Nations Unies E/CN.18/2011/15

Conseil économique et social

Distr. : générale
8 décembre 2010
Français
Original : anglais

Forum des Nations Unies sur les forêts
Neuvième session
New York, 24 janvier-4 février 2011
Point 5 de l'ordre du jour provisoire
Les forêts au service des populations qui en dépendent pour vivre et de l'éradication de la pauvreté

Lettre datée du 26 octobre 2010, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Mexique et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies

Les Représentants permanents du Mexique et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies ont l'honneur de faire tenir ci-joint au Secrétaire général le rapport final de l'atelier d'Oaxaca intitulé « Gouvernance forestière, décentralisation et REDD-plus en Amérique latine et dans les Caraïbes » (voir annexe).

Compte tenu de l'importance du rapport et de sa pertinence pour l'action du Forum des Nations Unies sur les forêts, notamment dans le domaine environnemental, nous vous saurions gré de bien vouloir publier la présente lettre et le présent rapport en tant que document du Forum à sa neuvième session.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Suisse
(*Signé*) Paul **Seger**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Mexique
(*Signé*) Claude **Heller**

* E/CN.18/2011/1.

10-68297 (F)

Merci de recycler

Annexe à la lettre datée du 26 octobre 2010 adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Mexique et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies

Rapport de l'atelier d'Oaxaca : Gouvernance forestière, décentralisation et REDD-plus en Amérique latine et dans les Caraïbes

Une initiative parrainée par les pays à l'appui du Forum des Nations Unies sur les forêts, coorganisée par les Gouvernements mexicain et suisse (du 31 août au 3 septembre 2010, Oaxaca, Mexique)

Résumé

Les objectifs de l'atelier d'Oaxaca étaient de recenser les tendances, favoriser l'échange d'expériences et dégager des enseignements sur la gestion durable des forêts, la gouvernance forestière et la décentralisation dans le cadre de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD-plus), afin d'identifier les opportunités et les menaces pour les populations pauvres et les moyens de subsistance; de contribuer directement à la neuvième session du Forum des Nations Unies sur les forêts, prévue en janvier 2011 et dédiée au thème « Les forêts au service des populations qui en dépendent pour vivre et de l'élimination de la pauvreté »; d'informer sur les conclusions du débat pendant la seizième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques au Mexique, et de contribuer à la création de REDD-plus.

L'atelier a été organisé par la Comisión National Forestal du Mexique (CONAFOR) et l'Office fédéral de l'environnement suisse, et coorganisé par le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), l'Intercooperation (fondation suisse pour le développement et la coopération internationale), le secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la United States Agency for International Development (USAID), avec un appui financier supplémentaire de la Finlande, de la Norvège, de la Suède, du Royaume-Uni, du Japon, de la Direction du développement et de la coopération (DDC) suisse, de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du 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 (ONU-REDD) et de la Fondation Ford.

L'atelier a porté sur les thèmes suivants : a) Populations locales, gouvernance forestière et forêts, avec en sous-thèmes i) gouvernance et mise en œuvre de REDD-plus, et ii) opportunités de créer des synergies entre les efforts d'atténuation et d'adaptation; b) Évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus; c) Financement forestier et financement de REDD-plus; d) Droits, moyens de subsistance et forêts, avec en sous-thèmes i) REDD-plus, droits et communautés, et ii) peuples autochtones et REDD-plus.

L'atelier a conclu que REDD-plus offrait des opportunités et comportait des risques tant pour les individus que pour les forêts. La gestion durable des forêts peut grandement contribuer aux efforts REDD-plus. Les préoccupations du passé concernant la gouvernance restent d'actualité du fait que celle-ci est encore plus importante dans le cadre de REDD-plus en tant que nouveau mécanisme de financement qui nécessite des niveaux élevés de capacité technique et de nouveaux instruments pour contrôler et démontrer la réalisation des objectifs de réduction des émissions. Plus les processus REDD-plus seront intégrateurs, durant les phases de conception et de mise en œuvre ainsi qu'à tous les niveaux (local, national et mondial), et plus le programme sera efficace, accepté et considéré comme légitime dans l'effort de réduction des émissions de carbone et d'amélioration des moyens de subsistance.

Les processus décentralisés et intégrateurs nécessiteront le développement de capacités et l'échange de connaissances à tous les niveaux.

L'atelier a formulé 14 recommandations à l'intention des pays et 7 à l'intention du Forum. Figurent ci-après les principales recommandations faites au Forum :

- Soutenir le renforcement de l'intégration de la population locale, notamment des peuples autochtones et des femmes, dans le processus décisionnel, le partage des avantages et la préservation de leurs valeurs culturelles et sociales par le biais de la gestion durable des forêts et de REDD-plus;
- Encourager les synergies entre l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets sur les forêts par le biais de la gestion durable de celles-ci;
- Promouvoir les relations entre la gestion durable des forêts, d'une part, et les politiques de REDD-plus et initiatives positives, d'autre part, étant donné que REDD-plus est susceptible de contribuer fortement à la réussite de la gestion durable des forêts;
- Souligner le rôle particulier de la gestion durable des forêts dans la lutte contre la dégradation des forêts et sa nature à renforcer les stocks de carbone forestiers.

Table des matières

Page

I. Introduction et contexte 5
II. Informations générales sur les sessions 7
III. Exposés et débats thématiques 8
Thème 1 : Populations locales, gouvernance forestière et forêts 8
Thème 2 : Évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus 10
Thème 3 : Financement forestier et financement de REDD-plus 12
Thème 4 : Droits, moyens de subsistance et forêts 14
IV. Enseignements et conclusions 16
A. Gouvernance et mise en œuvre de REDD-plus 16
B. Opportunités de créer des synergies entre les efforts d'atténuation et d'adaptation 17
C. Évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus 18
D. Financement forestier et financement de REDD-plus 19
E. REDD-plus, droits et communautés 19
F. Peuples autochtones et REDD-plus 20
V. Recommandations 20
A. Recommandations aux pays 21
B. Recommandations au Forum des Nations Unies sur les forêts 22

Annexes

I. Programme de l'atelier 24
II. Documents de l'atelier 25
III. Principaux éléments concernant les visites 26

I. Introduction et contexte

1. À l'issue du huitième Forum des Nations Unies sur les forêts, en mai 2009, les Gouvernements mexicain et suisse ont annoncé l'organisation d'un atelier international axé sur la gouvernance forestière et la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD-plus)[1] en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cet atelier, tenu du 31 août au 3 septembre 2010 à Oaxaca (Mexique), était une initiative parrainée par les pays à l'appui du Forum des Nations Unies sur les forêts. Il a été organisé par la Comisión National Forestal (CONAFOR) et l'Office fédéral de l'environnement suisse, et coorganisé par le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), l'Intercooperation (fondation suisse pour le développement et la coopération internationale), la Banque interaméricaine de développement (BID) et la United States Agency for International Development[2].

2. L'objectif de l'atelier était de permettre à divers interlocuteurs, décideurs politiques et experts internationaux de mettre en commun leurs expériences et d'étudier comment obtenir des bénéfices concrets des réformes de la gouvernance dans le cadre de REDD-plus en Amérique latine et dans les Caraïbes. L'atelier d'Oaxaca est la quatrième de ces initiatives axées sur le thème de la gouvernance et de la décentralisation dans le secteur forestier. En 2004, les Gouvernements suisse et indonésien ont conjointement organisé l'atelier d'Interlaken consacré à la décentralisation forestière, qui était une initiative parrainée par les pays à l'appui du Forum. L'objectif de cet atelier était de prendre en compte la situation mondiale dans l'interaction entre la gouvernance forestière et la décentralisation. La même initiative a été renouvelée en 2006 avec l'atelier de Jogjakarta sur la gouvernance forestière et la décentralisation en Asie-Pacifique, qui a été accueilli par le Gouvernement indonésien et appuyé par la Suisse; et en 2008, avec l'atelier de Durban dédié à la gouvernance forestière et la décentralisation en Afrique, qui a été organisé et coparrainé par les Gouvernements sud-africain et suisse. Ces deux ateliers ont fait tout particulièrement ressortir les réalités régionales et locales.

3. Les questions de gouvernance sont d'une importance fondamentale pour la gestion durable des forêts – objectif central du Forum. Le programme REDD-plus, en tant que nouveau mécanisme d'atténuation du changement climatique, présente un potentiel considérable pour la réduction de la pauvreté, mais il est nécessaire de mieux comprendre sa mise en œuvre dans le cadre de la gouvernance forestière. L'atelier d'Oaxaca avait donc pour finalité d'améliorer la compréhension des relations et des synergies existant entre la décentralisation et les réformes plus larges de la gouvernance forestière, la gestion durable des forêts, l'amélioration des

[1] REDD-plus est défini dans le Plan d'action de Bali (FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 1/CP./3), au paragraphe a 1. b) iii), comme étant « les approches générales et les incitations positives pour tout ce qui concerne la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement, ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement ».

[2] Parmi les autres parrains de cette initiative figurent la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), la Fondation Ford, le Ministère du développement international du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), le Ministère norvégien de l'environnement, le Ministère finlandais des affaires étrangères, l'Agence japonaise de coopération internationale (AJCI) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

conditions de vie des individus qui dépendent des forêts et le rôle essentiel des forêts dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets.

4. Il existe de nombreux projets en cours sur REDD-plus ainsi que des activités mises en œuvre dans l'ensemble de l'Amérique latine et des Caraïbes, qui sont importants au niveau local. À l'échelle nationale, les activités de préparation de REDD-plus ont été entreprises dans 15 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, avec l'appui du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale et du programme ONU-REDD. Dix de ces pays sont actuellement en préparation ou dans la phase initiale de la mise en œuvre du Plan de préparation. Celui-ci prévoit a) un processus intégrateur de consultation et de préparation des institutions; b) l'analyse des facteurs du déboisement et de la dégradation, et la définition d'une stratégie nationale REDD-plus; c) l'élaboration d'un scénario de référence de carbone fondé sur la stratégie REDD-plus; d) la mise en place d'un processus de mesure, de notification et de vérification conforme à l'ensemble des politiques de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque mondiale. Trois pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Brésil, Mexique et Pérou) ont été choisis à titre d'essai pour les investissements financiers exclusifs de REDD-plus. D'autres pays collaborent avec des donateurs bilatéraux au développement de leurs dispositifs nationaux REDD-plus. Dans de nombreux pays, le processus REDD-plus est mené par des institutions et des autorités qui ne sont pas responsables de la gestion des forêts. Les approches interinstitutionnelles et intersectorielles doivent être élargies et améliorées au niveau national, et des processus d'apprentissage mis en œuvre aux niveaux local, régional et national pour mettre au point les mécanismes de consultation adéquats.

5. Divers facteurs soulignent l'importance qu'ont dans le dialogue les relations existant entre la gestion durable des forêts, la gouvernance forestière, REDD-plus et les moyens de subsistance. Les forêts d'Amérique latine et des Caraïbes sont le foyer de millions de personnes dont la survie dépend directement des ressources forestières. Les taux de déboisement actuels et leurs facteurs portent préjudice à ces personnes car elles dépendent en grande partie de ces ressources primaires pour assurer leur subsistance. Dans le même temps, dans bien des cas, la pauvreté est la cause du déboisement et de la dégradation des forêts : à défaut de possibilités viables, les communautés défavorisées se livrent à une utilisation différente des sols pour tenter d'améliorer leurs conditions de vie. Les politiques et les instruments relatifs aux forêts peuvent influer sur la capacité à proposer des mesures incitatives en faveur de la préservation des forêts et de la réduction de la pauvreté, au travers des résultats, projets et dispositifs REDD-plus.

6. Les objectifs de l'atelier sur la gouvernance forestière, la décentralisation et REDD-plus en Amérique latine et dans les Caraïbes étaient les suivants :

- Recenser les tendances, favoriser l'échange d'expériences et dégager des enseignements de la gestion durable des forêts, de la gouvernance forestière et de la décentralisation, et leur apport au programme REDD-plus, ainsi qu'identifier les opportunités et les menaces pour les moyens de subsistance des populations pauvres;

- Contribuer directement à la neuvième session du Forum, prévue au début de l'année 2011 et dédiée au thème « Les forêts au service des populations qui en dépendent pour vivre et de l'élimination de la pauvreté »;

- Éclairer les débats lors de la seizième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques au Mexique et contribuer à la création de REDD-plus.

7. L'atelier a réuni divers participants issus de gouvernements, de la société civile, d'instituts de recherche, d'organisations communautaires et d'entreprises. Il avait pour but de favoriser l'échange de points de vue sur la diversité des expériences des différents interlocuteurs afin de dégager des enseignements et des recommandations pour le Forum, d'autres acteurs institutionnels clefs et les décideurs politiques. L'objectif était également d'encourager un large échange d'informations et de résultats, et de créer une communauté d'apprentissage sur la gouvernance forestière par le biais de diverses activités de suivi en ligne.

8. Le nombre total de participants à l'atelier s'élevait à 230 personnes, provenant de 22 pays d'Amérique latine, des Caraïbes et de 12 autres pays, et représentant des gouvernements nationaux et locaux, des organisations de la société civile, des peuples autochtones, le secteur privé et de la recherche, le milieu universitaire et des organisations internationales. Le présent rapport final rend compte des aspects les plus saillants des débats menés lors de l'atelier.

II. Informations générales sur les sessions

Séance d'ouverture

9. Durant la séance d'ouverture, les intervenants ont rappelé l'objectif de l'atelier et l'importance de la gouvernance pour la gestion durable des forêts, le programme REDD-plus et l'avenir des forêts, et plus particulièrement un cadre juridique clair, la responsabilité, le développement des capacités, la propriété foncière, la distribution des bénéfices et l'anticipation des menaces. L'accent mis sur la gouvernance et REDD-plus vient appuyer la neuvième session du Forum consacré au thème « Les forêts au service des populations qui en dépendent pour vivre et de l'élimination de la pauvreté » et l'importance des forêts par rapport au carbone. Le Mexique a été félicité pour son engagement dans la lutte contre le changement climatique et ses contributions à la prochaine Conférence des Parties à Cancún. La ville d'Oaxaca, en particulier, a été considérée comme le lieu approprié pour accueillir l'atelier, du fait de son importance en termes de biodiversité et de communautés autochtones.

Thèmes de l'atelier

10. L'atelier a consisté en des exposés, des tables rondes et des visites sur le terrain. Ceux-ci ont été organisés autour de ces quatre thèmes principaux : a) Populations locales, gouvernance forestière et forêts, avec en sous-thèmes i) gouvernance et mise en œuvre de REDD-plus, et ii) opportunités de créer des synergies entre les efforts d'atténuation et d'adaptation; b) Évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus; c) Financement forestier et financement de REDD-plus; d) Droits, moyens de subsistance et forêts, avec en sous-thèmes i) REDD-plus, droits et communautés, et ii) peuples autochtones et REDD-plus.

11. Ces thèmes et sous-thèmes ont permis non seulement d'organiser les exposés et les discours afin de regrouper les idées, mais également de faire ressortir les

problèmes récurrents à travers les frontières thématiques. Tous les exposés et les documents de référence relatifs à l'atelier sont disponibles à l'adresse : www.cifor.org.

Visites sur le terrain

12. Dans le cadre de l'atelier, quatre visites sur le terrain ont été organisées dans des communautés proches afin d'approfondir les connaissances commune sur les questions clefs de l'atelier et de favoriser la création de réseaux et la communication entre les participants. Ces visites avaient pour but d'exposer les participants au contexte mexicain et, plus particulièrement, aux différents modèles de gestion communautaire des forêts, notamment les expériences en matière d'exploitation forestière durable et de menuiserie, l'écotourisme et les marchés de carbone. (Voir l'annexe III pour de plus amples informations).

Tribunes libres

13. Quatre organisations d'Amérique latine ont organisé les débats des tribunes libres autour des thèmes suivants : les aspects concrets des dispositifs d'attribution de crédits carbone pour REDD-plus; le cadre juridique de REDD-plus en Amérique latine, la planification de l'utilisation des sols forestiers à San Nicolas (Colombie), dans le contexte de l'atténuation des effets du changement climatique; et l'organisation des projets REDD-plus en faveur des peuples autochtones. Ces réunions ont offert d'autres occasions de favoriser le dialogue entre les participants.

III. Exposés et débats thématiques

Thème 1 : Populations locales, gouvernance forestière et forêts

14. L'exposé d'ouverture sur ce thème s'est attaché à présenter le concept et les principes de la gouvernance, et à commenter sa pertinence pour REDD-plus et les populations d'Amérique latine et des Caraïbes. Le déboisement est causé par une combinaison de dynamiques de gouvernance forestière et extra-sectorielles inappropriées, c'est-à-dire qu'une certaine diminution de la superficie des forêts peut être planifiée par d'autres secteurs distincts du secteur forestier. Toutefois, la dégradation des forêts tient principalement à une gouvernance inappropriée ou inefficace, et relève essentiellement de la responsabilité du secteur forestier. Le mécanisme REDD-plus n'est pas une réforme de la gouvernance, mais est modelé par celle-ci dans les pays où il est mis en œuvre : il peut améliorer la gouvernance forestière ou être fragilisé par son échec, et nécessite une bonne gouvernance pour être effectif, efficace et équitable. Dans le même temps, les forêts d'Amérique latine et des Caraïbes sont le foyer de millions de personnes pauvres; un cinquième de la population rurale dépend, dans une certaine mesure, des forêts en tant que moyens de subsistance.

15. Un environnement gouvernemental favorable peut être défini par a) des politiques cohérentes et des cadres juridiques et réglementaires clairs; b) des systèmes permettant l'application effective et l'exécution de ces politiques, lois et réglementations; c) des institutions et un processus décisionnel transparents,

participatifs et responsables. En dépit de quelques progrès, la gouvernance forestière en Amérique latine et dans les Caraïbes reste entravée par de nombreux problèmes qui pourraient avoir une incidence sur la réussite du programme REDD-plus. Il s'agit entre autres d'un processus décisionnel centralisé et opaque; une bureaucratie trop complexe, une mauvaise harmonisation des politiques relatives à l'agriculture, au tourisme, à l'infrastructure et à d'autres domaines en rapport avec les forêts; la priorité accordée à la gestion du bois plutôt qu'à une gestion des forêts plus intégrée; l'insuffisance de fonds et de capacités, la législation peu claire et l'application défaillante des lois; la corruption, l'abattage illégal des arbres, le manque de clarté et de respect concernant la propriété foncière locale et la connaissance insuffisante des forêts au niveau local.

16. D'autres exposés ont présenté un examen approfondi de ces questions et d'autres problèmes connexes. Diverses politiques actuelles ont un impact négatif non intentionnel sur l'équité, l'environnement et l'économie, alors que les politiques de REDD-plus en sont à leur première phase d'élaboration. Les synergies entre REDD-plus et les efforts entrepris pour mettre fin à l'abattage illégal des arbres pourraient avoir une incidence considérable sur les activités forestières illégales. Une forte affluence de fonds à travers REDD-plus peut également aggraver la corruption et nuire à long terme à la réputation des responsables de la gestion des forêts. L'opposition à la réforme de la gouvernance est parfois féroce, et le changement nécessite non seulement une volonté mais également un bon sens politiques.

17. Les valeurs et bénéfices associés aux forêts interviennent à différents niveaux. De nombreuses valeurs sont importantes pour les communautés locales et tendent à bénéficier de systèmes décentralisés. D'autres, notamment la biodiversité et les fonctions de régulation du climat et de l'hydrologie, profitent à tous les pays de la communauté mondiale. Des mesures spéciales sont nécessaires pour garantir que les valeurs principalement nationales et mondiales restent prises en compte dans les systèmes décentralisés. Les règlements et les mesures incitatives, tels que prévus dans les dispositifs de REDD-plus, sont le moyen d'y parvenir. Il convient de développer des marchés pour les services environnementaux (en particulier, REDD-plus, l'eau, la protection et la biodiversité) fondés sur la garantie des droits de propriété afin de soutenir les revenus liés à la prestation de ces services, et pour offrir à la société une manière plus équitable d'exercer une influence sur la mise en œuvre de ces valeurs nationales et mondiales.

18. Des participants se sont inquiétés de l'éventuelle recentralisation du processus décisionnel relatif aux forêts dans le cadre de REDD-plus. Un REDD-plus centralisé permet l'existence de systèmes nationaux de comptabilité du carbone, le contrôle des fuites et une distribution plus large des bénéfices. Toutefois, la décentralisation de la mise en œuvre de REDD-plus renforcerait la légitimité et permettrait aux gouvernements régionaux et locaux de s'attaquer aux causes spécifiques du déboisement qui varient d'un endroit à l'autre. Un système fédéral puissant, comme celui du Brésil, rend certes plus probable un équilibre efficace des compétences entre les gouvernements centraux et des États, mais la place des gouvernements municipaux demeure floue; une forte affluence de fonds peut entraîner une recentralisation où les gouvernements régionaux ou locaux se trouvent fragilisés.

19. Dans les négociations internationales en cours, l'atténuation et l'adaptation sont considérées comme deux courants distincts, ayant un effet en cascade sur les politiques au niveau national. Elles sont abordées comme deux processus politiques

totalement séparés entre lesquels la communication est quasi absente. Toutefois, on s'accorde de plus en plus à reconnaître la nécessité de rechercher, de promouvoir et de créer des synergies, notamment en ce qui concerne les forêts, l'agriculture et l'utilisation des sols, à plusieurs niveaux (mondial, national, des États et local). Les projets et politiques REDD/REDD-plus peuvent contribuer à l'adaptation des forêts, des individus ou des pays au changement climatique s'ils traitent convenablement des questions liées aux moyens de subsistance et à la gouvernance.

20. Lors des débats, presque tous les intervenants ont évoqué les préoccupations relatives aux droits des protagonistes locaux, à savoir les droits des autochtones, la propriété foncière commune, l'absence de droits de propriété foncière pour les femmes et l'importance de la décentralisation, et ont fait référence à la coordination, plus particulièrement entre les gouvernements centraux et locaux, et à la décentralisation au profit des peuples autochtones. À cet égard, le développement des capacités et une représentation effective sont essentiels. Certains se sont également inquiétés du fait que les gouvernements pensent que REDD-plus sera plus efficace dans la résolution des problèmes de gouvernance actuels, notamment pour instaurer un dialogue avec ces groupes.

21. Les débats tenus lors des tables rondes se sont divisés en deux groupes. Le premier s'est penché sur la gouvernance et la mise en œuvre de REDD-plus, en examinant les expériences nationales en matière de décentralisation, de réformes de la propriété forestière et de stratégies et de plans REDD-plus qui se font jour et visent à recenser les meilleures pratiques, les goulots d'étranglement, les contradictions et les synergies éventuelles pour les individus et les forêts, à mesure qu'évoluent les programmes REDD-plus. Ce groupe a tenu compte des acteurs de la gouvernance pour REDD-plus dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, en identifiant principalement les leçons apprises et les pratiques qui garantissent la transparence et la responsabilité. Le second groupe a examiné les perspectives et les mécanismes de gouvernance afin d'identifier les synergies entre les politiques et les initiatives d'atténuation et d'adaptation à plusieurs niveaux, de l'échelon local à l'échelon international.

Thème 2 : Évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus

22. Des transformations importantes se produisent dans le paysage tropical latino-américain et ont des incidences sur le développement économique et le changement climatique. La transformation du paysage résulte non seulement des politiques nationales et des marchés locaux, mais également de la dynamique du marché mondial, où les commerçants transnationaux et les investisseurs jouent un rôle de plus en plus important. Les tendances nationales et mondiales influent sur les interactions sociales, politiques et économiques au niveau local et, au final, définissent l'utilisation des sols et le profil socioéconomique des paysages. Outre le déboisement causé par l'évolution des besoins et des demandes du marché, la dégradation résultant de l'exploitation non durable des forêts et des incendies de forêts sont les principales causes des émissions de carbone dans les régions tropicales.

23. Tous les intervenants ayant fondé leur exposé sur ce thème partagent l'idée que pour réduire le déboisement et la dégradation, il y a lieu de faire en sorte que les forêts et les produits en résultant soient économiquement compétitifs par rapport à d'autres alternatives, étant donné qu'il ne suffit pas de tabler uniquement sur des subventions. La compétitivité économique peut se renforcer par le biais de

politiques qui diminuent le loyer foncier pour les cultures agricoles et augmentent celui associé à l'exploitation des forêts, qui augmentent le prix des produits spécifiques provenant des forêts ou diminuent les coûts des transactions liés à l'exploitation des forêts. Les mécanismes de REDD-plus nécessiteront de s'inspirer des expériences passées et de prendre en compte les caractéristiques spécifiques des zones et des populations où ils seront mis en œuvre. Les instruments créés pour promouvoir REDD-plus (par exemple, le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, ONU-REDD, le Programme d'investissement pour la forêt et le Partenariat REDD-plus) exigent des investissements rapides; toutefois, le renforcement des processus nationaux et locaux appropriés et des capacités de travail s'effectue à un rythme plus lent. Il convient de considérer ce point dans le cadre du dialogue politique.

24. Le paysage de la forêt tropicale peut se différencier par les types d'acteurs et les systèmes de production, chacun étant associé à divers contextes sociaux dynamiques qui débouchent sur des utilisations des sols, et donc des dynamiques de déboisement, différentes. Les cinq grands types de paysage identifiés se caractérisent par : une croissance impulsée par l'agro-industrie; l'élargissement et la modernisation de l'élevage traditionnel; la croissance et la stagnation de l'agriculture dans les communautés rurales; l'exploitation forestière commerciale à grande échelle sur les terres publiques; et la réémergence des économies agro-extractives traditionnelles. La pression exercée sur les forêts et ses répercussions sociales varient d'un type de paysage à l'autre. Pour que le programme REDD-plus soit efficace, il faudra distinguer entre ces types et sites et entre les acteurs clefs responsables du déboisement, leurs coûts d'opportunité, les institutions effectives et les moyens de mise en œuvre. Leurs objectifs et comportements distincts signifient que les divers acteurs répondront différemment aux initiatives REDD-plus.

25. Les causes profondes de la dégradation des forêts, à savoir une gouvernance forestière fragile, sont similaires et non identiques à celles du déboisement; par conséquent les efforts visant à aborder la question de la dégradation et de la préservation des forêts, de la gestion durable des forêts et de l'amélioration des puits de carbone dans REDD-plus nécessiteront un ensemble supplémentaire de connaissances et de politiques. Entre autres propositions, on peut citer une meilleure garantie de la propriété foncière et de la participation des communautés, des entreprises et des concessionnaires; une récolte et une sylviculture adaptées; des mesures incitatives en faveur de la restauration des forêts et des politiques fiscales ou instruments de marché (tels que la certification ou les garanties de bonne exécution) visant à améliorer leur gestion.

26. Les interventions des participants ont appelé à une recherche plus poussée et à une meilleure connaissance de l'économie politique (les intérêts sociaux et politiques qui influent sur le travail politique et l'utilisation des sols. Par exemple, quelques dynamiques vont à l'encontre des prévisions selon lesquelles le déboisement se produira, en raison d'une gouvernance ou d'une organisation sociale efficaces. D'autres participants ont évoqué le problème de la demande faible ou quasi inexistante pour le bois certifié, qui limite les bénéfices de la certification. On s'est interrogé sur la possibilité qu'un trop grand nombre d'objectifs différents dans le cadre du mécanisme REDD-plus puissent le rendre moins efficace. Les participants ont également soulevé la question de l'échelle, notamment la nécessité de prêter attention aux producteurs ou utilisateurs individuels, aux propriétaires légaux par rapport aux utilisateurs réels des forêts dans le contexte de la propriété foncière;

des perspectives de la politique nationale par rapport à celles de la politique locale; et du rôle des marchés. Les débats ont mis l'accent sur l'importance d'une compréhension commune des dynamiques économiques, sociales et politiques.

27. Les débats tenus lors des tables rondes se sont concentrés sur les pressions qu'exerce le développement sur les forêts et les populations, et sur la pertinence des réponses. Les participants ont examiné les moyens d'action permettant d'équilibrer les enjeux du développement et la préservation des forêts dans le cadre de REDD-plus, les enjeux de gouvernance associés pour faire face aux facteurs de déboisement et de dégradation à différents niveaux, ainsi que les politiques nécessaires à l'appui de la gestion durable des forêts afin qu'elle puisse tenir ses promesses et associe le développement à l'objectif de REDD-plus, qui est de réduire les émissions de carbone à long terme.

Thème 3 : Financement forestier et financement de REDD-plus

28. L'investissement dans le secteur forestier et les ressources en bois n'est pas nouveau. Le financement REDD-plus peut apporter de nombreux avantages, mais les intérêts varient entre les différents acteurs et parties. Pour les gouvernements des pays en développement, REDD-plus est une nouvelle source de financement pour le développement et un moyen efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pour les pays développés, il s'agit d'une option rentable pour la compensation de carbone globale. Les organisations non gouvernementales sont essentiellement intéressées par le potentiel de ce mécanisme pour la préservation de la biodiversité. En ce qui concerne les investisseurs, faire en sorte que la gestion durable des forêts soit compétitive peut être une source de financement complémentaire. Beaucoup pensent que cette gestion peut contribuer à faire sortir de la pauvreté la population rurale et les personnes dépendantes des forêts. Certains groupes politiquement puissants et certains groupes d'intérêt peuvent y voir une opportunité de plus de générer des revenus.

29. Il est difficile, mais pas impossible, de répondre à une telle diversité d'intérêts. Différents marchés de carbone forestier peuvent offrir des possibilités communes et distinctes. D'une manière générale, le financement REDD-plus peut prendre les trois formes suivantes :

- Un fonds qui peut être national, bilatéral, multilatéral ou international, et qui mobilise les ressources publiques et privées;
- Un mécanisme de marché qui vérifie et certifie les crédits utilisés par les investisseurs des pays figurant à l'annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques;
- Un mécanisme hybride marché/fonds de crédits associé à des réductions d'émissions certifiées.

30. Quelques propositions sont en faveur d'un financement et d'une mise en œuvre en trois phases de REDD-plus : élaboration de stratégie et renforcement institutionnel; accès à un financement prévisible pour REDD-plus sur la base de critères clairs; et enfin un instrument visant à récompenser les réductions effectives de gaz à effet de serre.

31. Les exposés sur ce thème se sont axés sur le financement de la sylviculture à petite échelle, les normes du marché volontaire et ses critères d'évaluation, ainsi que

sur le partenariat REDD-plus en tant qu'initiative visant à mobiliser les efforts et des fonds pour REDD-plus. L'expérience en matière de gestion durable des forêts à petite échelle en Amérique latine et dans les Caraïbes a révélé que l'une de ses principales faiblesses réside dans le manque d'options financières accessibles ou abordables, ainsi que dans la nécessité d'améliorer les revenus générés par la vente de produits et de services. Le programme REDD-plus peut offrir d'autres possibilités de financement pour la gestion durable des forêts, mais il y aura lieu de prêter attention à un certain nombre de questions. Il s'agit entre autres de l'intégration de REDD-plus dans des stratégies nationales plus larges de financement forestier; du respect des demandes du « bas vers le haut » et de la diversité locale; de la nécessité d'envisager des stratégies de subsistance plus larges et de faire fond sur les structures existantes en ayant toutefois conscience de leurs faiblesses; du recours à des modes d'action intersectoriels et stratégiques au lieu de schémas directeurs; et de la promotion de l'innovation et de l'échange de connaissances, notamment entre les secteurs forestiers et financiers, que « tout sépare », et avec les communautés locales.

32. Une analyse comparative de 10 des dispositifs actuels de certification volontaire suggère plusieurs options qui pourraient contribuer à la certification de projets ou de programmes REDD-plus. Ces options ont été examinées afin de déterminer la mesure dans laquelle elles évaluent les garanties et exigences relatives à REDD-plus, notamment la réduction de la pauvreté, la participation et le respect des peuples autochtones et des communautés locales, l'appui à la gestion durable des forêts, la préservation de la biodiversité, la mesure exacte des émissions de carbone, ainsi que les conditions requises pour le contrôle et l'établissement de rapports, la crédibilité des dispositifs de certification, etc. Bien qu'il n'existe pas de norme unique couvrant tous les aspects essentiels des activités REDD-plus, elles peuvent offrir un point de départ pertinent pour l'innovation et les tests en rapport avec la définition des critères d'éligibilité et des garanties des mécanismes de financement REDD-plus.

33. On a expliqué que le Partenariat REDD-plus était un mécanisme permettant aux pays membres de poursuivre les actions de REDD-plus en attendant la conclusion d'un accord international. À cette fin, parmi plus de 60 pays membres, les pays donateurs sont convenus de fournir les fonds nécessaires, dont les ressources destinées à la préparation et la mise en œuvre des activités. Le Partenariat soutient l'harmonisation des initiatives en cours, et n'est ni un processus parallèle à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ni un forum de négociation. Il œuvre en faveur de la transparence, de la participation de tous et de l'échange d'expériences, et suit la démarche en trois étapes associée aux efforts internationaux de préparation (développement des capacités et options stratégiques), l'élaboration de politiques et de mesures appropriées pour la mise en œuvre de REDD-plus. Le Partenariat identifiera les domaines qui nécessitent un financement plus important et formulera des recommandations pour accroître l'efficacité du processus international.

34. Des participants se sont inquiétés de l'incertitude concernant la disponibilité à long terme des fonds REDD-plus, du rôle de ces fonds par rapport aux marchés en ce qui a trait à l'apport de ressources supplémentaires, et de la nécessité d'un accord international visant à offrir une meilleure sécurité dans les deux cas. Ils ont également émis des craintes quant au fait que le financement de la préservation des forêts pourrait entraver la réussite actuelle des stratégies suivies dans le passé par

les individus pour protéger les forêts. Certains ont évoqué la possibilité d'utiliser les fonds REDD-plus pour l'achat et le reboisement des terres de pâturage, ainsi que l'objectif de faire fond sur l'expérience des communautés et les modèles de gestion locaux, et d'utiliser les fonds REDD-plus afin de contribuer à leur adaptation et à leur développement. Lors du débat sur le paiement potentiel des services environnementaux sous forme d'un mécanisme REDD-plus, des intervenants ont soulevé des problèmes qu'il y a lieu de résoudre, tels que les fuites. Un participant autochtone a mentionné combien il était difficile pour les peuples autochtones de voir leurs propositions examinées par certains gouvernements, en raison de la nature fermée des négociations.

35. L'inquiétude concernant la certification et la normalisation s'est axée sur les compensations entre les coûts de transaction et les bénéfices. Les acheteurs intéressés sont de plus en plus nombreux à utiliser des systèmes de certification pour s'assurer que leurs fonds ne servent pas à causer des dommages sociaux ou écologiques, mais ces systèmes doivent être rentables. Par exemple, le mécanisme pour un développement propre boisement/reboisement a été critiqué en raison des coûts de transaction très élevés. Un autre exposé a porté sur des outils qui ont été élaborés en vue d'une analyse rentable de l'impact social.

36. Les tables rondes se sont attachées à identifier les conditions d'un fonctionnement optimal du financement REDD-plus, tant pour les forêts que pour les populations. Les participants ont tiré les leçons d'expériences de financement forestier à l'échelle nationale et ont débattu des défis clefs que sont notamment l'accès pour les pauvres et les règles de participation aux niveaux local, régional et national, les mécanismes empêchant que REDD-plus passe sous le contrôle de groupes d'intérêt, et la manière de garantir la compétitivité de REDD-plus face à d'autres utilisations de la terre. En ce qui concerne la conformité, le débat a cherché à cerner les besoins de capacités nationales, les leçons tirées de l'expérience en matière de normes volontaires et les politiques et mesures qui garantissent que le financement REDD-plus permette la réduction des émissions parallèlement à la réalisation des objectifs d'équité et d'efficacité.

Thème 4 : Droits, moyens de subsistance et forêts

37. Certains des défis les plus importants pour REDD-plus ont trait au régime de propriété foncière et aux droits de carbone dans le cadre de la poursuite de l'objectif de réduction des émissions, avec la garantie d'un partage transparent des avantages et le respect des engagements de permanence (ou de conformité). En Amérique latine et dans les Caraïbes, les stratégies REDD-plus se développeront dans un contexte d'évolution des régimes fonciers, de revendication accrue des droits sur les services écosystémiques, dont le carbone, et d'élargissement des zones forestières gérées à l'échelle communautaire. Les territoires autochtones accueillent une part importante des forêts d'Amérique latine. Bon nombre d'entre eux sont menacés par les colonisateurs, l'abattage illégal des arbres et les entreprises d'extraction, entre autres, dont les pratiques mettent en danger non seulement les forêts mais également le territoire des peuples autochtones dans son ensemble. D'où l'importance, a priori, des territoires autochtones pour REDD-plus et de REDD-plus pour les peuples autochtones.

38. Le premier exposé sur ce thème a donné un aperçu général des droits fonciers. Les régimes fonciers déterminent qui sont les personnes détenant les droits sur les

ressources forestières, les personnes responsables des pertes et des gains du carbone forestier, et les personnes pouvant réclamer la propriété des services écosystémiques et de leurs bénéfices, ainsi que l'accès à ceux-ci. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont abordé les questions foncières à divers degrés dans leurs propositions de préparation REDD (R-PP), mais cela s'est généralement révélé insuffisant en ce qui concerne aussi bien l'insécurité et les conflits actuels que le non-respect des us et coutumes. Même dans les cas où les droits de carbone sont clairement liés à la propriété foncière forestière, il n'est pas toujours évident de comprendre ce que cela signifie lorsque l'État est le propriétaire des forêts mais que leur gestion incombe aux populations et aux administrateurs locaux; la même incertitude existe concernant l'exécution des engagements et les sanctions en cas de non-respect.

39. Les peuples autochtones – thème du deuxième exposé – possèdent ou gèrent officiellement au moins 160 millions d'hectares de terres en Amérique latine et dans les Caraïbes à ce jour, dont plus d'un quart de l'Amazonie. Le droit au territoire s'inscrit dans d'autres droits collectifs tels que l'autonomie, mais a été exercé à un niveau auquel la majorité des communautés autochtones ne disposaient pas d'institutions favorisant la gouvernance. Par conséquent, REDD-plus offre une occasion non seulement d'augmenter la valeur des forêts, mais également d'appuyer éventuellement la constitution de ces territoires en tant qu'entités politiques, sociales et économiques. Le mécanisme peut toutefois comporter des risques pour les peuples autochtones si ceux-ci n'ont pas la garantie des droits sur la terre ou s'ils n'obtiennent pas les droits de carbone, ou encore si sa mise en œuvre est de nature à perturber la culture traditionnelle et les moyens de subsistance. Il est dans l'intérêt aussi bien des gouvernements que des peuples autochtones de s'asseoir à la même table afin de transformer REDD-plus en opportunité.

40. La gestion communautaire des forêts pourrait être une stratégie efficace pour la mise en œuvre de REDD-plus. Elle se définit d'une manière générale comme « la gestion des ressources et des services forestiers par des communautés ou des groupes issus de communautés selon des règles et des droits collectifs communs ». Le mécanisme REDD-plus pourrait soutenir la gestion communautaire des forêts dans les pays où elle est déjà en place, et aider à réunir les conditions ayant permis la réussite de cette gestion. Ces conditions incluent des institutions efficaces qui réglementent la propriété foncière et des institutions solides assurant la gouvernance à plusieurs niveaux, capables de mettre en œuvre, de maintenir et de défendre les systèmes forestiers productifs.

41. Les intervenants se sont accordés à dire que la légitimité des procédures de REDD-plus repose sur la garantie de la participation des peuples autochtones et des communautés afin de concevoir les stratégies REDD-plus; que les droits aux bénéfices du carbone doivent être clairs et justifiés; que la politique interne de la communauté peut influer sur la distribution des bénéfices au sein de la communauté et qu'un dispositif unique ne fonctionnera pas. En d'autres termes, les options REDD-plus doivent être souples et permettre une adaptation aux contextes locaux.

42. Le débat a également soulevé des questions controversées et suscité des échanges animés. L'un des sujets centraux a été l'échelon approprié pour une gestion efficace des forêts. Un groupe a défendu l'échelon communautaire et les expériences réussies, notamment celles prônant une gestion des forêts basée sur les connaissances traditionnelles, et soutenu qu'il n'existe aucune institution capable de gérer de grands territoires. Un autre groupe a prétendu que la gestion

communautaire des forêts était un échec et impossible à reproduire, et que l'échelon territorial est le plus approprié. Un profond désaccord s'est également formé sur la question de savoir si les droits de carbone doivent être liés aux droits de la terre. Certains se sont inquiétés du fait qu'avec une économie inchangée ce soient les grands acteurs qui gagnent au détriment des communautés. Parmi les autres risques évoqués figurent la fraude (le Costa Rica a lancé la création d'une unité de lutte contre la fraude) et la nécessité de poursuivre les négociations avec les parties intéressées aux échelons appropriés afin d'établir des accords de travail.

43. Les discussions tenues lors des tables rondes ont porté sur les politiques et les pratiques qui touchent ou impliquent les communautés dans leur effort de réduction de la pauvreté, et ont permis d'identifier des perspectives et des leçons pertinentes pour la création de REDD-plus. Les discussions se sont organisées autour de deux sous-thèmes. Le premier groupe s'est penché sur les droits et les communautés, tandis que le second a examiné plus particulièrement les peuples autochtones. Les deux groupes ont cherché à recenser les processus et les dispositions institutionnelles nécessaires pour garantir la participation des communautés à la création et la mise en œuvre de REDD-plus à ses différents niveaux; les politiques nécessaires pour protéger les droits actuels et garantir ceux du carbone ainsi que les perspectives d'intégration dans REDD-plus des pratiques locales de gestion des forêts; et la possibilité de mettre au point des mesures pouvant s'adapter aux contextes locaux. Le premier groupe a examiné le lien entre la gestion des forêts communautaires et REDD-plus, et le second a étudié les manières de concevoir REDD-plus afin de permettre un équilibre entre le mode de vie traditionnel et l'accès au marché.

IV. Enseignements et conclusions

44. Les leçons et les conclusions dégagées des débats tenus lors des tables rondes peuvent être regroupées selon les six thèmes et sous-thèmes de l'atelier, à savoir : gouvernance et mise en œuvre de REDD-plus; opportunités de créer des synergies entre les efforts d'atténuation et les efforts d'adaptation; évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus; financement forestier et financement de REDD-plus; REDD-plus, droits et communautés; et peuples autochtones et REDD-plus.

A. Gouvernance et mise en œuvre de REDD-plus

45. Le mécanisme REDD-plus offre une nouvelle occasion de stimuler la gestion durable des forêts aux niveaux local et national. Il peut également être considéré comme s'inscrivant dans un effort continu entrepris pour faire face aux diverses préoccupations liées à la gouvernance forestière et ne constitue qu'un aspect de la solution aux problèmes liés aux objectifs plus généraux concernant le développement. Il n'empêche que l'architecture institutionnelle évolue et que les bureaucraties actuelles sont de plus en plus soumises à une surveillance par de nouveaux organismes anticorruption auxquels elles doivent rendre des comptes, aux pressions résultant de l'action collective des communautés qui dépendent des forêts et du rôle des médias dans l'amélioration de leur accès à l'information. Les inquiétudes et les risques perdurent, malgré les tendances encourageantes concernant la diminution du taux net de déboisement, l'éventuelle baisse des taux

d'abattage illégal des arbres et la restitution de la propriété foncière forestière à quelques communautés locales.

46. Afin d'améliorer la gouvernance forestière pour REDD-plus, il y a lieu de faire fond sur les expériences passées telles que la décentralisation réussie et les réformes locales efficaces de la propriété foncière. Il est également nécessaire d'exploiter les processus actuels, telles que l'application des initiatives de type FLEG (Gouvernance et police des forêts, plan d'action FLEGT), les accords de partenariat volontaire, la législation sur le bois de la Communauté européenne, la loi Lacey, etc. Un leadership politique et des politiques d'excellence sont nécessaires, tels que des processus ouverts à tous et un dialogue continu, dès lors que l'on reconnaît qu'il y aura des conflits et des clivages. La participation suppose une inclusion des groupes vulnérables, notamment les peuples autochtones et les femmes, ainsi qu'un renforcement de la décentralisation par le biais d'une meilleure intégration proactive des gouvernements locaux à la conception et la mise en œuvre des programmes REDD-plus. Il faut en outre mobiliser des efforts plus soutenus pour le développement des capacités à tous les niveaux.

47. Le mécanisme REDD-plus impose de reconnaître les différences entre les pays, et devra être conçu et mis en œuvre de manière transversale à travers les différents secteurs, sur un fond de politiques et de réformes réglementaires et institutionnelles. Les droits fonciers devront être examinés en détail et clarifiés en ce qui concerne le carbone, les forêts et la terre. La transparence et la responsabilité, y compris des audits indépendants, sont des éléments essentiels du dispositif REDD-plus.

B. Opportunités de créer des synergies entre les efforts d'atténuation et d'adaptation

48. La vulnérabilité sociale et économique et la vulnérabilité au changement climatique devraient être le concept clef reliant les efforts d'atténuation et d'adaptation aux plans de développement. Les mesures d'atténuation sont souvent perçues comme des opportunités d'affaires, tandis que l'adaptation est associée aux coûts. Il importe de s'assurer que le financement du changement climatique accorde une priorité égale aux efforts d'adaptation et d'atténuation. La gestion de la préservation peut constituer un outil d'atténuation et d'adaptation en ce sens qu'elle offre un grand nombre de possibilités et d'avantages indirects lorsque les deux types d'initiatives sont intégrés.

49. L'adaptation se produit au niveau du paysage. Elle doit être souple et opérer à différents moments et échelons, d'un pays et d'une communauté à l'autre.

50. Les participants ont insisté sur le fait que les organismes du secteur non forestier doivent s'impliquer dans un débat plus large sur les voies du développement fondées sur les industries non extractives pour ainsi éviter les conflits et réduire les pressions que la démographie et le développement exercent sur les terres.

51. Il est important de trouver un équilibre entre le rôle des gouvernements nationaux et celui des acteurs locaux. Le niveau national joue un rôle majeur en donnant des directives, en interagissant avec les acteurs internationaux, en promouvant le flux de l'information, en fournissant des fonds et en effectuant des contrôles. En revanche, une centralisation extrêmement poussée peut inhiber la

capacité d'adaptation et d'atténuation. La décentralisation de la gouvernance et une approche des expériences des communautés sont essentielles. Il est particulièrement important de reconnaître les institutions, les traditions, les expériences et les connaissances locales (l'utilisation des connaissances locales est plus efficace); de promouvoir la capacité des autorités locales et des communautés à intégrer les risques et les coûts supplémentaires liés aux effets du changement climatique dans la gestion des ressources naturelles; de partager et de diffuser l'information auprès des communautés locales; de décentraliser les fonds afin de donner aux communautés la possibilité de trouver des solutions et de développer des mécanismes de financement de leurs activités; et de redonner le pouvoir aux autorités locales afin de favoriser la gestion durable et les mécanismes de contrôle.

C. Évolution du paysage, gestion des forêts et REDD-plus

52. Les synergies et la transversalité entre les politiques sont nécessaires au fonctionnement de REDD-plus. Les principaux facteurs du déboisement se manifestent parfois à plusieurs niveaux et en dehors du secteur forestier, si bien que des politiques intersectorielles sont indispensables pour les combattre. L'intégration intersectorielle des politiques doit s'opérer dans l'objectif de contribuer au développement humain des communautés. REDD-plus ne doit être envisagé comme un mécanisme destiné à faire face à tous les problèmes sociaux; ces derniers doivent en effet être abordés par le biais d'une série d'interventions dont REDD-plus fait partie.

53. Certaines des parties prenantes sont plus puissantes et influentes que d'autres, notamment les secteurs qui exercent une pression sur les forêts. Les communautés ont besoin du pouvoir et de l'influence nécessaires à l'égard des décisions qui concernent leurs terres.

54. Les forêts ne fournissent pas uniquement du carbone, mais également divers services. La gestion active des écosystèmes forestiers et des paysages plus vastes doivent être au centre du mécanisme **REDD-plus**, car elle favorise l'utilisation durable et la préservation, stimule le développement local et réduit les émissions de gaz à effet de serre.

55. Au niveau communautaire, il convient d'axer les efforts sur le renforcement de la gouvernance, le capital social et les capacités techniques. Les cas réussis de gestion durable des forêts et de préservation doivent servir de modèles.

56. Il importe d'élaborer et d'adopter des instruments qui aident à équilibrer les ressources naturelles actuelles et potentielles, tels que la prise en compte d'une série plus large de services environnementaux dans les comptes nationaux. Les ressources doivent être destinées principalement au renforcement de la gouvernance dans les zones les plus fortement menacées de déboisement et de dégradation. Il est nécessaire de renforcer les mécanismes fiscaux pour garantir une distribution plus équitable des ressources.

57. Il convient d'élaborer des politiques à l'échelon du gouvernement central concernant les forêts et REDD-plus de telle manière que ces politiques s'harmonisent avec les préoccupations globales et locales. Les stratégies REDD-plus doivent être conçues dans le cadre de processus transparents et participatifs afin d'assurer l'appropriation nécessaire à une mise en œuvre locale. Cela implique au niveau local

des avantages clairs, de la souplesse face à un contexte spécifique et un accord sur les mécanismes de conformité. Les mesures de contrôle et de commande doivent continuer d'être appliquées afin de protéger les forêts, mais sur une base scientifique, avec une analyse solide et en faisant preuve de transparence et de responsabilité.

58. Les gouvernements doivent avoir un rôle plus actif afin de stimuler les marchés des produits durables (tels que les produits du bois certifié) et de services (compensation de carbone).

D. Financement forestier et financement de REDD-plus

59. Les efforts visant à accroître le financement public international pour les forêts et REDD-plus se sont révélés assez efficaces ces dernières années, avec des promesses de contributions combinées de la part du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, d'ONU-REDD, du Programme d'investissement pour la forêt et du Partenariat REDD-plus, et du Fonds pour l'environnement mondial, et une aide bilatérale d'environ 10 millions de dollars américains. Il y a toutefois lieu de renforcer et de développer la structure institutionnelle pour l'affectation de ces premiers fonds aux niveaux national et local. Il convient de définir des critères clairs pour l'affectation, le transfert et la distribution des fonds et des bénéfices, ainsi que pour l'évaluation de l'impact en termes de coût-efficacité et d'équité.

60. À l'échelle nationale, le financement forestier pour REDD-plus exige des réformes de la participation et des réformes politiques en vue de la création de dispositifs financiers et de mécanismes de transferts adaptés. Les bénéfices et les coûts doivent être répartis à tous les niveaux (local, national et international), et le concept de répartition de la charge suppose entre autres d'orienter les bénéfices vers les plus défavorisés. Pour autant que cela soit possible, il faudrait décentraliser les mécanismes financiers et envisager des mécanismes tels que des fonds fiduciaires, des comités intersectoriels, des associations de producteurs, ainsi que des fonds multilatéraux et gouvernementaux. La participation du secteur privé, du niveau fédéral et des niveaux bilatéraux est indispensable.

61. Les normes de REDD-plus relatives à la mesure, à la notification et à la vérification imposent transparence et responsabilité, notamment en ce qui concerne les mécanismes de partage et de distribution des avantages et l'accès à l'information, à la science et aux données. Le processus imposera de gérer les attentes et de fixer des délais raisonnables car les réformes prennent du temps. Le contrôle et l'intermédiation doivent être effectués d'une manière rentable.

E. REDD-plus, droits et communautés

62. L'interaction entre les dispositifs de REDD-plus et le niveau local a fait l'objet d'un débat, en commençant par les concepts de base de processus de formation de droits et de groupes de droits (propriété foncière, droits d'utilisation, etc.). Le principal point dégagé lors des différents débats a été que les droits territoriaux des communautés locales doivent être garantis dans un premier temps. Cela inclut la création d'institutions et l'instauration de formes de propriété communale qui confèrent aux communautés des droits clairs sur les forêts et le carbone à l'intérieur des structures de gouvernance.

63. Afin de créer un mécanisme REDD-plus qui fonctionne, il convient d'établir des règles claires par le biais d'un processus de participation dont les résultats confortent le statut légal. Ces règles doivent inclure tous les niveaux, de l'international au communautaire (voire à l'individu), ainsi que tous les acteurs, et spécifier clairement leur rôle.

64. Le mécanisme REDD-plus peut représenter un danger d'affaiblissement pour les institutions communautaires. Celui-ci peut être compensé par un large accès à l'information dans les langues locales et par un processus participatif d'élaboration de règles et de création du mécanisme national REDD-plus. Il convient de mettre en place, dans tous les pays, des mécanismes de dénonciation et de résolution des conflits pour garantir les droits des communautés concernant leur territoire, sachant que les droits procéduraux doivent être respectés lors de la création et de la mise en œuvre de REDD-plus. Les dispositifs communautaires actuels et les expériences y relatives, telles que la gestion communautaire des forêts et les associations ou organisations de niveau supérieur qui regroupent diverses communautés, doivent être reconnus et développés dans le but de faciliter la création et la mise en œuvre participatives de REDD-plus.

F. Peuples autochtones et REDD-plus

65. Afin de garantir une véritable participation des peuples autochtones aux processus de création et de mise en œuvre de REDD-plus, il est nécessaire d'inclure les organisations autochtones déjà établies en tant que partenaires à part entière dans les dialogues politiques en cours et à tous les niveaux (local, national et international). Il convient de construire des plateformes d'apprentissage favorisant l'échange de points de vue entre les peuples autochtones et les scientifiques, les peuples autochtones et les autres acteurs impliqués dans les processus REDD-plus (par exemple, les organisations non gouvernementales et les gouvernements), ainsi qu'entre les peuples autochtones eux-mêmes.

66. Les dispositifs de REDD-plus doivent reconnaître les droits des peuples autochtones sur leurs terres, les forêts, le carbone et les autres droits sociaux; il faut éviter d'imposer des conditions qui contraignent ces peuples à adopter d'autres modèles de développement, non conformes à leurs traditions et leurs modes de vie; et il faut tenir compte de leurs pratiques traditionnelles, à savoir leurs systèmes de gouvernement, leur culture et leurs systèmes de gestion des ressources naturelles. Le mécanisme REDD-plus est de nature à susciter un changement important, contrairement aux politiques actuelles, en instaurant des processus légitimes de participation reconnaissant les besoins et les droits des populations autochtones dans toute leur diversité et en harmonisant les politiques forestières avec les politiques d'autres secteurs. REDD-plus peut contribuer à protéger les territoires des peuples autochtones contre le déboisement causé par la présence d'intérêts externes sur leurs terres.

V. Recommandations

67. Des projets de recommandations ont été élaborés à partir des exposés et des débats tenus lors des tables rondes. Ces projets ont été présentés ultérieurement lors de la séance plénière, durant laquelle des modifications y ont été apportées sur la

base des commentaires et suggestions formulés. Les recommandations finales de l'atelier sont exposées ci-après :

Il est reconnu que :

Les principales conditions de la réussite de la gouvernance forestière décentralisée sont également valables dans le cadre du nouveau programme de REDD-plus. La garantie de ces conditions repose sur les actions suivantes :

– Promouvoir des processus participatifs, démocratiques et transparents entre tous les intéressés;

– Développer et maintenir un cadre juridique et politique clair;

– Garantir la propriété foncière et l'accès aux ressources forestières;

– Renforcer les capacités à tous les niveaux;

– Garantir la responsabilité à tous les niveaux.

Il est reconnu que :

Les pays qui soutiennent REDD-plus sous l'angle des acheteurs ont la responsabilité de contrôler efficacement leurs propres émissions de carbone.

Les recommandations suivantes ont été faites aux pays et au Forum :

A. Recommandations aux pays

– Soutenir le renforcement de l'intégration de la population locale, notamment des peuples autochtones et des femmes, dans le processus décisionnel, le partage des avantages et la préservation de leurs valeurs culturelles et sociales par le biais de la gestion durable des forêts et de REDD-plus;

– Renforcer la capacité humaine et institutionnelle de tous les participants, en particulier aux niveaux local et territorial et pour les questions relatives à la gestion durable des forêts et à REDD-plus, en recourant à divers modes de partage des connaissances, tels que des partenariats entre les intéressés eux-mêmes. Il convient de mentionner entre autres les peuples locaux et autochtones ainsi que leurs organisations, les femmes, les titulaires de droits locaux, le secteur privé, les centres de formation et les instituts de recherche;

– Appuyer les efforts visant à remédier au manque de connaissances sur les risques et les opportunités que comporte REDD-plus, et créer des mécanismes institutionnels pour gérer les risques;

– Renforcer la coordination intersectorielle et l'harmonisation des politiques afin de combattre les facteurs de déboisement et de dégradation, et d'améliorer les réserves de carbone;

– Promouvoir la participation des organisations non gouvernementales, en particulier nationales, ainsi que des populations autochtones et locales et de leurs organisations en tant que partenaires clefs dans la création, la planification, le suivi, le contrôle et la mise en œuvre des activités liées à la gestion durable des forêts et à REDD-plus. Ces stratégies doivent être exécutées sous forme de processus transparents et participatifs afin d'assurer l'appropriation nécessaire pour la mise en œuvre locale;

– Construire des plateformes d'apprentissage à plusieurs niveaux qui favorisent l'échange d'opinions entre les scientifiques, les peuples autochtones et leurs organisations, et d'autres acteurs impliqués dans les processus REDD-plus (par exemple, les gouvernements, les organisations non gouvernementales, etc.). Cela inclut le développement des capacités de négociation à tous les niveaux;

– Aux niveaux local, régional et national, améliorer la coordination entre les organismes qui sont principalement chargés de la gestion durable des forêts et du développement de REDD-plus;

– S'appuyer sur les institutions, les traditions, les expériences et les connaissances locales pour la création et la mise en œuvre des stratégies relatives à la gestion durable des forêts et à REDD-plus;

– Intensifier les efforts nationaux et locaux pour élaborer et appliquer des réformes de la politique fiscale concernant les forêts, et créer des mécanismes de participation financière qui appuient le transfert des paiements REDD-plus pour renforcer les capacités nationales et locales;

– Faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de financement national, intégral et solidaire, dont le financement REDD-plus, dans les cadres nationaux de planification (par exemple, les programmes forestiers nationaux) qui reposent sur les perspectives nationales ainsi que sur la diversité et la particularité des réalités et des besoins locaux;

– S'assurer que le désir de dépenser les fonds REDD-plus n'est pas l'unique moteur du processus, étant donné le temps nécessaire au développement des capacités, aux réformes institutionnelles, à l'organisation et à la consultation au niveau local;

– Appliquer les politiques de protection sociale et environnementale lors du développement et de la mise en œuvre de REDD-plus;

– Élaborer des politiques à l'échelon du gouvernement central concernant les forêts et REDD-plus de telle manière que ces politiques s'harmonisent avec les préoccupations globales et locales, en particulier la nécessité de soutenir les efforts de réduction de la pauvreté;

– Encourager une meilleure compréhension mutuelle des perspectives et des priorités globales et locales, et élaborer les stratégies REDD-plus sur cette base;

B. Recommandations au Forum des Nations Unies sur les forêts

– Soutenir le renforcement de l'intégration de la population locale, notamment des peuples autochtones et des femmes, dans le processus décisionnel, le partage des avantages et la préservation de leurs valeurs culturelles et sociales par le biais de la gestion durable des forêts et de REDD-plus;

– Encourager les synergies entre l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets sur les forêts par le biais de la gestion durable de celles-ci;

– Promouvoir les relations entre la gestion durable des forêts, d'une part, et les politiques de REDD-plus et initiatives positives, d'autre part, étant donné que

REDD-plus est susceptible de contribuer fortement à la réussite de la gestion durable des forêts;

– Partager les leçons tirées de la gouvernance forestière et des dynamiques plus larges concernant l'utilisation des sols qui sont responsables du déboisement et de la dégradation, et élaborer des stratégies adéquates pour favoriser la répartition du poids financier et des responsabilités entre tous les acteurs (locaux, territoriaux, nationaux et mondiaux);

– Souligner le rôle particulier de la gestion durable des forêts dans la lutte contre la dégradation des forêts et sa nature à renforcer les stocks de carbone forestiers;

– Renforcer la capacité des pays afin de répondre aux demandes du marché de produits et de services forestiers, dont le carbone, avec une meilleure gouvernance forestière, par exemple en identifiant les liens entre REDD-plus et les initiatives de type gouvernance et police des forêts (FLEG/FLEGT);

– Appuyer les dialogues concernant la réduction de la pauvreté, la gestion durable des forêts et REDD-plus, sur la base de certains résultats spécifiques de l'atelier, afin de rechercher des solutions aux nouveaux problèmes et préoccupations.

68. Les participants à l'atelier d'Oaxaca ont remercié chaleureusement les Gouvernements mexicain et suisse, et les autres pays donateurs et organisations d'avoir coparrainé l'atelier, ainsi que le comité organisateur pour ses efforts. Ils ont également adressé leurs remerciements les plus sincères au Gouvernement et au peuple mexicains pour avoir accueilli l'atelier et pour leur généreuse hospitalité.

Annexe I

Programme de l'atelier

Consulter le lien : www.conafor.gob.mx/UNFFtallergobernanzayREDD/

La version espagnole du présent rapport est disponible sur le site Internet de la CONAFOR.

Le contenu de l'atelier peut en outre être consulté dans l'Earth Negotiations Bulletin (Bulletin des négociations de la Terre, au format PDF) : Bulletin de l'atelier d'Oaxaca, vol. 180, n° 1, Atelier d'Oaxaca sur la gouvernance forestière, la décentralisation et REDD-plus en Amérique latine et dans les Caraïbes, résumé final disponible à l'adresse : http://www.iisd.ca/enbvol/enb-background.htm.

Annexe II

Documents de l’atelier

Consulter le blog du CIFOR, à l’adresse : http://ciforblog.wordpress.com/

Annexe III

Principaux éléments concernant les visites

1. Comme mentionné dans la section II ci-dessus, quatre visites sur le terrain ont été organisées, dans le cadre de l'atelier, dans des municipalités proches afin d'approfondir les connaissances communes sur les questions clefs de l'atelier et de favoriser la création de réseaux et la communication entre les participants. Ces visites avaient pour but d'exposer les participants au contexte mexicain et, plus particulièrement, aux différents modèles de gestion communautaire des forêts, notamment les expériences en matière d'exploitation durable et de menuiserie, l'écotourisme et les marchés du carbone.

2. Depuis la révolution mexicaine (1912-1918), les réformes agraires ont constitué le fondement des forêts communautaires au Mexique, suivies par trois facteurs qui ont conjointement favorisé la naissance d'entreprises communautaires forestières hautement innovantes : la participation au gouvernement de réformateurs sensibilisés aux questions sociales dans les années 80, le développement de modes de gouvernance efficaces des ressources forestières à l'échelle communale, et le nombre croissant d'institutions locales chargées d'administrer des entreprises compétitives. À l'heure actuelle, 151 communautés protègent près d'un demi-million d'hectares de forêts, dont la moitié se situe à Oaxaca[3]. Ces entreprises, qui varient considérablement d'une communauté à l'autre, assurent aussi bien la fourniture des moyens de subsistance locaux que la préservation de la biodiversité.

3. Ces quatre visites sur le terrain ont permis de découvrir les expériences communautaires suivantes :

– Gestion des terres communales à Ixtlán de Juárez pour le bois et une grande fabrique moderne de meubles, ainsi que l'écotourisme avec hébergement en cabanes et activités associées; boutique communale et crédit syndical; pépinière régionale hautement technologique et deux magasins de meubles dans la ville d'Oaxaca vendant des produits certifiés par le Forest Stewardship Council;

– Entreprise forestière communautaire à Capulalpam de Méndez baptisée « Pueblo Mágico » (peuple magique), qui gère les forêts et dirige la fabrique de meubles, une usine de mise en bouteille d'eau de source, un centre de médecine traditionnelle, la production de champignons comestibles, l'écotourisme, la protection des bassins et la vente de crédits d'émission de carbone sur le marché volontaire;

– Forêt communautaire à Santa Catarina Ixtepeji, accueillant une usine de traitement de la résine, une usine de mise en bouteille d'eau de source provenant d'une zone communale protégée, une fabrique de bois certifié par le Forest Stewardship Council et des installations d'écotourisme;

– Atelier d'artisanat Copal Manos e Imaginación de Arrazola, EcoAlebrijes, A.C, se livrant également à des activités de reboisement dans les communautés qui lui fournissent le bois ainsi que sur un site archéologique.

[3] D. Bray, « Capitalism Meets Common Property », *Americas Quarterly*, n° 41 (hiver 2010), p. 30 à 35.

Observations concernant les visites sur le terrain

4. Ces exemples de réussite en matière de forêts communautaires et de gestion d'entreprises démontrent l'équilibre existant entre les institutions traditionnelles et des institutions plus commerciales. Dans certains cas (par exemple, l'usine de mise en bouteille de Capulalpam), il est plus important de créer des emplois pour les membres de la communauté que de générer des profits. Dans d'autres cas (par exemple, l'entreprise forestière d'Ixtlán, intégrée verticalement), la productivité de l'entreprise est prioritaire. Les structures communautaires en faveur d'une gouvernance efficace encouragent une administration et une comptabilité transparentes, supposant entre autres des règles claires, des droits, des responsabilités, des normes et des sanctions. Les bénéfices réalisés par l'entreprise sont distribués par l'assemblée communautaire, selon des pourcentages fixés pour le réinvestissement dans l'entreprise, les projets sociaux de la communauté et les dividendes des ménages. Ces dividendes peuvent servir de mesure incitative en faveur de la participation et du respect des normes. Les sites précités ont démontré qu'il existe bel et bien des modèles de gouvernance compatibles avec les traditions et durables sur les plans environnemental et économique.

5. Les participants se sont interrogés sur la possibilité de reproduire ces expériences et sur la manière de procéder dans d'autres communautés plus caractéristiques. L'organisation communautaire et la participation des intéressés ont joué un rôle majeur dans cette réussite, de même que la continuité de la planification et des connaissances, et la formation des membres de la communauté aux techniques nécessaires. On a relevé la présence de femmes travaillant sur les différents projets sans toutefois avoir des rôles d'encadrement.