties (SIS)

La Décision 12/CP.17 des conclusions³ de la CCNUCC, Durban, stipule que tout SIS devrait pouvoir fournir des informations sur l'approche à adopter pour gérer et respecter les mesures de garantie. En fait, ces systèmes devraient être impulsés par les pays, mis en œuvre au niveau national, et être structurés sur les systèmes déjà en place, selon le cas. Il a également été convenu que des informations condensées – sur la manière de gérer et de respecter les mesures de garantie – seront périodiquement soumises lors de communications nationales aux parties de la CCNUCC. Ces dernières ont de plus convenu qu'au fil de l'élaboration des SIS, il sera essentiel de reconnaître les obligations et conventions internationales pertinentes et de respecter la parité hommes-femmes.

ces pays affichent des différences d'approches considérables ; toutefois, certains traits saillants les rapprochent, notamment:

- L'instauration de standards, de principes et de critères et/ou de politiques générales qui déterminent au mieux les objectifs sociaux et environnementaux à atteindre.
- La conduite d'évaluations préliminaires des éventuels risques et avantages sociaux et environnementaux associés à la REDD+.
- La conduite d'évaluations préliminaires des mesures de garantie en place pour calculer le nombre de garanties supplémentaires à prévoir pour satisfaire aux recommandations de la CCNUCC.
- L'organisation de consultations multipartites pour estimer les éventuels risques et avantages associés à la REDD+ et pour pouvoir ainsi élaborer les garanties pertinentes.
- La définition d'une approche globale pour intégrer des garanties à un plan stratégique ou une ébauche de politique.
- L'instauration d'un système de gouvernance (par ex. : un groupe de travail) en vue de surveiller les travaux entrepris sur les garanties.

D'autres instruments de garantie sont déjà en place, ayant pour vocation soit d'élaborer soit de proposer des orientations sur la façon d'opérationnaliser les garanties stipulées par la CCNUCC, ou pour des finalités plus générales. Ils sont actuellement mis en œuvre dans de nombreux pays. Il est bon de préciser que plusieurs d'entre eux sont le résultat du travail d'organisations qui financent la formulation des stratégies REDD+ - comme le FCPF (Fonds de partenariat pour le carbone) de la Banque mondiale et le Programme ONU-REDD -, mais aussi d'initiatives volontaires indépendantes dont l'Initiative sur les standards sociaux et environnementaux (SES) de REDD+ (REDD+ SES). Alors que tous s'attachent à identifier et gérer les risques et les avantages sociaux et environnementaux que peut éventuellement présenter la mise en œuvre des activités REDD+, on observe des écarts considérables dans les aspects suivants:

- *Objectifs*: Les instruments se différencient là où il s'agit de savoir s'ils cherchent à aider les pays à opérationnaliser les garanties de la CCNUCC (c.-à-d. l'un des objectifs de l'ensemble des Principes et des critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD) et/ou s'ils aspirent à prouver leur conformité avec les garanties des bailleurs (par ex.: les garanties de la Banque mondiale sont applicables aux activités, projets et programmes que soutient le FCPF).
- *Structure*: Les instruments de garantie peuvent intégrer plusieurs composantes: un ensemble de principes et de critères, ou des politiques auxquels il est essentiel d'adhérer, des lignes directrices ou orientations sur les processus que les pays peuvent adopter pour élaborer leur approche en faveur de garanties, un plan ou un cadre de gestion, des indicateurs qui confirment si les principes, les critères ou les politiques ont été observés, un système de collecte des données et un système de communication de l'information. Les instruments se différencient là où ils incorporent ou non toutes ces composantes ou s'ils donnent priorité à un sous-ensemble desdites composantes.
- *Contenu*: On constate des différences au niveau du contenu des principes et des critères, ou des politiques. Par exemple, les opinions diffèrent au sujet de l'intégration du CLIP (Le consentement libre, informé et préalable) pour différentes activités de REDD+. Précisons aussi que certains instruments de garantie s'attachent davantage à encourager les pays à élaborer des approches visant à atténuer les risques associés à la REDD+, alors que d'autres instruments s'efforcent aussi à valoriser les avantages.
- *Degré d'exigence*: Alors qu'il est possible pour des pays d'adopter volontairement certains instruments de garantie (par ex.: la REDD+ SES), des institutions qui financent les activités REDD+ (par ex. les garanties de la Banque mondiale) en exigent d'autres. Il se peut aussi que des instruments de garantie obligatoires incorporent une forme quelconque de mécanisme qui en assure la mise en œuvre et / ou la correction des éventuels problèmes. À cet effet, le Panel d'inspection de la Banque mondiale propose par exemple un processus spécialement étudié pour donner réparation aux personnes affectées et pour prendre





des mesures qui traitent les problématiques de non-conformité et d'atteinte aux politiques.

- *Portée*: Les mesures de garantie diffèrent en fonction des activités engagées. Il se peut, par exemple, qu'elles ne soient applicables qu'aux activités financées par des bailleurs (précisons que les garanties de la Banque mondiale avaient été avant tout élaborées dans ce but, bien qu'elles puissent être attribuées à des activités financées par d'autres bailleurs), ou bien à toutes les activités liées à la REDD+ dans un pays, comme dans le cas des standards sociaux et environnementaux développés pour la REDD+ (REDD+ SES).

La prolifération des instruments de garantie REDD+ pourrait devenir un obstacle pour les pays, en provoquant en effet une augmentation des coûts et des besoins en ressources humaines. De surcroît, certains pays se trouvent dans une situation difficile: outre l'élaboration d'approches de garantie qui répondent aux accords de la CCNUCC, ils sont contraints de mettre au point des approches de garantie additionnelles pour répondre aux différentes exigences des bailleurs de fonds. Dans les sections qui

suivent, nous présentons l'ébauche d'un cadre pour examiner les approches nationales de garantie qui pourra clarifier la situation.

3. Éléments génériques d'une approche de garantie au niveau des pays

Pour mieux comprendre comment élaborer une approche nationale de garanties, il est bon d'identifier un certain nombre d'éléments génériques. Deux éléments majeurs sont cités ci-après, sur la base des fonctions à remplir:

1. Politiques, lois et réglementations (PLR) en matière de garantie
2. Système d'information sur les garanties (SIS).

Pour opérationnaliser ces deux éléments, il est probable qu'il faudra avoir recours à plusieurs procédures et institutions formelles et informelles, qu'elles soient déjà établies, nouvelles ou une combinaison des deux.

Encadré 2 : République démocratique du Congo : Une approche en faveur des garanties en progression

La République démocratique du Congo (RDC) s'emploie actuellement à améliorer son approche nationale en faveur des garanties, à laquelle elle procède en trois phases principales. La première – qui consistait à élaborer des ébauches de standards nationaux à l'appui de la REDD+ – a pris fin l'année dernière. La tâche de mettre au point ces standards a été confiée à un comité national, responsable de contrôler les risques et les co-avantages sociaux et environnementaux des activités à l'appui de la REDD+. Ce comité est constitué de représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé ainsi que de partenaires techniques et financiers. À noter que dans le cadre de l'élaboration des standards sociaux et environnementaux pertinents, il a été procédé à un certain nombre d'études, de consultations, d'ateliers, ainsi qu'à des essais et une validation de ces standards sur le terrain. Une deuxième phase est actuellement en cours : elle porte sur la conceptualisation et sur les préparations du dispositif SIS. N'oublions pas non plus que la RDC effectue actuellement une Évaluation environnementale et sociale stratégique (SESA - Strategic Environmental and Social Assessment, en anglais) voulant s'assurer qu'il sera tenu compte de la gestion sociale et environnementale lors de la mise en œuvre des projets et activités à l'appui de la REDD+. Le pays envisage d'y donner suite en planifiant une troisième phase pour introduire les SIS au niveau national entre 2013 et 2015.

3.1 Politiques, lois et réglementations applicables aux garanties

Les PLR dictent le contenu des garanties propres au pays considéré. En d'autres termes, ils apportent des éclaircissements sur les objectifs à fixer et les mesures à prendre pour gérer les risques et avantages inhérents à la REDD+ dans les pays, en répondant aux objectifs nationaux sur ce qui doit être géré et respecté dans le cadre des activités REDD+.

Dans le cas des approches de garantie applicables à la REDD+, il se peut que des PLR aient déjà été élaborées ou qu'il y ait à en formuler de nouvelles. À titre d'exemples, elles pourraient inclure des lois en vigueur sur les droits des peuples autochtones (par ex. l'Acte des droits des peuples autochtones (IPRA) aux Philippines) - qui porteraient sur toutes les activités liées à la REDD+ - ou encore une politique existante sur le droit d'accès à l'information⁵. Par ailleurs, il se peut qu'il y ait à élaborer de nouvelles politiques, lois ou réglementations au cours du processus de préparation des stratégies à l'appui de la REDD+. La question à savoir à quel point ces nouvelles PLR sont indispensables dépendra en fait des composantes déjà en place et de ce que le pays entend et ambitionne pour son approche de garantie (par ex. est-elle élaborée pour satisfaire à d'autres demandes en matière de garantie tout en adhérant aux accords de la CCNUCC?). Il se pourrait aussi fort bien qu'un cadre juridique s'avère superflu et qu'il soit possible de gérer certaines sinon toutes les mesures de garantie par d'autres recours – par exemple en définissant des lignes directrices au niveau national -, ceci dépendant bien entendu du contexte national propre au pays concerné.

3.2 Systèmes d'information sur les garanties

Les SIS constituent une approche systématique de collecte et de communication d'informations sur les moyens utilisés et démarches effectuées pour gérer et respecter les garanties en

faveur de la REDD+, tout au long de sa mise en œuvre. Même si la conception spécifique des SIS et le degré de détail des informations varient d'un pays à l'autre, il est probable que tous les SIS comporteront les composantes ci-après:

- *Indicateurs*: Ils aident, dans ce cas, à déterminer si une politique, loi ou réglementation est correctement mise en œuvre. Ils fournissent aussi les paramètres permettant de sélectionner l'information qui doit être collectée.
- *Méthodologies à utiliser pour la collecte de l'information*: Elles indiquent les types d'information qu'il faut collecter par rapport à chaque indicateur, et elles expliquent comment procéder pour ce faire (en signalant par ex. la taille de l'échantillon, la fréquence, etc.).
- *Cadre de diffusion de l'information*: En un mot: comment stocker et répartir l'information. Il faudra, sous forme résumée, communiquer les informations à la CCNUCC, qui seront probablement aussi divulguées parmi les parties prenantes des pays. Il n'est pas exclu qu'une diffusion de l'information au niveau national se fasse sous diverses formes et soit communiquée à des fréquences différentes selon les circonstances prévalant dans le pays considéré.

Les SIS pourraient s'appuyer sur les systèmes existants dans les pays pour collecter et fournir des données, à l'instar de ceux déjà en place pour permettre aux pays de surveiller la conservation de la biodiversité et d'en notifier l'évolution au titre de la Convention sur la diversité biologique (CBD) ou pour préparer leurs rapports nationaux en vue de l'Évaluation des ressources forestières mondiales de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il se peut aussi qu'il faille adapter les systèmes existants pour les besoins de la REDD+ au cas où, par exemple, ils ne seraient pas en mesure de couvrir les problématiques spécifiques comme la permanence et les fuites,





qui s'inscrivent davantage dans un contexte d'émissions de gaz à effet de serre. La création d'un cadre institutionnel – ayant pour tâche de consolider les différents flux d'informations et de soumettre des rapports à la CCNUCC – peut également s'avérer nécessaire.

3.3 Institutions, processus et procédures

À l'appui des deux éléments majeurs cités ci-avant, s'impose aussi la prévision d'un ensemble d'institutions, de processus et de procédures officiels et non officiels permettant d'élaborer et d'instaurer des approches efficaces de garantie. Le rôle des institutions sera de s'assurer de l'efficacité et l'équité de l'élaboration de l'approche des garanties REDD+, de la mise en œuvre des PLR et du bon fonctionnement des SIS. Quant aux processus et procédures, ils intégreront des aspects qui éventuellement n'auront pas été prévus dans les PLR officielles, à savoir les processus de consultation, les évaluations stratégiques ainsi que la diffusion et la communication de l'information. Y seront aussi intégrées, par exemple, la collecte et l'analyse des données indispensables pour gérer et respecter les garanties (par ex.: la définition et la cartographie des forêts naturelles). Le mécanisme de règlement des griefs, au niveau national, est un autre exemple d'un processus qui est susceptible d'être une composante intégrante des approches de garantie nationales.

4. L'élaboration, au niveau national, d'une approche de garantie

Soyons clairs: il n'existe aucun processus fixe ou linéaire qui permette de formuler une approche de garanties au niveau d'un pays. En réalité, la situation dépend d'une part des modalités déjà existantes dans un pays donné, et d'autre part de ce que les pouvoirs publics considèrent comme étant les objectifs généraux du système. Il est toutefois possible d'identifier un certain nombre d'étapes génériques susceptibles d'être utiles pour les pays envisageant d'amorcer une telle approche, si l'on se fonde sur les analyses effectuées par les pays et sur les différentes étapes définies dans les programmes de garanties ayant déjà été adoptés.

Un processus guidé par les principes de responsabilité et de participation sera essentiel à l'élaboration d'approches de garantie appelées à être à la fois transparentes et efficaces. Il convient notamment de relever le fait que la décision 1/CP.16 du sommet de Cancun reconnaît une participation effective des femmes et des peuples autochtones dans tous les aspects du changement climatique. Les directives concernant l'Engagement des parties prenantes dans les activités du FCPF et du Programme ONU-REDD ainsi que les directives CLIP (Le consentement libre, informé et préalable) du Programme ONU-REDD constituent des jalons utiles pour veiller à la concrétisation de cette participation globale et effective. L'approche PGA (évaluation participative de la gouvernance) du Programme ONU-REDD énonce également dans le détail comment instaurer un processus inclusif axé sur des garanties liées aux questions de gouvernance.⁶

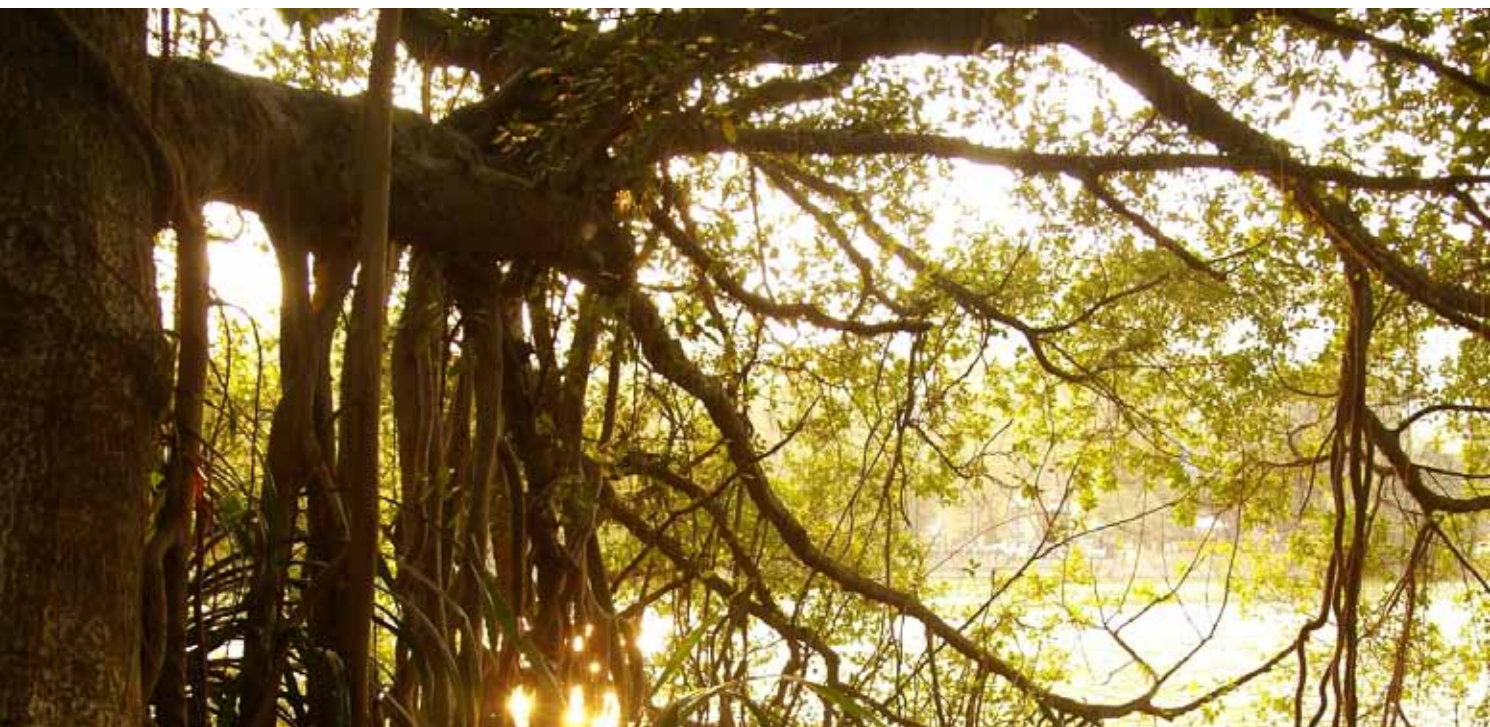
4.1 Détermination des objectifs de l'approche de garantie

Dans le cadre d'une approche visant à formuler des garanties REDD+, la première étape – qui est cruciale – consiste à définir clairement le rôle que cette approche est appelée à jouer (par ex. les raisons pour lesquelles elle a été établie). En fait, tous les pays sont susceptibles d'être intéressés par l'instauration d'un système leur permettant d'adhérer aux décisions de la CCNUCC. Dans un premier temps, il faudra interpréter le contenu des décisions dans une perspective nationale, et dans un deuxième temps tenir compte des éventuels risques et avantages associés à la REDD+ tant sur le plan social qu'en termes environnementaux. Toutefois il est important pour chaque pays de réfléchir avec attention pour savoir si, en plus de s'assurer de la conformité de son approche vis-à-vis des garanties énoncées à Cancun, il doit la faire correspondre à d'autres objectifs. Au nombre de ceux-ci, peuvent figurer les suivants:

- Engagements nationaux existants, politiques prioritaires, etc.
- Engagements existants, à l'échelon international (par ex. conventions et traités);
- Politiques des bailleurs ou des investisseurs.

Étape		Détail des activités	Outils / lignes directrices / méthodologies du Programme ONU-REDD	Explication de la manière dont les outils contribuent à l'activité
1.	Cerner les objectifs	Définir les objectifs de l'approche de garantie au plan national	SEPC (Principes et critères sociaux et environnementaux)	Indique des critères plus détaillés pour pouvoir explorer les implications liées aux garanties convenues au sommet de Cancun.
			Lignes directrices Conjointes du FCPF et d'ONU-REDD sur l'Engagement des Parties Prenantes pour la préparation à REDD+, avec un accent mis sur la participation des peuples autochtones et des autres communautés et Lignes Directrices sur le Consentement Libre, Informé et Préalable du Programme ONU-REDD⁹	Offre des conseils pour veiller à ce que les peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts participent aux programmes REDD+, entre autres les moyens d'application du principe CLIP; ces conseils peuvent aider les pays à définir ces objectifs dans leur approche.
2.	Définir ou développer des politiques, des lois et des réglementations applicables aux garanties	Analyse des lacunes PLR existantes	Outil d'identification des bénéfices et risques	Présente une série de questions concernant un large éventail de problématiques, afin de pouvoir évaluer les PLR existantes.
			Évaluations de la gouvernance participative	Fournit des données relatives à la gouvernance, qui reposent sur des contributions exhaustives faites par les parties prenantes, et qui servent de fondements pour apporter des améliorations en termes de gouvernance ; elles peuvent être utilisées au niveau gouvernemental lors de la planification et des formulations de politiques.
			Guide pour la conduite d'une évaluation des risques de corruption liés à REDD+	Propose une méthodologie et un cadre plus détaillé (par rapport à l'outil BeRT) pour l'évaluation des risques de corruption liés à la REDD+
		Mise au point de nouvelles PLR (le cas échéant)	Lignes Directrices sur le Consentement Libre, Informé et Préalable du Programme ONU-REDD	Propose un cadre pour appliquer le principe CLIP tant au niveau de la collectivité qu'au plan national ; il se prête à une utilisation dans les PLR de REDD+ et peut être adapté aux besoins du contexte national.
			Lignes directrices visant à renforcer / établir des mécanismes de règlement de griefs au plan national	Offre des conseils sur la manière d'évaluer et de renforcer les PLR existantes ainsi que sur la capacité des diverses institutions à traiter les griefs et conflits relatifs à la REDD+
			LEG-REDD+	Procure une méthodologie de développement participative des lois pour formuler des réformes sur le plan juridique et politique, et pour élaborer de nouvelles PLR s'appuyant sur la REDD+
3.	SIS	Analyse des lacunes dans les systèmes d'information existants	Évaluations de la gouvernance participative	Propose un processus permettant d'évaluer les systèmes de gouvernance et d'informations sociales existants par le biais d'une approche participative (même si ce processus n'a pas été spécifiquement conçu pour cette tâche).
		Indicateurs	Évaluations de la gouvernance participative	Propose une approche générale pour mettre au point des indicateurs de gouvernance pour les programmes REDD+ grâce à une approche participative.
			Cadre pour évaluer et surveiller la gouvernance forestière	Procure un outil pour formuler des ensembles robustes et exhaustifs d'indicateurs portant sur la gouvernance.
		Méthodologies employées pour la collecte de l'information	Directives provisoires pour surveiller l'incidence que la REDD+ aura sur la biodiversité et les services écosystémiques	Propose des directives provisoires susceptibles d'être utilisées par des gouvernements pour établir certains aspects du SIS qui sont pertinents pour la biodiversité.
			Manuel provisoire relatif à la collecte des données de gouvernance forestière	Propose toute une gamme de considérations d'ordre pratique, de méthodes et de ressources disponibles pour collecter des données sur la gouvernance.

Tableau: Mesures susceptibles d'être envisagées, et adaptées, lors du processus de développement d'une approche de garanties à l'échelon national. Ce tableau donne aussi un récapitulatif des moyens à mettre en œuvre pour que les différents outils du Programme ONU-REDD, dont il est question en Section 4, se révèlent utiles dans le cadre du développement du système.



Les bailleurs et les investisseurs privés étant susceptibles de jouer un rôle crucial à l'avenir dans le financement de la REDD+, il est important de tenir compte de leurs impératifs, ceux-ci venant s'ajouter aux impératifs des accords de la CCNUCC.

De nombreux instruments internationaux, qui sont explicités à la Section 2, peuvent se révéler utiles lors de la définition des objectifs à retenir pour esquisser une approche de garantie. À titre d'exemple, on peut citer les Critères et principes sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD et les standards REDD+ SES: chacun de ces documents propose en effet un ensemble plus détaillé de critères qui peuvent servir à compléter les grands principes inscrits dans les accords de Cancun, cet exercice permettant éventuellement à son tour de déterminer la nature des informations qui doivent être diffusées. Concurrément avec les politiques mises en place par la Banque mondiale en termes de garanties, ces instruments s'intéressent également de près aux avantages dont peuvent bénéficier les communautés et, à ce titre, ils trouvent leur utilité dans les pays qui, grâce à la mise en œuvre de la REDD+, vont tenter d'accroître ces avantages.

4.2 Développement de politiques, de lois et de réglementations applicables aux garanties

Une fois les objectifs définis, un pays devra déterminer quelles sont, le cas échéant, les politiques, les lois et les réglementations (PLR) qu'il sera amené à mettre en place pour atteindre ces objectifs. Dans ce processus, la première étape va probablement consister à effectuer une analyse des lacunes des PLR existantes applicables à la REDD+, en comparant les législations existantes aux impératifs qui ont été identifiés lors de l'exercice d'établissement des objectifs. Il faudra aussi déterminer le degré d'efficacité des systèmes existants, dans le but de rechercher les points faibles constatés lors de leur application dans la pratique et qui demandent à être résolus. Sur la base des résultats ainsi obtenus, il sera éventuellement nécessaire de formuler de nouvelles politiques, lois et réglementations. Par exemple, rares sont les pays à avoir instauré

des politiques transparentes sur les moyens de définir et de protéger les droits sur le carbone, or ces politiques vont probablement revêtir une importance particulière lorsque le moment viendra d'adhérer aux impératifs de la CCNUCC qui œuvrent pour une participation effective et pour le respect des droits des peuples autochtones. Les résultats de ce processus pourraient s'inscrire dans un cadre de politiques de garantie qui présente l'ensemble des PLR applicables aux garanties associées à la REDD+ formulées ou définies dans le pays, et qui explique dans quelle mesure celles-ci constituent les fondements sur lesquels le pays pourra s'appuyer pour répondre aux objectifs de la CCNUCC ou d'autres objectifs. La mise en place d'un tel cadre n'est pas une obligation, mais il peut tenir lieu d'orientation pour les acteurs qui participent aux activités REDD+, et en particulier les entités qui engagent des fonds dans ce programme. Dans le cas de certaines garanties, il pourrait éventuellement être décidé qu'un ensemble de lignes directrices serait préférable à un texte de loi ou à une politique, dans le cas d'une garantie donnée ou en raison du contexte national.

Les outils existants peuvent se révéler utiles à la fois pour identifier des lacunes et pour développer de nouvelles PLR, le cas échéant. L'outil d'identification des avantages et des risques (BeRT) du Programme ONU-REDD soulève une série de questions clés qui permettent d'évaluer les lacunes ou manquements dans un large éventail de domaines; en outre, d'autres outils du Programme ONU-REDD proposent des cadres d'évaluation plus détaillés portant sur des thèmes spécifiques, comme la PGA concernant les questions de gouvernance, et le Guide pour la conduite d'une évaluation des risques de corruption liés à la REDD+. Par ailleurs, l'approche SESA du FCPF s'appuie sur un ensemble d'outils participatifs et analytiques pour évaluer les lacunes dans le cadre juridique et politique en place. En ce qui concerne l'élaboration de PLR, le Programme ONU-REDD dispose d'une Méthodologie de développement juridique participative (LEG-REDD+) à même d'aider les pays à concevoir et à mettre en pratique des processus participatifs dont le but est de formuler des réformes juridiques et politiques, et de préparer de nouvelles lois, réglementations, ou autres instruments juridiques spécialisés.



4.3 Développement des systèmes d'information sur les garanties (SIS)

En principe, l'élaboration d'un dispositif SIS passe par un exercice de délimitation des objectifs et par l'analyse des lacunes des PLR. Cette façon de procéder s'impose car il est impératif de connaître la nature des garanties, du moins dans leurs grandes lignes, afin de pouvoir collecter des informations sur la manière dont nous devons les gérer et les respecter.⁸

Tout comme avec la composante PLR, l'une des premières étapes - absolument essentielles - pour le dispositif SIS consistera probablement à effectuer une évaluation sur le plan national pour dresser l'inventaire des sources et des systèmes d'information sur les garanties. À la suite de cet exercice, il sera alors possible d'évaluer les processus, ou procédures et institutions nouveaux, parmi d'autres structures, qui pourront être nécessaires.

Il est essentiel de mettre en place des indicateurs, sous une forme donnée, pour collecter les informations permettant de savoir si les garanties sont gérées et respectées correctement. Il peut s'agir d'indicateurs de processus (par exemple pour illustrer le fait qu'un résultat a été atteint ou non), ou encore d'indicateurs d'impact (par exemple en relation avec de impacts sociaux et environnementaux observés). La nature exacte des indicateurs utilisés peut varier en fonction des circonstances nationales et de l'ampleur des détails que le pays concerné désire fournir. De nombreux pays disposent d'ores et déjà d'indicateurs pour d'autres contextes, tels ceux impliqués dans la mise en œuvre des politiques forestières ou dans l'évaluation de la répartition des revenus. Même si ces indicateurs sont applicables aux garanties REDD+, il sera néanmoins nécessaire d'envisager la création de nouveaux indicateurs. Notons que le processus PGA du Programme ONU-REDD a été conçu dans le

but d'aider les pays à élaborer des indicateurs de gouvernance applicables aux activités REDD+ et que, par ailleurs, les standards REDD+ SES ont, eux aussi, été élaborés pour aider les pays à mettre au point des indicateurs utilisables dans de nombreux autres domaines.

Il faudra trouver une approche définissant la collecte des données afin de déterminer si les indicateurs ont été satisfaits. Au nombre

des considérations majeures auxquelles il faudra prêter attention, figurent:

- Les données déjà existantes (cartographie des sources de données)
- Les données devant être collectées (par exemple les données concernant le revenu)
- Les méthodologies à utiliser (par exemple les enquêtes sur les ménages; les approches participatives, comme la surveillance de la biodiversité participative)
- L'entité chargée de collecter les données
- La périodicité suivant laquelle les données doivent être collectées
- Le niveau auquel les données sont censées être collectées (par exemple au plan national, au plan local ou au niveau du projet)
- L'assurance qualité/ le contrôle qualité du système de collecte de données
- La manière dont les données sont éventuellement utilisées, et par qui elles le sont.

Il est probable que les pays disposent déjà de systèmes existants pour collecter des informations sur une diversité d'aspects liés aux garanties REDD+. Par ailleurs, il existe également une multiplicité d'outils auquel l'utilisateur peut avoir recours. À titre d'exemple, le Programme ONU-REDD a élaboré des lignes directrices provisoires visant à surveiller les incidences de la REDD+ sur la biodiversité et les services écosystémiques; parallèlement, les standards REDD+ SES proposent des lignes directrices volontaires permettant d'instaurer un processus de surveillance et de communication de l'information applicable aux garanties.

Il faudra également définir et formuler des approches axées sur la fourniture d'informations, chaque approche devant énoncer le mode de suivi des informations sur le temps, le format des informations et les routes que ces informations devront emprunter

tant au niveau international qu'au plan national. Dans de nombreux pays, les informations devront éventuellement être recueillies auprès d'une pluralité d'institutions qui assurent la supervision de la collecte des données dans différents secteurs. Quant à la question du stockage des données, il devra probablement se faire sous la forme d'une base de données, dont le type reste à définir. La solution la plus pratique, pour chaque pays, consistera à faire conserver ces informations par l'organisme national chargé de la remise des rapports à la CCNUCC par le biais de communications nationales. À noter aussi que ces informations devront être présentées dans un format facile à comprendre, simple d'accès et exploitable par les parties prenantes au plan national (par exemple, la publication de ces informations sur une plate-forme du Web qui sera régulièrement mise à jour et/ou la diffusion d'informations en format imprimé dans les langues locales).

Conclusions et recommandations

L'intégration de garanties rigoureuses aux stratégies REDD+, et à leur mise œuvre, est un élément essentiel pour l'efficacité de la REDD+ en tant qu'approche d'atténuation du changement climatique, compte tenu des liens évidents qui existent entre les divers aspects économiques, environnementaux et sociaux au niveau des changements d'affectation des terres. L'instauration de mesures de garantie au profit des activités REDD+ constitue également une démarche nécessaire pour les pays souhaitant participer à la REDD+, car le concept des garanties représente une composante fondamentale des accords de la CCNUCC. De facto, les pays disposent d'une souplesse considérable pour développer et mettre en œuvre, au plan national, une approche de garanties; ils peuvent de surcroît s'appuyer largement sur des politiques, des lois et des réglementations déjà en place, ainsi que sur des systèmes de collecte et de diffusion de l'information. Cela dit, Il est aussi essentiel que, lors de la conception de ces systèmes, chaque pays définisse clairement les autres objectifs que le système sera appelé à respecter, comme entre autres les politiques prioritaires au plan national, tout en satisfaisant aux critères en matière de garanties imposés par les organisations qui apportent un soutien aux activités REDD+. Ces facteurs pourraient être source d'inquiétude pour les pays en termes de réduction de l'efficacité et d'une plus lourde charge sur les ressources, bien qu'il soit possible d'y remédier au travers d'efforts d'harmonisation des approches au niveau du pays. Le cadre générique que nous présentons dans ce document propose une approche qui pourrait être utile aux pays au moment d'amorcer leurs processus pour formuler des approches de garanties nationales. Les instruments mentionnés dans ce document peuvent servir à faciliter le travail de chacune des étapes envisagées, pour s'assurer que ces processus sont bien solides; néanmoins, des informations plus détaillées et des instruments plus ciblés pour certains aspects de ce cadre seront sans doute nécessaires pour un soutien efficace et performant aux pays participant à la REDD+.

Remerciements

Au cours des diverses étapes de son élaboration, le présent document a bénéficié de l'apport de commentaires et d'observations précieuses de la part de personnes participant au Programme ONU-REDD, en particulier de Tim Clairs, Silje Haugland, Jennifer Laughlin (PNUD), Julie Greenwalt (PNUE), Barney Dickson (PNUE-WCMC), Emelyne Cheney et Maria Sanz-Sanchez (FAO) ainsi que d'un certain nombre de réviseurs extérieurs : Joanna Durbin (REDD+ SES), Kenn Rapp (FCPF de la Banque mondiale), et Emily Brickell (Overseas Development Institute).

Notes

¹ À noter que le cadre présenté dans ce document s'appuie sur un cadre conceptuel, élaboré de concert avec l'Initiative sur les standards sociaux et environnementaux (SES) de REDD+ (REDD+ SES) et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF), dans un souci de clarifier les liens existant entre les divers instruments internationaux et ainsi aider les pays à instaurer des mesures de garantie au profit de la REDD+.

² Décision de Cancun 1/CP.16: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01f.pdf#page=2>

³ Décision de Durban 12/CP.17: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a02f.pdf>

⁴ Il y a de fortes probabilités pour que les futures décisions de la CCNUCC incorporent des lignes directrices plus détaillées en termes de transparence, cohérence, exhaustivité et efficacité dans la présentation du résumé des informations relatives aux mesures de garantie ainsi que sur la périodicité et la fréquence de cette présentation.

⁵ Se reporter au résumé exécutif de la publication du Programme ONU-REDD : « Pour des systèmes REDD+ nationaux inclusifs, transparents et responsables : le rôle de la liberté d'information » de novembre 2012, disponible sur ce site : http://www.un-redd.org/Transparent_Management_REDD_Funds/tabid/54009/Default.aspx

⁶ Faits saillants : Évaluations participatives de la gouvernance en faveur de la REDD+ : http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/governance_assessments/fast-facts-participatory-governance-assessments-for-redd/

⁷ Consulter, par exemple, la liste des traités et conventions de ce type dont le détail figure dans les Critères et Principes sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6985&Itemid=53

⁸ Remarque : Dans une certaine mesure, le développement des SIS peut être effectué en parallèle avec l'élaboration des PLR applicables aux garanties

⁹ Ces lignes directrices trouvent toute leur utilité quand appliquées dès le départ ainsi que dans le cadre de toutes les étapes du développement d'approches de sauvegarde nationales.

Crédits photos

© UN Photo/ Kibae Park; © UN Photo/P Johnson;
© FAO/ Roberto Faidutti; © FAO/ Eko Bambang Subiyantoro;
© UN Photo/Eskinder Debebe; © Fernando Audibert;

Images obtenues auprès de: www.un.org; www.fao.org

Secrétariat du Programme ONU-REDD

Maison internationale de l'environnement
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine, Genève, Suisse

un-redd@un-redd.org

www.un-redd.org



PROGRAMME
ONU-REDD



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