

Respecter les droits, protéger les forêts: une vision alternative pour réduire la déforestation

Etudes de cas du
Caucus d'Accra

Juin 2010



”Le Caucus d’Accra pour les forêts et le changement climatique est un réseau d’ONG des pays du Nord et du Sud, représentant une centaine d’organisations de la société civile et des peuples autochtones de 38 pays, créé à l’occasion de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) qui s’est réunie à Accra, au Ghana en 2008.

Le Caucus s’attache à placer les droits des peuples autochtones et communautés locales au centre des négociations sur la Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Degradation), et faire en sorte que les efforts pour réduire la déforestation promeuvent une bonne gouvernance et ne soient pas un substitut aux réductions d’émissions dans les pays industrialisés.”

Collaborateurs:

Alejandro Alemán, Centro Humbolt - Nicaragua

Bernadinus Steni, Association for Community and Ecologically Based Law Reform (HuMa) - Indonesia

Bhola Bhattarai, Nabaraj Dahal and Rijan Tamraka, Federation of Community Forestry Users Nepal (FECOFUN) - Nepal

Charles Meshack, Tom Blomley and Nike Doggart, Tanzania Forest Conservation Group - Tanzania

Rahima Njaidi, Tanzanian Network of Community Forest Associations (MJUMITA) - Tanzania

Grant Rosoman, Greenpeace - New Zealand

Kate Dooley, FERN - Belgium and UK

Lourdes Barragán, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) - Ecuador

Natalie Unterstell and Erika Yamada, Instituto Socioambiental (ISA) - Brazil

Nathaniel Dyer, Rainforest Foundation UK

Raja Jarrah, CARE International

Roger Muchuba, Réseau Ressources Naturelles (RRN) + Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones (DGPA) - Democratic Republic of Congo

Samuel Nnah Ndobe, Centre for Environment and Development (CED) - Cameroon

Siri Damman, Rainforest Foundation Norway

Thomas Paka, PNG Eco-Forestry Forum (EFF) - Papua New Guinea

Vanda Altarelli, SONIA - Italy

Edition:
Edward Fenton

Conception:
Helen Garley

Recherches complémentaires par:
Jenny Calder

Un grand merci à:
Clare Morgan

Sommaire

1 Introduction	04
2 Participation	08
Indonésie - Améliorer la gouvernance dans le secteur forestier ou continuer ‘comme si de rien n’était’?	10
Equateur - Construire REDD+: nécessité d’une participation sociale et de l’inclusion des populations autochtones et forestières	14
République Démocratique du Congo - Participation des peuples autochtones et des communautés locales à la préparation de REDD	17
3 Droits aux terres et aux ressources	20
Brésil - Maintenir la résilience des territoires autochtones	22
Cameroun - Défis pour le processus REDD vis-à-vis de la législation en vigueur applicable aux droits à la terre et aux ressources forestières	25
Papouasie Nouvelle Guinée - Le rêve de « l’argent du ciel »: comment les programmes de commerce du carbone affectent les droits des peuples autochtones	28
4 Forêts communautaires	31
Tanzanie - Comment parvenir à un processus REDD bénéficiant aux populations et aux forêts ? Leçons à tirer de la gestion forestière participative	33
Népal - La gestion forestière communautaire est-elle la meilleure option pour la mise en œuvre du REDD+ ?	36
5 Conclusion	38

Les membres du Caucus d’Accra proviennent des pays suivants:

- Australie
- Belgique
- Bolivie
- Brésil
- Cameroun
- République centrafricaine
- Congo Brazzaville
- Danemark
- République Démocratique du Congo
- Equateur
- Gabon
- Allemagne
- Ghana
- Guyane
- Pays-Bas
- Indonésie
- Italie
- Kenya
- Libéria
- Malaisie
- Népal
- Nouvelle Zélande
- Nicaragua
- Norvège
- Paraguay
- Pérou
- Philippines
- Papouasie Nouvelle Guinée
- Afrique du Sud
- Suède
- Tanzanie
- Thaïlande
- Togo
- Ouganda
- Royaume-Uni
- Etats-Unis
- Vietnam



1 Introduction

Le Caucus d'Accra pour les forêts et le changement climatique est une coalition d'ONG des pays Nord et du Sud de la planète,¹ qui suivent les négociations de la CCNUCC depuis 2008. Dans ce rapport, le Caucus propose une vision alternative pour réaliser les objectifs de réduction de la déforestation, plaidant pour des stratégies et des actions ayant pour objectif de neutraliser les moteurs de la déforestation plutôt que de se concentrer exclusivement sur le carbone. Basé sur des études de cas focalisées sur des organisations habituées à travailler avec les communautés forestières, le rapport souligne les problèmes liés à la mise en œuvre de REDD et suggère des moyens pour que les politiques de réduction de la déforestation puissent fonctionner sur le terrain. Par le biais d'études de cas de pays sélectionnés, le rapport présente trois composants vitaux : une participation complète et effective (Indonésie, Equateur, République Démocratique du Congo); des droits fonciers garantis et équitables (Brésil, Cameroun, Papouasie Nouvelle Guinée) et une gestion forestière communautaire (Tanzanie, Népal).

Ce rapport est conçu en première instance pour les faiseurs d'opinion et les preneurs de décisions jouant un rôle dans l'élaboration des politiques et législations nationales concernant REDD. Les études de cas sont conçues pour montrer que le respect des droits et réalités

des peuples autochtones et des communautés tributaires des forêts est la seule façon d'obtenir que les forêts restent intactes.

Le programme de Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) a été très bien accueilli par la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), sur base d'une double urgence: celle d'arrêter la déforestation et le changement climatique. Dans de nombreux secteurs, le programme REDD est considéré comme un mécanisme rapide, réaliste, rentable et économiquement viable afin de régler le problème du réchauffement climatique. Les pays développés ont manifesté leur volonté de fournir des incitations pour maintenir les forêts tropicales en place, afin de réduire les émissions de carbone² dans l'atmosphère. Ces incitations sont conçues de façon à offrir des revenus suffisants aux pays possédant des forêts tropicales afin de mettre en œuvre des modèles de développement alternatifs.

Correctement géré, un programme ayant pour objectif la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts pourrait profiter non seulement au climat mondial, mais aussi au maintien de la biodiversité ainsi qu'aux ressources et aux droits des populations forestières. Néanmoins, faute d'une gestion adéquate, REDD pourrait devenir un mécanisme permettant aux pays pollueurs du Nord de continuer leurs activités économiques non-durables, privant ainsi les peuples dépendants des forêts dans le Sud de leurs droits sur leurs terres et leurs ressources. En outre, selon la définition de 'forêt' adoptée, REDD pourrait favoriser de façon perverse les activités d'exploitation forestière et les plantations d'arbres plutôt que la protection et la restauration des forêts naturelles.

Le programme REDD est une épée à double tranchant qui pourrait avoir de sérieuses conséquences néfastes aux niveaux environnemental et social, tout en ayant un impact négligeable sur les émissions de carbone. Tout comme le climat mondial, la biodiversité et les ressources des communautés forestières et des peuples autochtones sont également en jeu dans les discussions de REDD: c'est une réalité que les dirigeants mondiaux sur le changement climatique doivent reconnaître.

Les fameuses Revues Stern (2006) et Eliasch (2008) établissent que la protection des forêts est économiquement viable, et qu'il est moins coûteux et plus rentable pour les pays industrialisés de réduire les émissions de

gaz à effet de serre par le biais de paiements REDD que de transformer leurs économies et systèmes de production non durables basés sur la consommation de combustibles fossiles.³ La Revue Stern évoque brièvement les multiples fonctions et l'importance des droits fonciers; cependant ces messages ont tendance à être ignorés par les politiciens et les acteurs du marché, pour lesquels les forêts sont des équivalents 'carbone' à vendre et à acheter.

En fin de compte, la CCNUCC est une convention pour le climat, et non pour le carbone. Si les forêts jouent un rôle crucial dans la séquestration du carbone, elles affectent également le climat d'autres façons. Elles jouent un rôle important dans la régulation des nappes phréatiques et des précipitations, et influencent le climat dans des régions plus lointaines. Les forêts réduisent aussi l'impact des catastrophes naturelles, en faisant par exemple office de barrières physiques contre les grands vents et les glissements de terrain. Les forêts naturelles intactes séquestrent plus de carbone que d'autres types de forêts et sont plus résistantes aux incendies que les forêts exploitées. Pour contrer le changement climatique et maintenir les forêts sur le long terme, l'objectif principal doit être de protéger ces dernières et non de préserver les stocks de carbone.

Les forêts offrent également des ressources vitales aux communautés qui doivent s'adapter aux impacts du changement climatique. 60 millions d'autochtones vivent dans les forêts tropicales humides d'Amérique du Sud, du Sud-est asiatique et d'Afrique centrale, et leurs ancêtres ont été les gardiens de la forêt pendant des milliers d'années. Quelque 350 millions de personnes vivent à l'intérieur ou à proximité de forêts denses et dépendent d'elles pour leur subsistance ou leurs revenus.⁴ Pour protéger efficacement les forêts, les droits et les intérêts des populations qui en dépendent doivent être garantis.

Lorsque les communautés forestières ont le contrôle des ressources forestières, elles peuvent empêcher leur destruction par des tiers. Une étude récente de la Banque mondiale a révélé que ce sont les autochtones appliquant l'auto-gouvernance qui assurent la meilleure protection contre la déforestation.⁵ Pourtant, les voix et la participation des peuples autochtones et des communautés locales ont été quasiment absentes du débat climatique. Ce n'est que depuis très récemment que la société civile⁶ est parvenue à intégrer le problème des droits et intérêts des peuples autochtones et des communautés locales dans REDD, et ceci grâce à la mobilisation au sein du mouvement autochtone et d'autres réseaux. Mais le rôle de la propriété locale et des droits fonciers dans la réduction de la déforestation



© Dorthe Friis Pedersen

est à présent sur la table des négociations et une attention accrue est accordée aux questions critiques comme les droits à la terre et aux ressources forestières, la gouvernance forestière, la gestion communautaire, la participation effective et le droit des peuples autochtones à donner ou refuser librement leur consentement. Ces aspects doivent être respectés par les parties prenantes plus puissantes dans les négociations sur les forêts et le changement climatique.

Une approche basée sur les droits de l'homme fournit des cadres généraux pour les lois et législations nationales;⁷ elle devrait être appliquée à tous les secteurs politiques et au planning de développement, y compris l'agriculture, les forêts et REDD. Selon la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relative aux Droits des Peuples Indigènes et Tribaux (OIT 169) et la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples - UNDRIP), les peuples autochtones détiennent un droit collectif sur les territoires dont elles dépendent pour leur subsistance. Elles ont également le droit d'élaborer leurs propres stratégies de développement dans ces domaines. L'UNDRIP a été adoptée à l'Assemblée générale des Nations-Unies en septembre 2007 : seuls quatre pays ayant voté contre.⁸

Selon l'article 32 de l'UNDRIP, « les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en

ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres. »

Les « autres ressources » mentionnées ici incluent également des compensations REDD. Le consentement libre et informé préalable⁹ implique un droit à une procédure correcte, et prévoit une opportunité de réelle influence et de dialogue égalitaire entre les partenaires potentiels (voir Encadré 1).

Trois des pays évoqués dans ce rapport – le Brésil, l'Équateur et le Népal – ont ratifié la Convention 169 de l'OIT. La Convention stipule que les États ont l'obligation de consulter les peuples autochtones, par le biais de leurs institutions représentatives, avant d'envisager toute mesure législative ou administrative qui pourrait les affecter.

Les peuples autochtones détiennent des droits collectifs sur les terres et les territoires dans le cadre de l'OIT 169, ainsi que sur les ressources de leurs terres. Les groupes forestiers non autochtones ne jouissent pas nécessairement des mêmes droits collectifs en ce qui concerne les terres, l'auto-détermination et le consentement préalable libre et informé¹⁰. Cependant, leurs droits fonciers peuvent être protégés directement et indirectement par un certain nombre d'instruments légaux nationaux et internationaux. Il y va de la responsabilité des gouvernements de veiller à ce qu'ils participent pleinement au processus REDD nationaux.

REDD revêt différentes formes et des plans de la préparation à la REDD (*REDD Readiness*) nationaux sont en cours de développement dans le cadre du Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale et le programme REDD des Nations Unies. D'autres initiatives REDD sont mises en œuvre par le biais d'accords bilatéraux et sont – malheureusement – gérées par des organisations internationales et différents acteurs du marché, sans participation adéquate de la société civile, sans transparence ni obligation de rendre des comptes. Comme REDD s'est caractérisé jusque là par un manque de consultation, il n'est guère étonnant que les peuples autochtones aient tendance à être sceptiques. Cette attitude pourrait s'expliquer par une méfiance vis-à-vis des gouvernements, basée sur des expériences négatives passées, mais aussi méfiance vis-à-vis des solutions basées sur le marché pour le problème climatique.¹¹ Le programme REDD basé sur le marché a été rejeté comme étant une 'politique prédatrice' par la société civile lors du Sommet des peuples en Bolivie, à Cochabamba, en avril 2010.¹²

¹ La liste complète des membres du Caucus d'Accra est disponible sur demande.

² Dans le présent rapport, le mot "carbone" est utilisé comme terme générique pour les émissions de gaz à effet de serre et leurs équivalents en dioxyde de carbone

³ Stern, N (2007) *The Economics of Climate Change: Stern Review*. Cambridge, Cambridge University Press and Eliasch (2008) *Climate Change: Financing Global Forests (Eliasch Review)* UK Office of Climate Change.

⁴ Mayers J, Vermeulen S (2002) *Power from the Trees: How Good Forest Governance Can Help Reduce Poverty*. WSSD Opinion Series. Londres: International Institute for Economic Development. Selon les estimations de la Banque mondiale, les ressources forestières contribuent directement à la subsistance d'environ 90% des 1,2 milliards de personnes vivant dans une extrême pauvreté (voir *A Revised Forest Strategy for the World Bank Group*; Banque mondiale, Octobre 2002).

⁵ Nelson A, Chomitz KM (2009) *Protected area effectiveness in reducing tropical deforestation*. Groupe de travail indépendant de la Banque mondiale; Document d'évaluation.

⁶ Dans ce rapport, le terme 'société civile' couvre les populations autochtones, les ONG et les communautés locales.

⁷ UN (2003) *The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN Agencies*.

⁸ États-Unis d'Amérique, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande. L'Australie a ensuite changé d'avis en 2009, lors du Forum permanent sur les questions indigènes des Nations-Unies (UN Permanent Forum on Indigenous Issues - UNPFII) en 2010, la Nouvelle-Zélande a exprimé son soutien à l'UNDRIP, et au même moment, les États-Unis ont déclaré vouloir revoir leur position.

⁹ Dans le droit international actuel, les populations autochtones ont le droit de participer aux prises de décisions et de donner ou non leur consentement pour les activités affectant leurs terres, leurs territoires et leurs ressources ou leurs droits en général. Le consentement doit être donné librement, avant le début des activités et doit être fondé sur une compréhension de tous les aspects concernés par l'activité ou la décision en question: d'où la formule: consentement préalable libre et informé. De: Colchester, M. and MacKay, F. (2004) *In Search of Middle Ground: Populations autochtones, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent*. Forest Peoples Program. Pp.8-14.

¹⁰ Parce que la préséance historique n'est pas le seul critère utilisé pour identifier les groupes pouvant être couverts par l'OIT 169. D'autres facteurs à prendre en considération incluent l'existence de conditions culturelles, sociales et économiques et de lois coutumières particulières et traditions pour leur réglementation interne.

¹¹ ICP (2010) *Déclaration du forum des indigènes d'Amérique latine sur le changement climatique*. Indigenous Climate Portal.

¹² Conclusion finale du groupe de travail 14 sur les forêts: <http://pwccc.wordpress.com/2010/04/29/final-conclusions-working-group-14-forests/#more-1811>

Encadré 1: Consentement libre, informé et préalable (CLIP)

'Un consentement libre, informé et préalable' tel que le stipule la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones (UN 2007) se définit comme suit:

- **Libre:** pas de coercition, d'intimidation ou de manipulation;
- **Préalable:** le consentement doit être demandé bien avant l'autorisation ou le début des activités et doit respecter les conditions temporelles applicables à la consultation/ au processus de consensus des populations autochtones;
- **Informé:** les populations autochtones doivent recevoir des informations couvrant (au moins) les aspects suivants:
 - a. Nature, taille, rythme, réversibilité et portée des projets ou activités proposés;
 - b. Raison(s)/objectif du projet et/ou de l'activité;
 - c. Durée de ce qui précède;
 - d. La localisation des zones affectées;
 - e. Une évaluation préliminaire des impacts économiques, sociaux, culturels et environnementaux probables, y compris les risques potentiels et le partage loyal et équitable des bénéfices dans un contexte qui respecte le principe de précaution;
 - f. Personnel susceptible d'être impliqué dans l'exécution du projet proposé (y compris les populations autochtones, le secteur privé, les instituts de recherche, les fonctionnaires du gouvernement et autres)
 - g. Procédure que le projet pourrait impliquer.

Consentement

La consultation et la participation sont des composants cruciaux du processus de consentement. La consultation doit avoir lieu de bonne foi. Les parties doivent établir un dialogue leur permettant de trouver des solutions appropriées dans un climat de respect mutuel, de bonne foi, et avec une participation complète et équitable. La consultation requiert du temps et un système efficace pour communiquer avec les parties intéressées. Les populations autochtones doivent pouvoir participer par le biais de leurs propres représentants, librement choisis, et d'institutions coutumières ou autres. L'intégration d'une perspective de genre et la participation de femmes autochtones est essentielle, de même que la participation d'enfants et de jeunes, le cas échéant. Ce processus doit leur permettre de refuser de fournir leur consentement. Tout consentement donné doit être interprété comme étant bien compris par les populations autochtones.

Quand ?

Le consentement libre, informé et préalable doit être demandé bien avant le début ou l'autorisation des activités, compte tenu des procédures décisionnelles propres aux populations autochtones, avec des phases d'évaluation, de planning, de mise en œuvre, de surveillance, de jugement et de clôture du projet.

Qui ?

Les populations autochtones doivent spécifier les institutions représentatives habilitées à donner le consentement des populations ou communautés concernées. Dans les procédures de consentement libre, informé et préalable, les populations autochtones, les Agences des NU et les gouvernements doivent veiller à l'équilibre des genres et prendre en compte les opinions des enfants et des jeunes, le cas échéant.

Comment ?

L'information doit être précise et présentée dans une forme accessible et compréhensible, dans un langage que les populations autochtones comprennent pleinement. Le format dans lequel l'information est distribuée doit prendre en compte les traditions orales des populations autochtones, ainsi que leurs langues.

OIT 169

Dans le cadre de l'OIT 169, les populations autochtones ont le droit de, "Décider de leurs propres priorités pour le processus de développement dans la mesure où il affecte leurs vies, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent, ou occuperaient, et exercer un contrôle, dans la mesure du possible, sur leur développement économique, social et culturel."

Dans le cadre de l'OIT 169, la consultation doit s'effectuer de bonne foi, et dans une forme appropriée aux circonstances, dans le but d'obtenir un accord ou un consentement pour les mesures proposées.

Source: Extrait du Report of the International Workshop on Methodologies Regarding Free, Prior and Informed Consent E/C.19/2005/3, entériné par l'UNPFII lors de sa quatrième session en 2005.

Les discussions sur la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts ont tendance à se concentrer sur la participation et la consultation des ayants-droits et des parties prenantes. Ce chapitre explique le concept de participation effective, pourquoi il s'agit d'un élément fondamental de toute politique d'arrêt de la déforestation efficace sur le terrain, et présente les conséquences d'une mise en œuvre trop hâtive ou ignorée du processus. Des études de cas en Indonésie, en Equateur et en République Démocratique du Congo (RDC) illustrent ces aspects.

Marginalisation des peuples autochtones et les populations forestières

Les peuples autochtones et populations forestières sont victimes depuis longtemps de marginalisation et d'aliénation de leurs terres, ressources et territoires. Le programme REDD pourrait encore affaiblir leur position dans certains pays. En Indonésie, 500 cas de conflits sociaux en rapport avec l'huile de palme ont été rapportés rien qu'en 2008. De plus, en RDC, l'agriculture de subsistance locale est souvent présentée comme une cause importante de déforestation.¹³ Comme de nombreuses communautés sont tributaires des forêts pour leur subsistance, il est essentiel que les peuples autochtones et d'autres populations forestières soient impliqués dans tous les aspects de la protection des forêts, de la conception des programmes – jusqu'à leur surveillance et leur évaluation. Cette participation doit aller jusqu'au droit de donner (ou non) leur consentement, de recevoir une part équitable des bénéfices, et de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des activités. Certains exemples sont présentés dans l'étude de cas en Equateur. L'étude de cas en Indonésie montre comment la politique du gouvernement central continue à miner la participation des ayants-droits, et souligne la nécessité d'apporter des transformations fondamentales à la gouvernance forestière pour empêcher REDD d'aggraver le conflit historique ainsi que l'inégalité.

Aucune initiative pour réduire la déforestation ne peut fonctionner sans la confiance de la population locale, qui doit pouvoir faire entendre sa voix. La société civile joue un rôle essentiel dans la sensibilisation des populations, en travaillant avec les communautés tributaires des forêts et en demandant des comptes aux autorités. L'expérience du programme

d'Application des Règlements Forestières, Gouvernance et Echanges Commerciaux (Forest Law Enforcement Governance and Trade - FLEGT) de l'Union européenne a montré que le fait de mettre tous les ayants-droits et les parties prenantes autour de la table génère la confiance et donne des résultats acceptables pour la société civile.¹⁴ Ce processus prend du temps – le temps de veiller à ce que tous les ayants-droits et les parties prenantes soient impliqués, le temps d'identifier avec précision les moteurs de la déforestation, et le temps de faire le point sur les droits fonciers et les processus de partage des bénéfices.¹⁵

Conditions pour une consultation efficace

Deux conditions de base minimales doivent être remplies pour un processus de consultation efficace, capable de garantir la légitimité et la contribution effective des peuples autochtones et de la société civile. La première est l'existence d'une plate-forme efficace, permettant la diffusion de l'information du niveau national vers les provinces et les communautés locales. Dans les pays où ce n'est pas encore le cas, ce processus peut prendre plusieurs années. Une plate-forme pour les discussions relatives aux moyens effectifs et équitables pour arrêter la déforestation est essentielle pour générer la confiance entre le gouvernement, l'industrie, les ayants-droits et la société civile. A défaut, les stratégies envisagées sont vouées à l'échec.

L'étude de cas de la RDC souligne l'engagement du *Groupe de Travail Climat REDD* (GTCR) dans le processus national REDD, et montre comment cette plate-forme pour les peuples autochtones et la société civile peut faire parvenir les questions et problèmes locaux jusqu'au niveau de la prise de décision. Il est essentiel que les ayants-droits soient suffisamment informés, et l'étude de cas de la Papouasie Nouvelle Guinée (chapitre 3) montre ce qui peut se passer quand des projets REDD sont imposés aux communautés qui ne comprennent pas de quoi il s'agit ni comment elles seront affectées.

La seconde condition pour obtenir une participation adéquate est la volonté politique, de tous les côtés, de mettre en œuvre une consultation correcte. Sans cela, la consultation est souvent utilisée pour légitimer un processus dont le résultat est déjà déterminé. La participation doit permettre un réel dialogue, et les gouvernements doivent reconnaître qu'une bonne consultation peut exercer un double effet: aider à améliorer la qualité du résultat politique, et optimiser l'implication de ceux qui seront directement affectés. La consultation permet d'assurer que les propositions soient replacées dans le contexte local, qu'elles soient donc socialement et techniquement viables et

qu'elles fonctionnent dans la pratique.¹⁶ L'étude de cas de la RDC illustre l'importance de ce qui précède: la société civile a contesté le choix du gouvernement qui a préféré engager des experts internationaux qui ne connaissent pas la géographie du pays. En Equateur, la Constitution a donné lieu à des attentes importantes au niveau de la participation et de l'implication des citoyens dans la prise de décisions pour la stratégie nationale REDD en cours d'élaboration. Elle pourrait offrir le cadre politique et légal requis pour garantir une participation équitable au processus.

Obstacles empêchant une consultation efficace

Les principaux obstacles empêchant une consultation efficace sont les suivants:

- pouvoir de négociation inégal entre les groupes d'intérêt ;
- partage insuffisant des connaissances, processus mal planifiés et efforts qui ne parviennent pas à donner un véritable pouvoir décisionnel aux communautés tributaires des forêts et aux ayants-droits ;
- délais inadéquats entre les réunions, ou échéances trop rapprochées et arbitraires qui ne permettent pas une consultation efficace.

L'étude de cas en Indonésie montre comment la bureaucratie et des règles injustes empêchent l'implication des peuples autochtones. De nouvelles politiques REDD ont été entérinées sans consultation adéquate, favorisant les concessionnaires existants et ne reconnaissant pas les droits des peuples autochtones. En RDC, on a vu que les processus bâclés - par exemple pour finaliser à temps un plan de préparation REDD pour l'échéance prévue par la Banque mondiale - compromettent la possibilité d'une participation effective, avec des conséquences qui vont très loin. En Equateur, en revanche, le programme d'incitations pour la conservation des forêts, Socio Bosque, donne des leçons importantes pour la stratégie nationale REDD, particulièrement en ce qui concerne la nécessité d'une participation active des organisations autochtones en respectant leurs structures internes et en leur donnant l'autonomie sur leurs propres territoires.

REDD a le potentiel de drainer les réformes administratives, légales et institutionnelles requises pour attaquer la déforestation. Les études de cas en Indonésie et en RDC montrent que *les processus bâclés ne permettent pas une consultation adéquate*. Organiser une consultation adéquate, cela prend du temps et en créant une fausse urgence, on compromet la qualité de l'analyse, du planning et des résultats. Les stratégies mises en œuvre dans le cadre d'échéances urgentes et arbitraires imposées par des acteurs externes ne règlent pas les problèmes

« Aucune initiative pour réduire la déforestation ne peut fonctionner sans la confiance de la population locale, qui doit pouvoir faire entendre sa voix »

et ne préservent pas les droits des populations autochtones et tributaires des forêts – ce qui est essentiel pour élaborer des politiques durables qui fonctionnent sur le terrain et permettent d'éviter les conflits.¹⁷ La participation est une étape essentielle, et aucune tentative pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts ne peut aboutir sans cela.

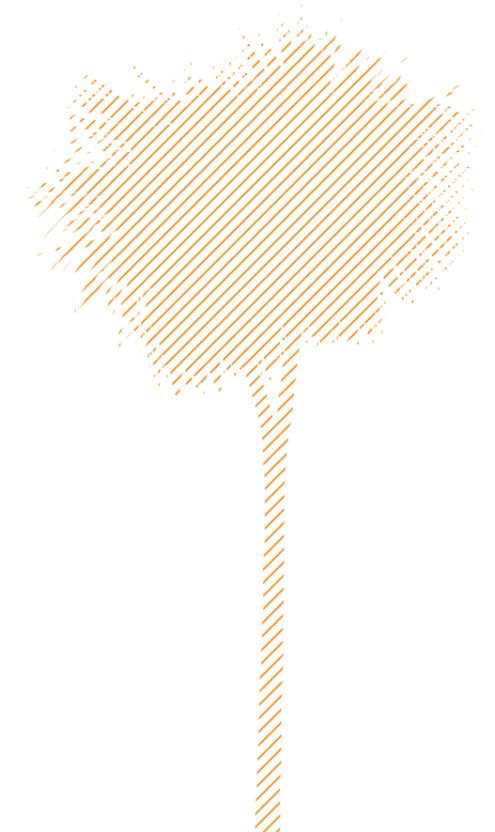
¹³ Un rapport de 2010 de la Rights and Resources Initiative (The End of the Hinterland: Forests, Conflict and Climate Change) note la pression sans précédent sur les forêts du monde, et pose cette question: 'Qui va fixer l'agenda et qui va prendre les décisions?...Sur quelles bases l'arrière-pays sera-t-il intégré dans la politique mondiale ?'

¹⁴ Ozinga S, Leal R (2010) Forest Watch Special Report – Update Report on FLEGT Voluntary Partnership Agreements. <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/VPA%20update.pdf>

¹⁵ Leal R (2009) Is REDD Undermining FLEGT? FERN, Royaume-Uni.

¹⁶ Consultation Requirements Under FLEGT. Logging Off. Briefing Note 1, mars 2008.

¹⁷ Le Programme pour les peuples forestiers (Forest Peoples Programme) est opposé aux dates et échéances pour les politiques nationales REDD, car elles peuvent créer des incitations pour des propositions bâclées et une consultation inadéquate. Voir leur publication de 2009: Moving the Goal Posts? Accountability Failures of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Rights, Forests and Climate Briefing Series.





Améliorer la gouvernance dans le secteur forestier ou continuer 'comme si de rien n'était'?

Par Bernad Steni, HuMa (Association for Community and Ecologically Based Law Reform), Indonésie

Après la Conférence des parties à Bali, en 2007, l'Indonésie a très rapidement modifié sa politique forestière nationale dans le cadre de REDD. Cependant, selon la façon dont le gouvernement indonésien mettra en œuvre le processus REDD et les décisions politiques initiales prises, REDD pourrait soit renforcer les problèmes de faible gouvernance dans le secteur forestier soit initier un mouvement vers une démocratisation accrue et un processus décisionnel participatif. Sans une bonne gouvernance, le plan REDD en Indonésie ne pourra pas avoir d'effets positifs ni sur les forêts, les peuples autochtones et les autres communautés forestières, ni sur le climat.

Cette étude de cas résume la réforme du secteur forestier en Indonésie depuis 1967, et évalue ensuite de manière critique les politiques REDD actuelles et les programmes pilotes.

Héritage des politiques forestières

Depuis que la première loi forestière a été promulguée en 1967, l'Indonésie promeut l'exploitation forestière comme principale source de revenus. Le gouvernement a conservé le cadre légal de l'époque coloniale néerlandaise, retenant de nombreux concepts légaux coloniaux et prenant peu de mesures pour redéfinir la politique et l'adapter aux nouvelles réalités politiques de l'état indépendant.

Forêt d'Etat

Le concept le plus crucial de la Loi forestière de base est la forêt d'Etat, ce dernier ayant l'autorité exclusive sur tous les aspects de l'activité humaine dans tous les territoires classés comme zones forestières d'Etat (*kawasan hutan*). Pour renforcer le contrôle de l'Etat sur la zone forestière définie, et pour faciliter l'attribution des concessions, le gouvernement s'est lancé dans une série d'exercices cartographiques culminant en 1980, époque à laquelle chaque gouverneur provincial a préparé un Plan consensuel d'affectation des terres forestières (*Tata Guna Hutan Kesepakatan* ou TGHK). Dans le cadre de cette procédure, 143.8 millions d'hectares (environ 75% du territoire national)



ont été classés 'terres forestières' qui ont ensuite été placées sous la juridiction du Ministère de la Foresterie, qui ont été divisées en différentes catégories de gestion: forêts protégées (27%), forêts conservées (16%) et différentes catégories de forêts productives (57%).¹⁸

Le processus politique de 1998, qui a entraîné le recul du Nouvel Ordre, était basé sur la promesse d'une réforme fondamentale, comme une décentralisation du pouvoir aux niveaux des provinces et du district afin de contrôler les ressources naturelles. En 1999, un nouveau TGHK a réduit la zone classée forêt d'Etat à environ 120 millions d'hectares. Les données suggèrent que depuis lors, c'est le status quo, avec quelque 72 millions d'hectares (60%) des forêts classées en tant que « forêts productives limitées et permanentes », converties depuis lors, et 33 millions d'hectares (28%) de forêts protégées à transposer en forêts productives pour satisfaire les besoins économiques.

La gestion des forêts d'Etats a échoué à de nombreux égards. *Tout d'abord*, il y a eu une contradiction entre le principe de la gestion forestière durable - le fondement de la loi forestière nationale,¹⁹ - et la réalité de l'exploitation massive des forêts. Le gouvernement a joué un double rôle: protéger les forêts et les détruire. *En second lieu*, il n'y a eu aucune participation des populations forestières à aucun stade du Plan consensuel d'affectation des terres forestières. Même lorsque les gouvernements provinciaux étaient impliqués, les populations forestières n'ont pas participé au processus, qui est toujours très contrôlé par les agences gouvernementales.

Les cartels contrôlent la forêt

Dans un régime où les ressources naturelles sont totalement contrôlées par les agences gouvernementales, l'opportunité d'obtenir un partage des bénéfices de la production forestière est déterminée par le degré de connexion politique avec le centre du pouvoir. Jusque dans les années 1990, dix entreprises à peine détenaient 228 concessions d'exploitation, couvrant 27 millions d'hectares de forêt naturelle: c'est-à-dire que 45% des 60 millions d'hectares de forêts sont octroyés pour des concessions d'exploitation.²⁰

Aujourd'hui, les principaux détenteurs des concessions forestières sont toujours des entreprises appartenant à ces conglomérats. Dans le passé, elles ont fonctionné comme un cartel dans lequel les militaires, les politiciens ou les bureaucrates (le 'partenaires silencieux') recevaient 20%-25% pour garantir la sécurité et la protection politique des concessions.²¹ Il semble que rien n'ait changé depuis la chute du Nouvel Ordre. En 2004, le Financial Transaction Report Analysis Center a découvert des millions de *roupies* sur quinze comptes en banque appartenant à des officiers de police, et provenant de transactions illicites, y compris de l'exploitation illégale.²²

Droits autochtones

Le contrôle de l'Etat sur les zones forestières prévaut sur le contrôle traditionnel des peuples autochtones sur leur propre forêt. La propriété coutumière dans les forêts n'est pas reconnue comme un droit foncier. Même si des concessions sont faites aux communautés par le biais de licences de gestion limitée, l'Etat continue de détenir l'autorité finale pour le contrôle des forêts.

Il existe certaines opportunités légales pour que les peuples autochtones aient davantage accès aux forêts. Presque toutes les lois relatives aux ressources naturelles offrent un cadre légal définissant une approche par phases pour la reconnaissance des droits autochtones, par ces biais: (1) l'existence des peuples autochtones doit être reconnue par le gouvernement provincial; (2) la zone de forêt coutumière doit être décidée par le ministre des forêts; et (3) le ministre/gouverneur/chef de district peut donner une concession pour exploiter les produits forestiers. En réalité, ces phases sont compliquées par de longues procédures administratives, des coûts élevés et une approche formaliste très difficile à suivre par des non spécialistes.

Mais pendant ce temps, la forêt naturelle intacte traditionnellement détenue par les peuples autochtones est en danger. L'industrie de l'huile



de palme, avec celle du papier et de la pulpe, se développent rapidement et ont manœuvré très agressivement pour obtenir des concessions dans les forêts naturelles et les tourbières, des régions comportant d'importants stocks de carbone. En 2008, l'Indonésie - qui possède 83% des tourbières du sud-est asiatique - a converti 19.8 millions d'hectares de forêt naturelle intacte en plantations de palmistes et 27.71 millions d'hectares en plantations pour l'industrie de la pulpe et du papier, avec des impacts sociaux et environnementaux catastrophiques. Oil Palm Watch Indonesia a noté qu'en 2008 il y avait plus de 500 cas de conflits associés aux plantations de palmistes. Depuis 1998, l'Indonésie a perdu 126 espèces suite à la disparition des habitats provoquée par ces plantations, dans des endroits où les peuples autochtones étaient les gardiennes de la forêt depuis des siècles.

Politiques REDD

L'Indonésie a promulgué trois politiques pour REDD: (1) une politique d'activités de démonstration, (2) des directives pour REDD, et (3) des procédures d'autorisation pour la séquestration du carbone et les réservoirs de carbone. Les trois politiques sont basées sur une approche standard pour l'octroi des concessions forestières utilisées par le département forestier. En bref, elles pérennisent l'héritage de la loi forestière coloniale à bien des égards.

Tout d'abord, les peuples autochtones n'ont pas le droit d'être impliqués dans le développement des activités REDD. Tout le processus est contrôlé par des décisions ministérielles ou d'autres décisions gouvernementales.

En second lieu, les peuples autochtones ne sont pas reconnus comme les propriétaires de la forêt; mais comme des résidents ordinaires, habilités à

en tirer certains bénéfiques.

En troisième lieu, la loi stipule que pour entamer un programme REDD, une licence de concession forestière existante doit être possédée. La licence REDD n'est pas un nouveau type de concession ; elle assujettit plutôt les droits REDD à une licence existante (telle qu'une licence d'exploitation) pour des services environnementaux ou la foresterie sociale. C'est pourquoi les peuples autochtones et les communautés locales doivent suivre des procédures complexes pour obtenir une licence forestière standard et sont obligées de demander une licence REDD additionnelle.

Projets pilotes

Des projets pilotes sont en cours en Indonésie, aux niveaux des provinces et des districts, avec des fonds provenant de différentes sources. Deux exemples sont présentés ci-dessous.

1. *Fauna & Flora International (FFI)* opère un projet REDD dans l'écosystème Ulumasan dans le but de protéger 558,382 hectares (74%) de forêts naturelles intactes, et 192,146 hectares (26%) de forêts dégradées. Le développeur de ce projet estime que la forêt comporte ici une moyenne de 188 tonnes de carbone par hectare, dont 20% supposés souterrains.²³

Le projet Ulumasan a été formalisé dans un contrat signé par le Gouvernement Provincial d'Aceh qui autorise Carbon Conservation Pty Ltd à inviter Merrill Lynch comme acheteur sur le marché volontaire, avec un prix pour le carbone de US\$4 par crédit durant 2008-11, allant jusqu'à US\$7 en 2012-13.²⁴

2. *Le KFCP (Kalimantan Forest and Climate Partnership)* opère dans le cadre d'un accord bilatéral signé en 2008 entre l'Indonésie et l'Australie, appelé Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership. L'intention est de réhabiliter une partie de l'ancien projet de développement des tourbières dans le Kalimantan central, mis en œuvre à l'époque du Président Suharto. L'Australie donnera US\$30 millions pour le programme, couvrant:

- le développement politique et la constitution de capacité
- un support technique pour l'Indonésie, pour la comptabilisation et la surveillance du carbone forestier
- des activités de démonstration et approches d'essai de REDD.²⁵

Le travail initial a pour objectif de sauver 50,000 hectares de forêts marécageuses tourbeuses

et de réhabiliter 50,000 hectares de tourbières dégradées comme zone tampon, à étendre lorsque d'autres fonds deviendront disponibles.²⁶

Le problème des projets pilotes: les droits et la participation

L'expérience avec les projets pilotes REDD souligne la difficulté à impliquer les populations locales. La sécurité des droits fonciers est un problème qui perdure, étant donné que ces programmes REDD sont assujettis à un système de licence, soumis à des procédures légales formelles que les peuples autochtones ont du mal à suivre. En même temps, le besoin de base des peuples autochtones - celui de sécuriser leurs droits aux ressources forestières de leurs terres ancestrales - est négligé par les politiciens. Dans certaines régions, la situation est encore pire parce que le territoire autochtone chevauche les concessions octroyées par le gouvernement. L'équipe de projet admet que pour régler la question de la sécurité des droits fonciers dans les négociations de projet, il faut plus de temps (et d'énergie) que n'en offre l'actuelle ruée qui caractérise la mise en œuvre de la politique REDD.²⁷

Outre les droits fonciers, FFI a également mis à jour des barrières empêchant la participation au partage des bénéfices. Les gouvernements locaux à Aceh ont proposé au moins trois options, toutes plaçant le contrôle exclusif du partage des bénéfices sous l'autorité du gouvernement: mettre tous les bénéfices dans le budget des dépenses locales; distribuer les fonds par le biais des unités inférieures du gouvernement; ou investir dans l'amélioration de l'infrastructure comme les conduites d'eau et les services de santé.²⁸ A défaut de participation des parties prenantes locales dans la conception des structures de partage des bénéfices, aucune option n'a été perçue comme une juste distribution des ressources.

L'accord australien avec l'Indonésie ne garantit pas les droits des peuples autochtones, ce qui est contraire à la Déclaration des Droits des Peuples Autochtones des Nations-Unies. Selon un récent rapport d'investigation, l'objectif réel du projet REDD Australie-Indonésie n'est pas de réhabiliter les tourbières, mais d'obtenir des crédits carbone bon marché du Kalimantan central pour compenser les émissions australiennes.²⁹

HuMa (Association for Community and Ecologically Based Law Reform) est basée à Djakarta et agit pour intégrer les droits des peuples autochtones dans la législation nationale en Indonésie. <http://huma.or.id>

¹⁸ Hardjosoemantri K (1993) Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Gadjah Mada University Press, Jogjakarta, hal. 4.

¹⁹ Voir point (c) de la considération relative à l'établissement de la loi forestière n° 41/1999.

²⁰ Kartodiharjo H, Jhamtani H, eds (2006) Environmental Politics and Power in Indonesia. Jakarta: Equinox, pp 27-8.

²¹ Op cit, p. 26.

²² Gatra Magazine, 6 août 2005, cité par Riza Suarga (2005) Pemberantasan Illegal Logging: Optimisme di Tengah Praktek Premanisme Global. Tangerang: Wana Aksara, pp 130-2.

²³ Reducing Carbon Emissions from Deforestation in the Ulumasan Ecosystem, Aceh, Indonésie - A Triple-Benefit Project. Note pour l'audit CCBA, présentée par le Gouvernement provincial de Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh) en collaboration avec Fauna & Flora International et Carbon Conservation Pty Ltd. Représentée en décembre 2007, pp 4-5, 10. (150 tC en surface et 38 tC sous la terre.)

²⁴ Voir Ulumasan Ecosystem Project Sales and Marketing Agreement, juin 2008, qui détaille également la procédure de résolution des litiges.

²⁵ Kalimantan Forest and Climate Partnership, voir www.climatechange.gov.au

²⁶ Ibid.

²⁷ Interview de Dewi Rizki, de FFI Indonésie, Hôtel Haris, Djakarta, 21 octobre 2009.

²⁸ Interview de Hilarius Wibisono, initiateur d'Aceh Green, Djakarta, 11 novembre 2009.

²⁹ Un rapport d'investigation de Friends of the Earth Australia, AidWatch, WALHI et Serikat Petani, publiée en novembre 2009, note que la proposition de projet promeut la commercialisation complète des crédits forestiers pour aider l'Australie à compenser son obligation de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Australia's REDD Offsets for Copenhagen, Friends of the Earth Australia, AidWatch, WALHI & Serikat Petani, novembre 2009.





Construire REDD+: la nécessité d'une participation sociale et de l'inclusion des populations autochtones et forestières

Par Lourdes Barragán, Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, Equateur

En Equateur, les questions de participation sociale, des droits des peuples autochtones et de conservation de la nature gagnent en importance. La Constitution de 2008, approuvée par une grande majorité d'Équatoriens, met l'accent sur l'équité et la solidarité, reconnaît des droits à la nature et évoque d'importants concepts tels que la pluri-nationalité et les droits des peuples autochtones à un isolement volontaire.³⁰ Le cadre politique et légal donné par la Constitution peut renforcer l'application d'une approche durable du développement, et a suscité des attentes au niveau de la participation et de l'implication des citoyens dans les processus décisionnels.

Ces changements constitutionnels ont donné lieu à un nouveau modèle, intégrant des droits socio-économiques et environnementaux importants, ainsi que la gestion des ressources naturelles. En trois ans de gouvernance du Président Correa, cette transition ne s'est pas faite sans conflits ni difficultés. Malgré les efforts gouvernementaux pour mettre en œuvre ces changements, la participation de la société civile est toujours inadéquate. C'est particulièrement le cas pour le mouvement autochtone, l'une des parties prenantes sociales les plus importantes en Equateur et dans toute l'Amérique latine.

Le processus décisionnel en rapport avec la stratégie nationale REDD+ est également difficile à mettre en œuvre. A ce jour, les représentants des organisations de peuples autochtones et les autres parties prenantes n'ont pas été suffisamment impliqués dans la conception de REDD et les lois, plans et politiques concernant la forêt, bien qu'ils aient le mérite d'exister, sont toujours en phase initiale. Cependant, les représentants du gouvernement ont exprimé leur volonté d'inclure la société civile dans le processus d'élaboration politique.

Stratégie nationale REDD+

Bien qu'il reste encore une importante couverture forestière en Equateur, le pays connaît l'un

des taux de déforestation les plus importants au monde, 1.47% (198,000 ha/an). Cette déforestation exerce un impact majeur sur la biodiversité et la subsistance des populations, et produit environ 55 millions de tonnes d'émissions de CO₂eq par an,³¹ plus de 80% de toutes les émissions de CO₂ en 2006. La plupart des forêts les mieux conservées se trouvent dans des territoires autochtones et protégés, les plus grandes couvertures forestières se situant dans le centre et le sud de l'Amazonie.

Le gouvernement – et particulièrement le Ministère de l'Environnement – a répondu à la menace par une série de mesures. Le Plan de développement national (*Plan Nacional del Buen Vivir*) a pour objectif de réduire le taux de déforestation de 30% pour 2013, et a conçu un nouveau modèle de gouvernance forestière. L'échelle, la portée et la durabilité de ces initiatives nécessitent des ressources financières et techniques importantes, et notamment une initiative mondiale REDD+ pour aider à apporter les changements institutionnels requis, particulièrement si elle parvient à attirer des fonds qui complètent ceux du gouvernement équatorien.

En tête des autres pays ayant des forêts tropicales, l'Equateur est un pionnier pour de nombreux aspects de la préparation à la REDD+. Il a élaboré un programme étatique d'incitations pour la conservation de la forêt sans mécanismes de commercialisation. Différents composants de la stratégie nationale REDD+ proposée, qui suivent le nouveau modèle de gouvernance forestière, sont à un stade avancé: (1) le programme Socio Bosque (un mécanisme d'incitation pour la conservation en place depuis 2008); (2) un Système d'information forestier; (3) un système de Monitoring, Rapport & Vérification (MRV); et (4) le programme d'Afforestation et de Reforestation. D'autres éléments de cette stratégie nécessitent encore beaucoup de travail, notamment le cadre légal pour les services environnementaux, la gestion durable des forêts, la régularisation des droits foncière et le contrôle forestier. Alors que la stratégie nationale REDD+ de l'Equateur va plus loin que les émissions de carbone et concerne aussi la pauvreté et la conservation de l'environnement, il est essentiel que les ayants-droits locaux soient correctement consultés pour assurer que la politique soit enracinée dans le contexte et les besoins locaux.

Information, participation et inclusion

La stratégie nationale REDD+ pourrait offrir d'importantes contributions à la protection des forêts et à la lutte contre le changement climatique. Toutefois, pour que la stratégie produise des bénéfices sociaux et environnementaux, elle doit définir clairement les

ayants-droits et les parties prenantes impliqués, le type de procédure participative pour la mise en œuvre, et les effets que les relations de pouvoir pourraient avoir sur le résultat final. La conception et la mise en œuvre du programme Socio Bosque, l'un des composants de la stratégie REDD+, axées sur le partage des bénéfices, pourraient donner des leçons essentielles, applicables à d'autres domaines.

Socio Bosque est le programme fer de lance du gouvernement pour la conservation. Il propose des incitations économiques pour la préservation de la forêt et cherche non seulement à réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais aussi à alléger la pauvreté et à promouvoir la conservation de la biodiversité et les services environnementaux. Le programme contribue à la préservation de plus de 400,000 hectares de forêts – 10% de son objectif général. Il ne comportait pas de processus de consultation pour sa conception, même s'il était basé sur l'expérience d'un projet d'incitation avec une communauté autochtone Chachi. Socio Bosque implique une variété de bénéficiaires, allant des propriétaires fonciers privés aux peuples autochtones et communautés locales. Les titres fonciers constituent une condition de base pour participer au programme, ainsi que la définition d'un plan d'investissement social pour les revenus perçus par les communautés. La participation est essentiellement réduite à la surveillance des plans de conservation et d'investissement.

Les chefs des organisations de peuples autochtones ont critiqué ses principaux domaines d'application, y compris les procédures définissant la relation avec les communautés, qui ne respectent pas leurs différentes structures représentatives; le manque de garanties contractuelles capables de prévenir la poursuite de l'exploitation de ressources non renouvelables; et la perte potentielle d'autonomie et de contrôle sur les territoires autochtones. Le programme a été critiqué – comme l'a été le futur mécanisme REDD- même si différentes communautés et peuples autochtones y ont activement participé. Un problème majeur concerne l'usage potentiel des marchés du carbone dans REDD, et la méfiance historique qui caractérise la relation entre l'Etat et le mouvement autochtone.

L'expérience avec Socio Bosque et les autres politiques gouvernementales a révélé la nécessité d'une participation plus efficace des parties prenantes, ce qui ne requiert pas seulement une meilleure diffusion de l'information sur les politiques adoptées, mais aussi l'analyse des propositions et demandes du mouvement autochtone et de la société civile et leur implication dans le processus décisionnel. Etant donné l'importance des forêts et des services environnementaux pour la vie et le bien-être des



© Nils Hermann Ranum

êtres humains, des canaux et des mécanismes doivent être créés pour garantir la légitimité de la participation à la définition d'un processus REDD+ honnête et équitable.

La Constitution équatorienne stipule que les services environnementaux ne sont pas sujets à appropriation et que leur production, leur fourniture et leur utilisation sont régulées par l'Etat. Cette approche a d'importantes implications pour la propriété et la gestion du carbone forestier, étant donné que les propriétaires des forêts ne sont pas nécessairement les propriétaires du carbone forestier. Dans cette optique, la priorité pour la préparation à la REDD+ des pays doit être de définir un cadre légal secondaire pour les services environnementaux, qui clarifie les droits sur les terres, les ressources forestières et le carbone, et qui établit des mécanismes solides pour la participation, le monitoring des impacts sociaux, des bénéfices et des coûts, et un partage équitable des bénéfices.³² Le cadre légal de REDD devra garantir une participation réelle à la conception et à toutes les phases de développement et de mise en œuvre de REDD, et des procédures claires pour la mise en œuvre du droit des peuples et *communautés autochtones* à une consultation informée et préalable,³³ comme le stipule la Constitution.

L'Equateur est l'un des pays qui teste actuellement la mise en œuvre des normes sociales et environnementales REDD+³⁴. Ce processus pourrait représenter une opportunité importante de renforcer la participation citoyenne dans la prise de décision REDD et la mise en œuvre si ces normes devaient être appliquées en Equateur. L'inclusion de la conformité aux conditions de l'UNDRIP et de l'OIT 169, que l'Equateur a ratifiées, spécialement celle qui concerne le consentement préalable

libre et informé, pourrait créer un précédent pour la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+.

Si REDD+ demande une expertise scientifique critique qui pourrait aider le pays à satisfaire les conditions internationales, une approche technique ne peut devenir une base d'exclusion d'autres formes de connaissances, comme les savoirs, valeurs et droits traditionnels. Il faut faciliter une participation informée et critique des peuples autochtones dans le cadre d'un processus ouvert et honnête, prenant en compte leurs propositions et demandes. La constitution de capacité, l'éducation et la sensibilisation aux problèmes de la foresterie, à REDD et au changement climatique, doivent être promus par l'Etat et la société civile. De la même façon, les experts techniques doivent connaître les droits, valeurs, pratiques et systèmes de connaissance de leurs contreparties dans la société civile et les communautés forestières, et éviter de créer une élite technique déconnectée des populations affectées par les décisions prises.³⁵

L'un des plus grands problèmes compromettant un mécanisme REDD durable et honnête en Equateur est la priorité historique que les institutions publiques et privées ont donnée à la croissance économique à court terme, sur base de l'extraction des ressources naturelles, de préférence à un développement durable à long terme. Si la conservation continue d'occuper la seconde place derrière les moteurs de la déforestation (comme l'extraction de pétrole, l'exploitation minière et la monoculture industrielle) il sera difficile de garantir la préservation des forêts à long terme. Les relations de pouvoir qui caractérisent ces secteurs influenceront la dynamique des processus de participation et de prise de décision dans la gestion des ressources naturelles, et des efforts spéciaux sont requis pour garantir une participation équitable.

Autres considérations

La promotion d'une participation équitable et effective dans le processus décisionnel REDD+ en Equateur, ainsi que le respect des droits collectifs, des connaissances et des pratiques des parties prenantes dans la forêt (en particulier ceux des peuples autochtones) sont des questions qui représentent de grands défis actuellement. Les prochains mois seront essentiels pour la définition d'une stratégie et d'une politique efficace pour REDD dans le pays. Les bénéfices sociaux et environnementaux résultant de la préservation des forêts ne peuvent devenir réalité que si un large cadre légal, politique et technique est mis en place. Toutes les politiques et initiatives conçues pour combattre les moteurs de la déforestation doivent être cohérentes et se compléter. Il reste beaucoup à faire pour garantir

« Enfin, la participation implique le droit pour les populations autochtones et forestières de décider de manière informée si elles participent ou non à REDD+, et sous quelles conditions »

une participation effective dans la conception des politiques REDD+, la définition de mécanismes de partage des bénéfices et du monitoring des indicateurs sociaux et environnementaux.

Enfin, la participation implique le droit des peuples autochtones et les populations forestières de décider de manière informée si elles participent ou non à REDD+, et sous quelles conditions.

La mission de CEPLAES est d'aider à régler les inégalités économiques, sociales, environnementales, sexuelles et ethniques. Ces 30 dernières années, son travail s'est concentré sur la gestion des connaissances et la défense politique dans ces domaines. www.ceplaes.org.ec

³⁰ Articles 56-60 (Droits des communautés, populations et nationalités), articles 71-74 (Droits de la nature), et article 85 (participation), entre autres. Le texte complet de la Constitution 2008 est consultable sur www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

³¹ Ministerio del Ambiente: Programa Socio Bosque. 2010. Socio Bosque: Primer Año de Implementación 2008-09.

³² Costenbader J, ed. (2009) Legal Frameworks for REDD: Design and Implementation at the National Level. IUCN, Gland, Suisse.

³³ La Constitution de 2008 fixe le droit de consultation préalable libre et informée, plutôt que le consentement, ce qui a été demandé par les populations autochtones.

³⁴ En cours de développement par Climate Community and Biodiversity Alliance (CCBA) et CARE: <http://www.climate-standards.org/REDD%2B/>

³⁵ Blomquist W, Schlager E (2005) Political pitfalls of integrated watershed management. *Society and Natural Resources* 18: 101-17.

République Démocratique du Congo



Participation des peuples autochtones et des communautés locales à la préparation de REDD

Par Roger Muchuba, Réseau Ressources Naturelles (RRN) et Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones (DGPA), RDC

La République Démocratique du Congo (RDC) est une étude de cas importante pour REDD. Elle abrite 60% des forêts du Bassin du Congo, la seconde forêt tropicale humide continue du monde. Malgré les taux historiques de déforestation relativement faibles, cette forêt caractérisée par une riche biodiversité est menacée d'autres façons depuis la fin du conflit.³⁶

Cette étude de cas ne traite pas du problème important de la relation de REDD avec les réformes du secteur forestier en RDC³⁷; elle se concentre plutôt sur le processus de préparation REDD de 2008 jusqu'à ce jour.

Début d'un plan national REDD en RDC

La RDC est membre de l'UN-REDD et du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (Forest Carbon Partnership Facility - FCPF) de la Banque mondiale. Le processus national REDD comporte à ce jour une collaboration étroite entre les deux processus. La première phase du processus FCPF, la rédaction de la Note d'idée de plan de préparation (*REDD Preparation Idea Note - R-PIN*) - présentée à des fins de financement à FCPF en mai 2008 et approuvée plus tard dans l'année - ne prévoyait pas de consultation des ONG ou d'autres groupes représentant les communautés locales ou les peuples autochtones en RDC.

Par la suite, UN-REDD et FCPF ont envoyé quatre 'missions communes' à Kinshasa à des fins de discussion et de consultation en vue de la préparation de REDD en janvier, mai et octobre 2009, ainsi que février 2010.

En janvier 2009, une délégation de représentants de la société civile et des communautés locales a participé à la première mission commune d'UN-REDD et FCPF, en présence des partenaires de la *Norway Climate and Forests Initiative*, et de Rainforest Foundation Norway. Des organisations de la société civile en RDC ont saisi l'opportunité

en juin 2009 de créer un *Groupe de Travail Climat REDD*, réunissant les principaux réseaux thématiques de la société civile travaillant dans le domaine du changement climatique.

En RDC, REDD a été piloté en 2009 par une Coordination Nationale, une petite équipe constituée de représentants du gouvernement et de consultants internationaux. La mission UN-REDD/PCPF de janvier 2009 a décidé la création d'un Comité National REDD, chargé d'assumer le rôle exécutif pour REDD. Le comité comporte quatorze membres, dont deux de la société civile et un membre représentant les peuples autochtones. En réalité, cette participation est plutôt symbolique à cause du petit nombre de représentants de la société civile et de leur faible position en RDC en général. En outre, malgré un décret édicté par le premier ministre établissant le Comité national en novembre 2009, celui-ci n'a pas encore tenu sa première assemblée, les membres n'étant pas finalisés. C'est pourquoi la Coordination nationale continue de jouer *de facto* le rôle exécutif.

La participation de représentants de la société civile et d'organisations des peuples autochtones basées à Kinshasa a représenté une avancée constructive lors de la mission de janvier 2009. Après la mission en mai 2009, cependant, les ONG locales ont publié un communiqué critiquant le processus. La participation a augmenté dans les missions UN-REDD/FPCPF d'octobre 2009 et février 2010.

Cependant les quatre missions se sont concentrées sur Kinshasa. Il faudrait une véritable consultation dans tout le pays, y compris - évidemment - dans les capitales des provinces forestières. La Coordination nationale a manifesté une volonté d'organiser des consultations dans les provinces, mais elles n'ont eu lieu que dans quatre de celles-ci. On ne peut donc pas parler d'un engagement avec les communautés locales ou les peuples autochtones en général.

Défis et opportunités pour la participation de la société civile

Le gouvernement de RDC s'est exprimé récemment en faveur d'une réforme forestière, et REDD pourrait être une opportunité de passer à un modèle de gestion basé sur les droits des communautés locales. Il existe une opportunité de mettre en œuvre des réformes plus profondes dans le domaine des droits sur les terres et les ressources, et un processus de zonage participatif pourrait attribuer des zones forestières à de multiples usages.

Le gouvernement a la possibilité de développer une politique forestière plus transparente après avoir pris des décisions majeures comme le

moratoire sur l'octroi de nouvelles concessions et l'annulation des titres illégaux après évaluation juridique. Toutefois, l'inclusion conditionnelle de 10 millions d'hectares de nouvelles concessions de coupe dans la Proposition pour la préparation à la REDD (*Readiness Preparation Proposal - RPP*) de la RDC, remet sérieusement en doute l'engagement du gouvernement en faveur d'un moratoire.

La demande de participation de la société civile au processus de réforme du secteur forestier est faite dans le cadre légal, et résulte de l'implication effective de la société civile dans ce domaine à ce jour.

Groupe de Travail Climat REDD et bénéficiaires de la participation de la société civile

L'implication des ONG locales, de la communauté locale et des groupes de peuples autochtones dans REDD est essentielle en RDC pour un certain nombre de raisons:

- dans un pays immense comme la RDC, la société civile décentralisée joue souvent un rôle crucial dans les services ;
- suite à des problèmes de gouvernance bien connus en RDC,³⁸ et l'expérience d'une mauvaise gestion financière, l'incorporation de la société civile favorise la transparence de REDD ;
- les ONG et OSC locales ont des années d'expérience dans le travail avec les communautés locales sur les moyens de subsistance alternatifs, la cartographie participative et d'autres domaines cruciaux pour REDD ;
- comme le montre le cas de la promulgation du Code forestier (2002) en RDC, la société civile joue un rôle essentiel dans la sensibilisation et la consultation des communautés et des peuples autochtones.

Le Groupe de Travail Climat REDD (GTCR) s'est avéré un moyen efficace pour assurer la participation au processus jusqu'à présent. Si un effort a été fait dans la RPP pour développer certaines directives de participation aux activités et même aux aspects financiers, la société civile a besoin de garanties que les consultations futures seront répercutées dans les résultats.

Les organisations membres du GTCR ont prouvé leur capacité à travailler avec les communautés locales et leur expertise sur le terrain, qui est un critère de participation au processus REDD. Mais comme l'a montré l'étude des moteurs de la déforestation – réalisée dans le cadre du processus REDD en RDC par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – l'objectif premier était la détection à distance, grâce aux satellites, plutôt que le travail sur le terrain, limitant ainsi la participation. Il est

vrai que la matière est neuve et complexe, d'où les efforts du GTCR pour développer la capacité de ses membres en vue d'une participation significative. Mais il y a une différence énorme, en termes de résultats, entre une société civile active, informée et engagée, et une société qui n'a pas la capacité d'analyser les décisions et qui valide les processus en signant des listes de présence.

Finalisation de la RPP au début 2010

Lorsque la première version de la RPP a été publiée, il n'y avait pas assez de temps et de ressources disponibles pour une consultation adéquate en dehors de Kinshasa. Le document faisait 150 pages, en français, et était souvent très technique, et il a été impossible de donner un feedback utile en une ou deux semaines seulement. Malgré les efforts de la société civile et des organisations de peuples autochtones faisant partie du *Groupe de Travail Climat REDD* pour envoyer la RPP aux organisations membres dans les provinces, celles en dehors de Kinshasa ont dans l'ensemble peu de connaissance et d'expérience des débats internationaux sur le REDD ou des politiques en discussion: il ne s'agissait pas d'une consultation effective.

La mission commune ayant eu lieu en février 2010 était conçue pour finaliser la RPP afin de la soumettre à UN-REDD et FCPF. Certains des problèmes principaux évoqués par les représentants des communautés locales durant ces réunions étaient:

- la nécessité d'un zonage participatif est une condition préalable pour REDD ;
- la nécessité d'associer la politique REDD aux réformes existantes du secteur forestier et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers ;
- la nécessité d'une évaluation honnête et équilibrée des moteurs de la déforestation qui n'exagère pas le rôle des communautés dans la déforestation et minimise celui de l'industrie forestière, de l'exploitation minière et des industries agricoles ;
- en raison d'une analyse simpliste basée sur les finances, la RPP suggère que les options stratégiques REDD pourraient inclure l'extension de l'exploitation, des plantations de palmistes et des fermes d'élevage – toutes ces activités ayant un impact dévastateur sur la forêt ;
- le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de REDD.

La RDC RPP est passée en mars 2010³⁹ à des fins de financement par UN-REDD et FCPF, avec certaines conditions pour le financement, comme l'intégration de la société civile dans le monitoring ainsi que le rapport et la vérification (MRV). Le GTCR suit de près des plans pour le zonage participatif, des études des moteurs de la



« Les organisations en dehors de Kinshasa ont dans l'ensemble peu de connaissance et d'expérience des débats internationaux sur REDD et des politiques en cours de discussion »

déforestation et la réforme légale nécessaire pour REDD.

Conclusion

La participation de la société civile de RDC dans les processus REDD a montré que les réseaux coordonnés de la société civile (comme le GTCR) peuvent s'avérer efficaces et entraîner un réel changement. Malgré les obstacles, la participation du GTCR aux discussions sur la RPP a produit des changements positifs, bien que l'impact ultime sur les décisions soit limité par la portée restreinte de la participation permise dans ce processus.

Notre espoir est que la RPP évolue ces deux prochaines années en stratégie REDD authentiquement participative, que la société civile devienne un acteur reconnu du processus de décision aussi bien dans les études et que dans la validation sur le terrain. Le gouvernement et ses partenaires doivent reconnaître que sans un véritable processus décisionnel participatif, impliquant tous les ayants-droits et parties prenantes, toute tentative pour réduire la déforestation est vouée à l'échec.

Réseau Ressources Naturelles (RRN) est une plate-forme d'ONG en RDC, créée en 2002, ayant pour mission de surveiller l'exploitation forestière en RDC et de faire campagne pour le respect des droits des communautés locales et une bonne gouvernance dans le développement de la législation forestière. www.rnrndc.org

La Dynamique des groupes des Peuples Autochtones (DGPA) est la plate-forme nationale pour les peuples autochtones, créée en RDC en 2008.

³⁶ <http://www.greenpeace.org.uk/media/reports/carving-up-the-congo>

³⁷ Voir Rainforest Foundation Norway and UK (2009), *Avoidable Deforestation: Forest Sector Reforms and REDD in the Democratic Republic of Congo*, http://www.rainforestfoundationuk.org/Avoidable_Deforestation-DRC

³⁸ Counsell S (2006) *Forest Governance in the DRC: Recommendations for a VPA*, FERN.

Tout mécanisme de réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts doit être fondé sur un système clair des droits fonciers ainsi qu' une gouvernance équitable et transparente. Des régimes fonciers peu clairs et inéquitables et le manque de reconnaissance des droits des peuples autochtones et des communautés locales sur leurs terres, ressources et territoires sont les principaux moteurs de la déforestation. Il est également prouvé que les taux de déforestation sont inférieurs et que la restauration forestière est meilleure lorsque les peuples autochtones et les communautés locales ont des droits garantis et sont capables de protéger et de gérer leurs terres et leurs forêts.

Ce chapitre illustre certains des arguments à l'aide d'études de cas au Brésil, au Cameroun et en Papouasie Nouvelle Guinée.

Contrôle local des forêts

Une grande proportion des forêts tropicales du monde fait partie des territoires autochtones traditionnels. A quelques exceptions près, les habitants traditionnels de ces forêts ont été expulsés de leurs terres et territoires au fil des siècles, ou ont été menacés d'expulsion par des acteurs externes. Souvent cette pression est justifiée par les bénéfices économiques potentiels que représentent des ressources précieuses comme le pétrole, l'or, le cuivre, le bois, le caoutchouc et l'huile de palme. Sans dispositifs efficaces de protection, il y a un risque réel que l'histoire se répète et que le carbone forestier devienne une nouvelle ressource.

Des mesures ont été prises pour mettre un terme à la privation historique des peuples autochtones et des communautés locales de leurs droits formels ou statutaires sur leurs terres dans certains pays. On estime que 11% des forêts du monde sont actuellement réservés aux communautés locales.⁴⁰ Cependant, les expériences varient selon les régions. En Afrique du Sud, 24.6% du couvert forestier appartient à des communautés locales et des peuples autochtones⁴¹. Dans l'Amazonie brésilienne, l'expérience des Territoires Autochtones, créés depuis les années 1980, a montré que la reconnaissance des droits peut ralentir le taux de déforestation. La situation en Afrique est beaucoup moins positive, avec seulement 1.6% des forêts attribué aux peuples autochtones et aux communautés locales et 97.9% étant administrés par le gouvernement.⁴² En l'absence virtuelle de l'Etat dans de nombreuses régions forestières, une grande partie est en pratique gérée sur base des droits coutumiers, avec un régime foncier complexe, redondant et à évolution lente; toutefois, les droits coutumiers ne sont pas reconnus dans de nombreux systèmes légaux, ce qui les fragilise, comme c'est le cas au Cameroun.

La situation est différente en Papouasie Nouvelle Guinée, où selon la Constitution 97% des terres appartiennent aux peuples autochtones. Cependant, même lorsqu'il existe un système de droits fonciers solide, l'étude de cas ci-dessous montre que les propriétaires fonciers locaux font l'objet de pressions afin qu'ils cèdent leurs droits aux spéculateurs, alors que les systèmes nationaux conçus pour réguler REDD sont démantelés.

Les réformes légales et de gouvernance sont des activités essentielles de la préparation à la REDD offrant de nombreux bénéfices

Clarifier et renforcer les droits des communautés locales et des peuples autochtones sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources apportent de nombreux bénéfices pour un mécanisme de réduction de la déforestation. Tout d'abord, il y a de nombreux exemples de cas où le renforcement des droits fonciers des communautés locales et des peuples autochtones a eu pour effet de réduire la déforestation.⁴³ En second lieu, la sécurité des droits fonciers est plus susceptible de pérenniser la réduction de la déforestation et de la dégradation. Ceci est particulièrement important dans le contexte d'un mécanisme dans le cadre de la CCNUCC, puisque les réductions des émissions doivent être permanentes afin de ne pas contribuer au dangereux changement climatique. En troisième lieu, déterminer la propriété de la forêt et du carbone qui y est associé est essentiel pour le partage des bénéfices et le versement des paiements aux parties prenantes et aux ayants-droits. Finalement, il a été démontré que les sociétés fondées sur des systèmes inéquitables de accès aux droits à la terre et aux ressources forestières sont plus susceptibles d'alimenter les conflits.⁴⁴

Incitations perverses: pas de droits fonciers si vous laissez la forêt debout ?

REDD a été décrit comme un mécanisme « donnant plus de valeur aux forêts vivantes que mortes ». Cependant tout cela n'est souvent envisagé que dans une perspective économique et ne prend pas en compte la valeur sociale et politique des forêts intactes en comparaison avec les terres déboisées. Ici encore, la réforme des droits fonciers peut être un outil positif pour réduire la déforestation.

Des clauses d'affectation productive des terres (mise en valeur) sont reprises dans certaines formes de législations régissant les terres dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique du Sud. Pour faire simple, cela signifie que les droits des occupants des terres sont reconnus lorsqu'ils montrent qu'ils les utilisent de manière « productive » - ce terme

couvrant des activités telles que la conversion permanente des forêts pour l'agriculture, et excluant des activités qui ne détruisent pas la forêt, pratiquées traditionnellement par des chasseurs cueilleurs semi-nomades. Ces clauses de mise en valeur des terres récompensent - par l'octroi de droits sécurisés sur les terres - les activités qui détruisent la forêt, et ne protègent pas les moyens de subsistance des communautés qui aident à leur préservation. Une réforme est nécessaire d'urgence⁴⁵.

REDD: menace ou opportunité ?

REDD implique des menaces et des opportunités pour les peuples autochtones et les communautés locales. Les enjeux sont élevés et de plus en plus de personnes craignent que REDD n'entraîne l'éviction ou l'exclusion de populations de leurs terres traditionnelles ainsi que la restriction de leur accès aux ressources naturelles, tout en permettant de manière perverse des activités très destructrices pour la forêt - exploitation forestière, agriculture et extraction minière à grande échelle - de continuer, et même d'être subsidiées par les paiements REDD.

Pour des politiques efficaces de réduction de la déforestation, il faut d'abord identifier les moteurs de la déforestation comme premier point d'action, et assurer le respect des droits des peuples autochtones et communautés locales, y compris la clarification des droits fonciers.

³⁹ Pour une évaluation critique de la RDC RPP voir "A joint statement from Global Witness, Greenpeace, FERN, Rainforest Foundation Norway and Rainforest Foundation UK on Readiness Preparation Proposal for the Democratic Republic of Congo", 15 mars 2010, http://www.rainforestfoundationuk.org/REDD_DRC_RPP

⁴⁰ Bray DB, Duran E, Ramos VH et al. (2008) Tropical deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya forest. *Ecology and Society* 13: 56.

⁴¹ Rights and Resources (2010) The end of the hinterland: forest, conflict, and climate change. Disponible sur www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1400.pdf

⁴² Rights and Resources (2010) The end of the hinterland: forest, conflict, and climate change. Disponible sur www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1400.pdf

⁴³ Voir Nepstad D, Schwartzman S, Bamberger B et al. (2006) Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. *Conservation Biology* 20: 65-73; Stocks A (2007) Indigenous, colonist, and government impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve. *Conservation Biology* 21: 1495-505; Chhatre A, Agrawal A (2009) Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. *Proceedings of the Academy of Sciences of the USA* 106: 17667-70.

⁴⁴ Rights and Resources (2010), op cit.

⁴⁵ Dans un jugement historique en 2009 en Malaisie, les tribunaux ont reconnu des droits coutumiers à Sarawak au-delà de la culture - voir: <http://www.survival-international.org/news/4533>

⁴⁶ REDE AMAZONICA DE INFORMACAO SOCIOAMBIENTAL. GEOREFERENCIADA (2009) Amazonia 2009 Áreas Protegidas Territórios Indígenas. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (Raisg), 1ST edition. Sao Paulo.



Maintenir la résilience des territoires autochtones

Par Natalie Unterstell et Erika Yamada, Instituto Socioambiental (ISA), Brésil

Ces deux dernières décennies, la plupart des pays du Bassin de l'Amazonie a reconnu et démarqué ses Territoires Autochtones (*Terras Indígenas* - TA) et des Zones naturelles protégées (*Protected Natural Areas* - PNA) dans le cadre de processus nationaux qui, bien qu'ils soient inégaux et incomplets, ont sécurisé d'importants corridors de forêt protégée en Amazonie. Selon les statistiques officielles, les TA et les PNA couvrent 41,2% de la surface totale de la région.⁴⁶

Mais durant la même période, le taux de déforestation dans le bassin de l'Amazonie a augmenté, avec 17% de perte totale de couverture rien qu'au Brésil. Les cartes⁴⁷ montrent que les TA et PNA démarqués ont joué un rôle significatif comme barrière contre la déforestation. Sans eux, les pertes auraient été plus importantes.

Ces études de cas décrivent les principaux moteurs de la déforestation dans l'Amazonie brésilienne et souligne le rôle que jouent les territoires autochtones dans la réduction de la déforestation et de la dégradation.

REDD, déforestation et territoires autochtones

La pression de la déforestation dans la région de l'Amazonie brésilienne est particulièrement élevée et est la cause directe d'émissions de gaz à effet de serre dans le pays. La politique gouvernementale est un facteur significatif de la dynamique de déforestation, mais elle est un peu inégale. Si ces dix dernières années des efforts ont été engagés pour contrôler la déforestation, et si certains succès ont été remportés ces cinq dernières années grâce au Plan d'action pour prévenir et contrôler la déforestation en Amazonie (Action Plan to Prevent and Control Deforestation in the Amazon - PPCDAM), le gouvernement finance également – par des institutions telles que la Banque Nationale pour le Développement Economique et Social (BNDES) – des infrastructures et des activités agricoles qui détruisent l'Amazonie.⁴⁸

Les principaux moteurs de la déforestation sont généralement les mêmes dans toute l'Amazonie: agriculture et élevage, extraction du bois, spéculation foncière et projets d'infrastructure. La dévastation suit un modèle bien connu: (1) les compagnies forestières dégagent des voies



© Marcos Wesley/ISA

d'accès au départ de grandes routes vers les endroits où se trouvent des arbres intéressants, souvent dans des zones protégées ou des territoires de communautés riveraines; (2) ces compagnies épuisent les réserves d'essences de bois principales et se déplacent ensuite à d'autres endroits; (3) en passant par les nouvelles voies d'accès, les spéculateurs et les éleveurs offrent des fonds pour la conversion des forêts en pâtures, vendent le bois résiduel et produisent du charbon avec les arbres de moindre valeur; (4) installation d'élevages bovins peu productifs.

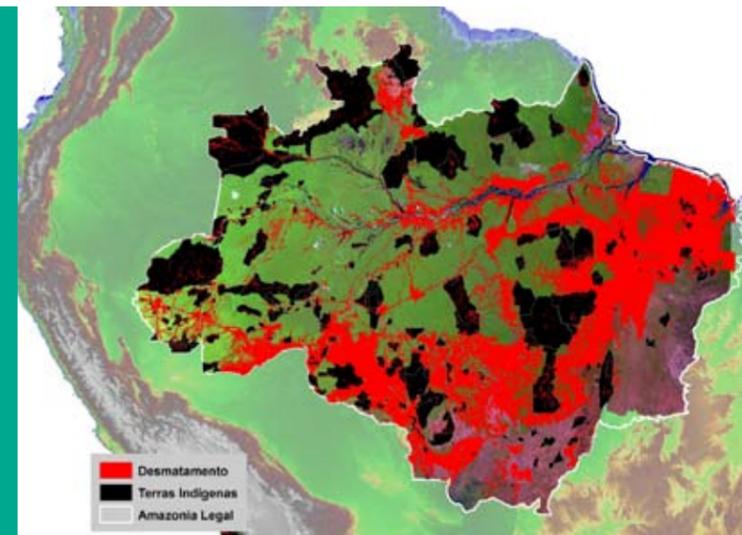
Les bénéfices économiques initiaux de la déforestation, comme l'emploi et les revenus, sont restreints à quelques secteurs de la société et ne durent pas plus longtemps que quinze ans. L'héritage est la stagnation économique, la pauvreté, les conflits liés aux droits fonciers et la dévastation des forêts et des terres, dans un cycle classique d'explosion et de détente.

La concentration des terres reste l'une des principales caractéristiques du Brésil et dans la région de l'Amazonie, 1% des propriétaires détiennent 57% de la région. Et ce malgré le fait que l'Amazonie ait été utilisée comme soupape de sécurité pour les conflits fonciers ailleurs, les deux tiers des lots étant octroyés par l'agence de la réforme foncière dans le pays entre 2003 et 2008 se situant en Amazonie. La concentration des terres est associée à de faibles indicateurs sociaux: en 2004, seuls 21% de la population économiquement active dans l'Amazonie avaient un emploi formel, et les municipalités où le taux de déforestation est le plus important sont également celles où la criminalité est la plus forte.

Le rôle des Territoires Autochtones

D'importants progrès ont été réalisés dans la reconnaissance officielle des terres

« La démarcation et la reconnaissance des terres autochtones sont des instruments efficaces pour protéger les forêts »



© ISA (2009) Atlas de Pressões e Ameaças as Terras Indígenas na Amazonia Brasileira, CARNEIRO & SOUZA

autochtones ces vingt dernières années au Brésil, particulièrement en Amazonie, malgré des problèmes historiques non résolus. La géographie de la région a été transformée par la démarcation de territoires étendus et une mosaïque de zones protégées et de corridors de biodiversité.

Dans le cadre d'une formule légale sans précédent, la Constitution brésilienne de 1988 a reconnu les droits originaux des peuples autochtones sur les terres et les ressources naturelles qu'elles utilisent traditionnellement. La plus grande part des terres autochtones du pays est concentrée dans 405 zones, représentant plus d'1 million de km², soit un peu plus de 20% de l'Amazonie officielle.

Les terres autochtones ont joué un rôle fondamental dans la conservation: 98,4% de leur superficie totale en Amazonie sont préservés, contrairement à d'autres formes d'occupation. La déforestation dans ces territoires correspond à seulement 1,3% de toute la déforestation en Amazonie. Les estimations montrent que dans certaines parties du Mato Grosso et de Rondônia, la déforestation pourrait être dix fois supérieure en dehors des zones légalement protégées, jusqu'à vingt fois plus élevée dans l'Etat de Pará.

Outre les TA, 1 million de km² de forêts sont des Unités de conservation (Conservation Units - CU). Le degré de protection forestière dans ces zones varie considérablement. Bien qu'inscrites dans la loi, beaucoup ne sont pas surveillées et manquent d'infrastructures et de personnel. Le chiffre de 43% de l'Amazonie protégée (répartis plus ou moins équitablement entre les CU et les TA) recouvre une réalité moins positive. En outre, la distribution est inégale et des régions critiques nécessitent une plus grande protection.

La gestion et la protection de ces zones définies pose un problème important. Elles n'ont pas de structure pour une gouvernance institutionnelle ou une représentation politique au niveau national, ni d'instruments économiques ou fiscaux capables de répondre à leurs diverses demandes. Dans bien des régions, les terres autochtones, bien que très vastes, sont entourées par des zones déboisées pour faire place à des grandes fermes et de grands élevages, comme c'est le cas dans le bassin du Xingu. Le futur des communautés autochtones – ainsi que l'intégrité de leurs forêts et de leurs ressources naturelles – dépendront de plus en plus de leur capacité à gérer leurs relations avec la société brésilienne majoritaire.

Forêts et populations protégées – jusqu'à quand ?

Alors que généralement, l'existence de territoires autochtones démarqués aide à prévenir la déforestation, avec une réduction conséquente des émissions de gaz à effet de serre, les territoires adjacents d'expansion agricole sont particulièrement vulnérables. Le mur de contention de la déforestation constitué d'TA et de CU à des endroits qui ont été bien préservés jusqu'à présent, pourrait commencer à se morceler si aucune mesure n'est prise pour le protéger et arrêter la dévastation en dehors de ces zones. Dans plus de 93% des cas, la déforestation identifiée dans les TA a une origine externe et n'est pas liée à l'occupation traditionnelle des terres.

Il est donc clair que la démarcation des terres autochtones seule, si elle est essentielle, n'est toutefois pas suffisante pour assurer la protection des forêts en Amazonie. En outre, les projets de conservation des forêts dans les zones forestières autochtones doivent être associés à des mesures

pour réprimer l'exploitation illégale et contrôler les feux de forêt. De tels projets doivent renforcer le contrôle par les peuples autochtones sur leurs territoires, et être compatibles avec leurs droits fonciers et la relation spirituelle qu'ils entretiennent avec leurs ressources naturelles.

Quel cadre pour REDD ?

Le droit sur les territoires est peut-être le fer de lance pour tous les autres droits à reconnaître aux peuples autochtones, représentant une tentative d'assurer leur survie en tant que communautés culturellement distinctes. Au Brésil, ce droit est inscrit dans la Constitution, et les peuples autochtones ont le droit exclusif d'utiliser leurs terres et leurs ressources naturelles de manière permanente, malgré le fait que l'Etat détienne les titres formels sur ces terres.

Bien qu'il n'y ait pas de législation spécifique concernant REDD+ dans les territoires autochtones au Brésil, les législations nationales et internationales existantes pour les droits territoriaux autochtones fournissent déjà les protections nécessaires. Le gouvernement ne peut pas intervenir unilatéralement sur les terres autochtones ou leurs ressources naturelles, mais seulement en accord avec la décision et l'intérêt des peuples autochtones.⁴⁹ Ce n'est pas au gouvernement de décider de la pertinence de projets de reforestation ou d'évitement de la déforestation sur les terres autochtones, et il ne détient aucun droit sur les bénéfices générés par de tels projets.⁵⁰

En outre, les peuples autochtones ne peuvent pas être contractuellement contraintes de réfréner leurs activités traditionnelles (chasse, pêche, déboisement pour l'agriculture, construction de villages ou de maisons, etc.), parce que la Constitution brésilienne leur donne le droit d'agir librement dans leurs territoires. Si un contrat menace ce droit, la clause en question est considérée comme nulle. Selon la Constitution, les terres autochtones et les ressources forestières sont inaliénables, et inaccessibles aux parties tierces; ainsi, en aucune circonstance elles ne peuvent être données en garantie dans un cadre contractuel.

Les peuples autochtones doivent être les principales bénéficiaires de tout programme REDD dans le pays, à cause des stocks de carbone qu'elles gèrent et du rôle qu'elles jouent dans l'inhibition efficace de la déforestation. Les mécanismes pour les rémunérer adéquatement pour ce service environnemental peuvent inclure la gamme d'activités que les peuples autochtones peuvent entreprendre comme la surveillance, le contrôle des incendies et le déboisement planifié d'îlots de subsistance, ainsi que le contrôle des forêts sur différentes terres autochtones pour

éviter le déplacement de la déforestation ('fuites'). Ces activités peuvent combiner la durabilité de la maintenance forestière autochtone traditionnelle avec la protection de leurs terres contre la déforestation illégale par des tiers.

Une telle approche supporterait les modes de vie des peuples autochtones et la relation spéciale qu'elles entretiennent avec leurs terres, et éviterait l'interférence avec leur mode de vie et la subdivision des territoires autochtones sur base de restrictions imposées en externe à l'utilisation des terres. Des formes culturellement adaptées du partage des bénéfices peuvent également être développées avec les populations concernées.

Conclusions

La démarcation et le respect des terres autochtones sont des instruments efficaces pour protéger les forêts. Ils ne sont toutefois pas suffisants, et REDD ne l'est pas non plus, s'ils sont mis en œuvre comme une série de mesures de protection de la forêt planifiées en externe et imposées. Les efforts pour réduire la déforestation n'ont de sens que s'ils s'intègrent dans la vision à long terme des populations impliquées. En tant que tels, ils pourraient être conçues et mis en œuvre par les peuples autochtones et pas seulement proposés à celles-ci. Les peuples autochtones et autres populations forestiers ont le droit de mettre en œuvre ou de rejeter REDD, selon leurs propres intérêts et leur compréhension ainsi que selon les conditions spécifiques pour la reconnaissance de leurs droits dans chaque pays. Il est donc nécessaire, et possible, que les politiques qui réduisent la déforestation s'occupent de la protection déjà en place des droits des peuples autochtones dans les législations nationales et internationales, y compris le principe fondamental de consentement préalable libre et informé pour ce qui concerne l'utilisation des territoires et terres autochtones.

Instituto Socioambiental (ISA) une institution sans but lucratif créée en 1994 pour des solutions intégrées avancées pour les problèmes sociaux et environnementaux, avec pour objectif de défendre les droits collectifs des populations traditionnelles et promouvoir les droits environnementaux. www.socioambiental.org

⁴⁷ ISA (April 2006) Trends in Deforestation in the Xingu River Basin Brazil. Instituto Socio-Ambiental, Brazil. Graphics: Philippe Rekacewicz assisted by Cecile Marin, Agnes Stienne, Guilio Frigieri, Riccardo Pravettoni, Laura Margueritte and Marion Lecoquierre. <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-deforestation-in-the-tingu-river-basin-brazil>

⁴⁸ Carneiro Filho, A., and Souza Braga, O. (2009) Atlas das Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia Brasileira. São Paulo: Instituto Socioambiental.

⁴⁹ La seule exception à cette règle est la possibilité d'extraction minière et d'utilisation hydro-électrique sur les territoires indigènes; ces deux activités étant prévues dans la Constitution.

⁵⁰ Rojas, B. (2009) REDD em Territórios Indígenas a Cuenca Amazônica. Brasília: Instituto Socioambiental.

⁵¹ Rights and Resources Initiative and International Tropical Timber Organization (2009) Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities, Mai, http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1075.pdf

Cameroun



Défis pour le processus REDD vis-à-vis de la législation en vigueur applicable aux droits à la terre et aux ressources forestières

Par Samuel Nnah Ndobe, Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), Cameroun

Au Cameroun, les forêts recouvrent environ 19.6 millions d'hectares, représentant 11% des forêts du Bassin du Congo et 41% du territoire national. Les communautés forestières comprennent l'une des populations autochtones les plus spécifiques au monde, les « Pygmées », et d'autres communautés locales dont le bien-être et la subsistance dépendent de la forêt.

Les communautés locales et les groupes autochtones possèdent ou ont des droits d'utilisation sur moins de 2% des forêts africaines. En 2009, une étude réalisée par RRI et l'ITTO a démontré que la lenteur de la réforme des droits fonciers entrave les efforts pour arrêter la déforestation et alléger la pauvreté. Au rythme actuel, il faudra 260 ans pour que les pays du Bassin du Congo – qui comportent plus de 70% des forêts tropicales résiduelles d'Afrique – atteignent le degré de réforme obtenu en Amazonie.⁵¹

Cette étude de cas esquisse brièvement l'évolution du régime foncière au Cameroun durant les époques coloniale et post-coloniale, ainsi que sa relation avec les droits fonciers coutumiers, particulièrement des populations autochtones, et les implications pour les activités REDD potentielles au Cameroun.

Droits à la terre et aux ressources forestières et des forêts et peuples forestiers

L'actuel régime foncier au Cameroun est basée sur celle de l'époque de la colonisation par l'Allemagne, l'Angleterre et la France. Il s'agit d'un modèle de droits fonciers dans le cadre duquel les droits coutumiers et la législation coloniale ou statutaire se chevauchent et coexistent.

Les trois régimes coloniaux considéraient les terres 'inoccupées' et non cultivées comme n'appartenant à personne. Sur base de ce principe, les Français ont continué les expropriations de terres à grande échelle, tandis que les Allemands et les Anglais les réclamaient

pour la Couronne. Le concept de domaine national, qui a remplacé les anciennes notions de 'terre vacante sans propriétaire' ou de 'domaine collectif national', n'a qu'un seul objectif: donner à l'Etat le contrôle sur les terres du Cameroun.

Les communautés forestières au Cameroun comprennent des Bantous ou des semi-Bantous, qui sont principalement des agriculteurs itinérants traditionnels, et des populations autochtones forestières, souvent appelées « Pygmées », qui sont des communautés de chasseurs cueilleurs et sont considérées comme les premiers habitants de la forêt. Les droits fonciers coutumiers ne sont pas légalement reconnus. Ceux qui utilisaient les terres lorsque l'Ordonnance sur la tenure foncière est entrée en vigueur en 1974 peuvent continuer à le faire s'ils peuvent prouver un usage productif.

Dans la politique forestière du début des années 1990, un plan de zonage a été introduit, basé sur des critères écologiques et commerciaux ignorant totalement la loi foncière coutumière. Le plan de zonage reconnaissait l'usage traditionnel des Bantous en priorité par rapport à celui des « Pygmées »⁵². Il octroyait également d'énormes zones forestières en concession ou des unités de gestion forestière pour l'exploitation. La plupart des concessions d'exploitation a été donnée à des marchands de bois étrangers.

Les réformes du secteur forestier dans les années 1990 ont donné lieu à des contradictions dans les droits sur les terres et les ressources. La loi forestière de 1994 attribue toutes les ressources forestières à l'Etat, et permet l'établissement de droits de propriété privée sur les arbres, mais seulement si un groupe ou un individu plante les arbres (c'est-à-dire que la propriété privée d'arbres naturels est exclue), et l'Etat possède toujours les terres sur lesquelles ces arbres sont plantés. Cette situation crée deux problèmes: (1) la mesure limitée dans laquelle la propriété foncière privée réduit considérablement la portée de la foresterie privée et (2) personne ne bénéficie de l'incitation pour protéger les forêts sur les terres « publiques ». En outre, la législation applicable aux terres et aux forêts présente certaines contradictions. Par exemple, un titre foncier est une condition préalable pour planter des arbres privés dans le cadre de la Loi forestière de 1994; mais dans le cadre d'ordonnance de 1974 sur la tenure foncière, l'utilisation productive des terres (ex. la plantation d'arbres) est une condition sine qua non d'acquisition de terres.⁵³

Spéculation foncière et droits coutumiers pratiquement pas garantis

Toutes les terres qui ne sont pas enregistrées comme étant privées appartiennent à l'Etat. Le

régime foncier post-colonial au Cameroun a entraîné le développement des droits fonciers privés, au détriment des systèmes communaux coutumiers. La propriété privée peut être acquise par l'utilisation productive de la terre (la mise en valeur) et l'enregistrement des terres. Cependant, dans la pratique, seuls 3% des terres sont enregistrés, la plupart par des investisseurs à moyenne et grande échelle. Le coûteux et fastidieux processus d'enregistrement des terres a entraîné une énorme spéculation foncière dans les régions forestières où des élites acquièrent et enregistrent actuellement de grandes surfaces de terres communautaires pour leur propriété personnelle. On observe également une pression accrue sur les terres, qui résulte souvent en conflits, à cause de la demande de concessions pour l'extraction minière, le bois, l'agriculture et les plantations. Par exemple, le peuple Bakweri s'est organisé lui-même au sein d'un Comité foncier Bakweri pour défendre ses droits. De plus, les communautés dans les régions d'Akom II et Niète n'ont pu garder qu'une toute petite partie de leurs terres pour exercer leurs activités traditionnelles de subsistance à cause de l'expansion continue de Socapalm et Hevecam et de la création du Campo Ma'an National Park.

Encadré 2: Forêts communautaires

L'expérience du Cameroun souligne certains problèmes au niveau de la législation nationale concernant les Forêts Communautaires (*Community Forests - CF*). Les CF se situent habituellement dans des zones extrêmement dégradées, le long des routes et des campements, limitées à 5000 hectares, et sont attribuées pour une période limitée de 25 ans. Les procédures et les coûts d'attribution des CF représentent un obstacle insurmontable pour la plupart des communautés, et la mise en œuvre efficace des forêts communautaires au Cameroun est minée, notamment, par l'absence de propriété légale des terres par les populations locales, les intérêts acquis par les élites locales; et l'absence de mécanismes de justification au niveau communautaire pour ce qui concerne la distribution des revenus des forêts.

La plupart des peuples forestiers ont accès aux terres appartenant à l'Etat par le biais de systèmes locaux ou coutumiers. Ces systèmes varient considérablement dans les différents contextes écologiques et socio-économiques du pays. Dans les zones forestières du Cameroun, les deux groupes principaux (les agriculteurs et les chasseurs cueilleurs) ont des perceptions différentes de la propriété. Pour les Bantous ou agriculteurs, la terre appartient au lignage et les individus du lignage ont le droit de déboiser et de cultiver la terre. En général, la propriété des terres agricoles pour les Bantous dans le sud du Cameroun est basée sur le *droit de hache*,⁵⁴

qui est l'acquisition de la terre par la coupe ou le déboisement d'une zone de forêt. L'espace dégagé est alors défini comme appartenant à l'individu ou au groupe qui l'a déboisé et à leurs descendants.

Les chasseurs cueilleurs du Cameroun considèrent que toutes les forêts leur appartiennent. Les « Pygmées » Baka pensent qu'elles leur ont été données par une divinité suprême appelée Komba. Pour eux, tout le monde a des droits sur les ressources de la forêt (gibier, fruits sauvages et tubercules, médicaments, etc.) à condition de ne pas détruire la forêt. Malheureusement, cet usage de la forêt ne laisse pas de preuve évidente de valorisation et d'occupation: les terres sont donc considérées comme « vacantes » et classées dans la catégorie des forêts d'Etat permanentes. La plupart des forêts résiduelles au Cameroun sont situées sur les terres ancestrales et coutumières des peuples autochtones forestiers. La concession Ngoila-Mintom au Cameroun, à présent qualifiée pour REDD, se trouve sur la terre ancestrale des « Pygmées » Baka. Ce corridor relie les Baka à Djoum Mintom avec ceux de Lomie, ainsi que Boumba Bek et Nki au sud-est, ainsi qu'avec d'autres « Pygmées » au Congo, en République centrafricaine et au Gabon. Un projet REDD dans ce domaine pourrait rompre cette relation historique et spirituelle avec les forêts.

Contraints par les politiques encourageant la sédentarisation, les « Pygmées » ont été obligés d'abandonner la forêt et de squatter des villages le long des routes et des terres déclarées appartenir aux Bantous. Ces terres coutumières sont pour la plupart attribuées à des zones protégées et des concessions de coupe.

Encadré 3: Expérience négative de partage des bénéfices

Le mécanisme de partage des bénéfices existant au Cameroun, comme Redevances forestières annuelles (*Annual forest royalties - AFR*) payés par les compagnies forestières, est gâché par les mécanismes comptables défectueux et le détournement à différents niveaux par les élites locales et nationales. Il exclut également les communautés « Pygmées » ou les villages qui ne sont pas reconnus comme des communautés villageoises dans un arrêté conjoint qui fixe les termes des revenus de l'exploitation forestière. Ceci est particulièrement inquiétant car certaines institutions au Cameroun suggèrent le modèle AFR comme mécanisme potentiel de partage des bénéfices pour les futurs systèmes REDD.

Implication pour les programmes REDD au Cameroun

La conversion des terres pour l'agriculture et l'exploitation forestière est considérée comme le principal moteur de déforestation et de

dégradation au Cameroun. Les attentes vis-à-vis de REDD sont très élevées, étant donné ce que le programme peut donner au niveau financier, mais on ne peut pas dire la même chose quant à la question de savoir s'il sera mis en œuvre de manière inclusive.

Le Cameroun est l'un des pays impliqués dans le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (*Forest Carbon Facility Programme - FCFP*) de la Banque mondiale, et prépare actuellement une RPP qui, au moment de la rédaction de ce rapport, exclut la société civile et les communautés locales. Le gouvernement pilote également un projet REDD conçu pour évaluer les stocks de carbone, et de grandes organisations de conservation et des compagnies forestières développent des projets REDD dans les zones protégées ou les concessions qu'elles gèrent. Il est très dur de voir que les peuples autochtones forestiers et les communautés locales pourraient bénéficier de REDD dans un environnement institutionnel qui propose des politiques acceptables sur papier, mais qui ne sont pratiquement pas mises en œuvre dans la pratique.

La réforme aux droits à la terre et aux ressources forestières est une priorité dans tout effort pour réduire la déforestation au Cameroun. La résolution des litiges concernant les terres et les ressources ainsi que la création d'une sécurité des droits pour toutes les parties prenantes pourrait résoudre de violents conflits, créer des incitations pour un investissement stable et prévisible par le gouvernement et contribuer à la croissance économique. La clarification de l'ambiguïté qui caractérise les droits de propriété de la forêt est un pas en avant vers la protection et l'augmentation de la capacité de l'Etat forestier à séquestrer le carbone et à offrir d'autres fonctions essentielles au niveau de l'écosystème ainsi que des fonctions sociales et culturelles. Il importe de clarifier non seulement les droits de propriété sur les terres et les ressources, mais aussi les droits aux services d'écosystème offerts par les territoires forestiers: bassins versants, biodiversité, écotourisme et séquestration du carbone.

Les réformes doivent aussi inclure la constitution de capacité dans les communautés pour veiller à ce qu'elles comprennent la nouvelle législation et puissent exercer leur droit à une participation complète au contrôle des terres et des ressources.

Conclusion

Les droits des peuples autochtones et des communautés locales en tant que propriétaires des terres et des forêts qui les font vivre et les nourrissent depuis des générations, ne sont pas

reconnus dans la législation du Cameroun. Les droits coutumiers des chasseurs cueilleurs ne sont pas pris en compte dans les mécanismes existants ou proposés pour le partage des bénéfices.

Le Cameroun a voté en faveur de l'UNDRIP et a signé d'autres accords concernant les droits de l'homme, reconnaissant ainsi les droits des populations autochtones sur leurs terres et territoires pour déterminer leur futur et leur développement, et la nécessité de les intégrer dans toute décision affectant leurs terres, leurs ressources et leurs communautés. Comme le stipule le groupe d'experts techniques ad hoc pour la Convention sur la Diversité biologique et le changement climatique: « Les populations autochtones ne pourront probablement pas profiter de REDD si elles ne sont pas propriétaires de leurs terres, en l'absence d'un consentement préalable libre et informé, et si leurs identités ne sont pas reconnues ou si elles n'ont pas l'opportunité de participer aux processus d'élaboration politique. »

L'émergence du changement climatique, un problème mondial majeur, souligne l'importance de la clarification des droits de propriété: au niveau local et à l'échelon national. Ces systèmes doivent être définis dans un processus participatif qui reconnaît les systèmes coutumiers de propriété et les droits de gestion des services des écosystèmes.

Le Centre pour l'Environnement et le Développement a été créé en 1994 en réponse à la nécessité de voix locales et indépendantes pour les réformes politiques dans le secteur de la forêt et de l'environnement au Cameroun et dans le Bassin du Congo. L'objectif général du CED s'articule autour du slogan « faire de la durabilité une réalité », afin d'assurer que les interventions dans les forêts soient écologiquement, socialement et économiquement durables. La plupart de ses activités sont basées sur la conservation axée sur les populations. www.cedcameroun.org

⁵² Ce terme est considéré péjoratif par certaines groupes dans le Bassin du Congo

⁵³ Egbe ES (2001) The concept of community forestry under Cameroonian law. *Journal of African Law* 45: 25-50.

⁵⁴ Diaw C (1998) Si, nda bot and ayong. Shifting cultivation, land uses and property rights in Southern Cameroon. www.odi.org.uk/resources/download/751.pdf



Le rêve de « l'argent du ciel »: comment les programmes de commerce du carbone affectent les droits des peuples autochtones

Par Thomas Paka, PNG Ecoforestry Forum, Papouasie Nouvelle Guinée et Grant Rosoman Greenpeace Australie Pacifique

En Papouasie Nouvelle Guinée, 94% des émissions annuelles de gaz à effet de serre émanent de la déforestation et de la dégradation, la proportion la plus élevée parmi tous les pays du monde.⁵⁵

55% des forêts de Papouasie Nouvelle Guinée se présentent sous forme de grands blocs (plus de 500 km²) de systèmes écoforestiers très peu perturbés, appelés Paysages Forestiers Intacts (Intact Forest Landscapes - IFL). Cependant, l'exploitation illégale et destructive se poursuit et la conversion des zones forestières en plantations pourrait entraîner l'abattage ou la dégradation de nombre de forêts tropicales commercialement accessibles de Papouasie Nouvelle Guinée pour 2021. La propriété coutumière par les communautés locales représente 97% de la surface totale des terres (46 millions d'hectares), y compris toutes ces zones forestières.

Les opportunités offertes par REDD ont suscité une attention internationale et ont déclenché une ruée vers l'or⁵⁶ qui se traduit dans des projets de commercialisation des émissions de carbone économisées grâce à la protection de la forêt. L'argent du ciel, comme on l'appelle en Papouasie Nouvelle Guinée, étant donné qu'il s'agit de paiements pour une partie de l'air, a donné aux propriétaires fonciers des rêves de richesse et ils se précipitent pour signer des contrats qu'ils ne comprennent pas. Les 'cow-boys du carbone' (les courtiers consultants) font signer de nombreux contrats à la hâte, dans le cadre d'une véritable course pour verrouiller de très grandes parcelles de forêt.

La Constitution de Papouasie Nouvelle Guinée prévoit l'un des cadres les plus solides au monde pour les droits coutumiers, dans le cadre de ses Objectifs nationaux et Principes directeurs (National Goals and Directive Principles), qui stipulent: « Nous déclarons que notre quatrième objectif est de conserver les ressources naturelles

et l'environnement de Papouasie Nouvelle Guinée et de les utiliser au bénéfice collectif de tous, et de les reconstituer au bénéfice des générations futures. »⁵⁷ La propriété coutumière est reconnue dans les lois telles que le Forestry Act 1991, le Mining Act 1992, le Lands Act 1996 et le Oil and Gas Act 1998, soulignant l'importance du consentement préalable, libre et informé des propriétaires des terres. Toutefois, la vitesse et la façon dont les nouveaux accords sont extorqués dénotent une toute autre réalité.

Tout en manifestant un leadership sur la scène internationale concernant REDD et la politique en vue d'arrêter le changement climatique, le gouvernement s'est retrouvé dans un grand chaos ces deux dernières années: ébauches de politiques sans fondement, création et suppression du Climate Change Office (et enquête et limogeage de son CEO pour corruption), luttes internes au gouvernement, collusion simultanée et opposition aux 'cow-boys du carbone', et faible leadership en faveur des propriétaires et des forêts.

Les projets de commerce du carbone minent les droits fonciers coutumiers

Avec des mécanismes de financement REDD bien établis sur la planète, les populations de Papouasie Nouvelle Guinée ont l'opportunité de gagner bien plus en gardant leurs forêts résiduelles intactes en comparaison avec les revenus que le gouvernement et les propriétaires fonciers reçoivent actuellement, par exemple de l'exploitation forestière industrielle (la principale activité de dégradation forestière en Papouasie Nouvelle Guinée, touchant 16 millions d'hectares).⁵⁸

Toutefois, il y a une confusion entre ce que représentent ces paiements et la façon dont fonctionne le commerce du carbone. L'idée de commercialiser quelque chose qu'on ne peut ni voir ni toucher, sans aucun échange réel de marchandises physiques est très difficile à saisir par les populations locales. Nombreux sont ceux qui ne peuvent pas croire que des étrangers veulent payer de grosses sommes pour quelque chose qui serait contenu dans les arbres, sans attendre en retour autre chose que le fait que les arbres restent en place. Des villageois avaient compris qu'ils devaient d'abord convertir leurs arbres en CO² en les brûlant et en les transformant en charbon, et qu'ils seraient payés pour le carbone produit. D'autres pensent que le CO² doit d'abord être mis en bouteille avant d'être vendu. Les propriétaires fonciers disent souvent qu'ils ne savent pas ce qu'est le carbone. « Nous ne sentons pas le carbone, nous ne voyons pas le carbone, » ont dit les propriétaires fonciers à une équipe de télévision à Lower Ramu. « Le carbone, c'est du vent ou de l'air, ou quelque chose comme ça. »⁵⁹

Voilà pourquoi toute décision « informée »⁶⁰ des propriétaires autochtones doit être précédée d'une grande campagne de sensibilisation, de partage d'informations et de prise de conscience participative d'un certain nombre de problèmes: la nature du changement climatique, les gaz à effet de serre, le rôle des forêts dans la fourniture de services environnementaux (y compris le ralentissement du changement climatique), les options de gestion et de profit des différentes valeurs forestières, le financement et le commerce du carbone. Hormis une poignée d'élites représentant les propriétaires fonciers qui vivent dans les grandes villes et ont beaucoup d'interactions avec les agences gouvernementales, les courtiers du carbone ou les ONG, il n'y a pas eu suffisamment d'activités de sensibilisation et d'éducation organisées pour les propriétaires vivant dans les villages pour que ceux-ci soient « informés ». Sur ce point seul, aucun des projets de commerce du carbone forestier ne respecte les droits fonciers coutumiers.

En second lieu, au vu du manque de connaissance, ces projets ne peuvent avancer que moyennant un certain degré de coercition et « d'incitations ». Ces pratiques sont bien connues en Papouasie Nouvelle Guinée, car ce sont les mêmes qu'utilise l'industrie forestière, qui recourt à des « élites » propriétaires – qui ne vivent pas au village – pour faire pression sur les autres propriétaires fonciers afin d'obtenir leur soutien.

Il y a également des « jetons de présence et des indemnités de session »; des paiements publics pour ceux qui assistent aux réunions et intègrent les terres de leurs clans⁶¹ dans le projet de commerce du carbone.⁶² Dans de nombreux cas, les représentants des propriétaires fonciers sont emmenés en ville, logés dans de luxueux hôtels, on les fait boire et manger, on leur donne de l'argent liquide et des objets pour « faciliter » le processus d'acceptation. « Ils prennent soin de nous, ils nous nourrissent, » a expliqué un chef de tribu d'April Salome, Willie Maru. Mais lorsqu'on lui a demandé combien et quand ils seraient payés pour leur carbone forestier, les chefs ont souvent répondu qu'ils n'en savaient rien.

Parfois, les véritables propriétaires des terres se plaignent d'avoir été trompés afin de leur faire signer des accords de projets, comme c'est le cas de représentants de l'Est Pangia: « Nous, les propriétaires de terres, pensons que le commerce du carbone a fait l'objet de certains accords louches et suspects. »⁶³

Dans les cas les plus extrêmes, les propriétaires des terres sont menacés et contraints de signer. Dans une vaste région de forêt résiduelle intacte de Papouasie Nouvelle Guinée – la région de Kamula Doso dans l'Ouest de la Papouasie

Nouvelle Guinée – un chef de tribu a été forcé sous la menace d'une arme de signer pour que ses terres intègrent un projet REDD. « Ils sont venus et m'ont emmené dans la nuit, » a expliqué Abilie Wape. « La police est venue avec un revolver. Ils m'ont menacé. Ils m'ont obligé à entrer dans leur voiture. Puis nous sommes arrivés à l'hôtel la nuit. ... Si je signe, je vends mon droit d'aïnesse. Mais ils m'ont dit, "Tu signes. ... Sinon, on va chercher la police qui t'enfermera." »⁶⁴

Et ce malgré que la zone de Kamula Doso soit couverte par une injonction du tribunal interdisant le développement d'un projet de commerce du carbone, et qu'elle soit au centre d'un litige foncier faisant l'objet d'un procès devant la justice de Papouasie Nouvelle Guinée.

Ces tactiques créent une tension considérable et des conflits dans les communautés. Les conflits fonciers à cause de l'exploitation sont nombreux et bien documentés, et les tribunaux font face à un arriéré de plus de 700 litiges de ce type, qu'ils mettront dix ans à régler. Les ONG savent que les activités génératrices de revenus doivent être arrêtées lorsque des litiges fonciers surgissent pour éviter l'escalade du conflit dans la communauté. Mais cela n'a pas empêché les courtiers du carbone de poursuivre leurs projets et de promettre monts et merveilles aux propriétaires des terres en échange de leur accord.

Outre le travail de sensibilisation à réaliser dans les communautés, il faudrait:

- un processus généalogique complet pour identifier les propriétaires des terres comme étant les titulaires effectifs des droits ;
- établir ou renforcer les institutions représentatives dans la communauté pouvant mettre en œuvre les processus de consentement préalable libre et éclairé et gérer les bénéfices ;
- un planning d'occupation des terres pleinement participatif incluant la cartographie des terres et la détermination des usages actuels et futurs, ainsi que des intentions ;
- une information claire de ce que signifie la signature d'un accord sur les droits du carbone pour les droits et l'usage futur ;
- un processus décisionnel basé sur les lignes traditionnelles, nécessitant plus de 75% de soutien avant qu'un accord puisse être approuvé.

Normalement, ce processus prend au moins deux ans, mais les processus actuels sont réalisés en quelques mois seulement.

Quels peuvent être les bénéfices pour les propriétaires coutumiers ?

Des documents provenant de l'Office of Climate Change (OCC) de Papouasie Nouvelle

Guinée montrent que les propriétaires fonciers autochtones n'ont pas grand chose à gagner avec ces contrats de vente du carbone. Dans le très controversé cas April Salome, le Directeur exécutif de l'OCC a prévu un système de partage des bénéfices impliquant que les propriétaires aient 35% et l'OCC 20%.⁶⁵ Pour la zone de Kamula Doso, l'OCC a émis un certificat pour 1 million de tonnes de « crédits carbone volontaires » mais sans aucune indication de la façon dont les revenus doivent être partagés.⁶⁶ L'approche politique du gouvernement de Papouasie Nouvelle Guinée a été de reconnaître les droits fonciers coutumiers, mais en stipulant que tout le commerce du carbone en relation avec ces droits serait contrôlé par le gouvernement,⁶⁷ ce qui annule en pratique les droits des propriétaires autochtones à gérer les bénéfices du commerce du carbone issu de leurs forêts. Comme le dit Adelbert Gagai, un représentant des propriétaires fonciers de la province d'Oro: « Ce ne sont pas leurs forêts et ils ne peuvent pas nous les enlever. Elles nous appartiennent. »⁶⁸

La plupart des projets de commercialisation du carbone prétendent satisfaire aux Normes volontaires pour le carbone (Voluntary Carbon Standards - VCS),⁶⁹ y compris une nouvelle norme développée pour la Gestion forestière améliorée (Improved Forest Management - IFM).⁷⁰ Malheureusement, l'IFM est effectivement une couverture pour l'exploitation et la soi-disant Gestion forestière durable (Sustainable Forest Management - SFM),⁷¹ où l'exploitation est moins destructive que dans le cas du « business as usual » (BAU), et le carbone « sauvé » est alors vendu. On ne sait pas si les propriétaires fonciers le savent, puisqu'en général, tous comprennent que la forêt sera protégée en échange de paiements et du partage des bénéfices.

Conclusion: la nécessité de solutions locales

Jusqu'à présent, l'expérience REDD en Papouasie Nouvelle Guinée a démontré que des droits fonciers forts et des protections légales sur papier ne suffisent pas pour garantir la protection des forêts, ni que les communautés puissent en bénéficier. La sécurisation des droits fonciers est une condition nécessaire pour que les communautés puissent bénéficier de REDD, mais elle ne suffit pas en soi. D'autres sauvegardes sont clairement nécessaires, comme un processus de consultation obligatoire et la constitution de capacité des communautés pour comprendre et gérer leurs actifs carbone.

D'autres arrangements locaux pour la protection des forêts ont également été proposés. L'un est le système national de Paiement pour les services environnementaux (Payments for Environmental Services - PES),⁷² sur base du respect des droits coutumiers, de la participation des communautés et des processus transparents. Un autre est le PNG Forest Fund,⁷³ proposé, modelé

sur le Fonds amazonien au Brésil, qui pourrait offrir les incitations financières pour prévenir la déforestation et promouvoir la protection de la biodiversité et des droits et ressources des communautés tributaires des forêts. Les deux alternatives utilisent une approche de gouvernance multipartites pour aboutir à un arrangement équitable de partage des bénéfices, l'accent principal étant mis sur les droits et la participation de la communauté autochtone.

Le Papua New Guinea Eco-forestry Forum est une organisation non-gouvernementale sans but lucratif. Il s'agit d'une organisation cadre comptant parmi ses membres plus de 20 organisations nationales et internationales. L'organisation a été créée en 1999 pour représenter les visions de ses membres au niveau de l'élaboration politique et pour diffuser des informations utiles pour constituer et améliorer la capacité locale pour aider les communautés locales et les propriétaires des ressources à prendre des décisions informées. L'objectif général du Forum est de promouvoir une gestion réellement durable des forêts et une bonne gouvernance dans le secteur forestier. www.ecoforestry.org.pg

⁶⁵ 146 MtCO2 eq en 2000, WRI (2008).

⁶⁶ Les chiffres promis par les 'cow-boys du carbone' et des estimations brutes du carbone dans les forêts de Papouasie Nouvelle Guinée, multipliés par le prix du carbone, atteignent des milliards de dollars US. La société d'investissement australienne Carbon Planet affirme avoir des crédits de carbone pour une valeur de plus d'1 milliard de dollars US dans le cadre de 25 projets REDD contractés en Papouasie Nouvelle Guinée (Présentation PowerPoint Carbon Planet, juillet 2009). On estime que le projet April Salome génère des crédits d'une valeur de 50 millions de dollars US par mois (April Salome, Sustainable Forest Management - Project Design Document. Voluntary Carbon Standard report, Décembre 2008).

⁶⁷ La section 53 de la Constitution de Papouasie Nouvelle Guinée plaide pour « la protection contre la privation injuste de propriété », incluant la terre dans ce cas. La sous-section 53(1) demande une juste compensation, sur base de conditions justes, par l'Etat, celui-ci prenant possession de la terre et non pas sa propriété. (Translated from English).

⁶⁸ Le document Greenpeace 2008, Preserving Paradise - The Value of Protecting Papua New Guinea's Forest for Climate (p. 16), fournit une analyse des revenus de l'exploitation en comparaison avec les pertes de carbone forestier.

⁶⁹ Documentaire Al Jazeera, 9 décembre 2009.

⁷⁰ Dans le cadre du consentement préalable, libre et informé.

⁷¹ En Papouasie Nouvelle Guinée, la terre appartient généralement au clan, et la procédure légale d'établissement de cette propriété s'appelle Groupes fonciers incorporés (Incorporated Land Groups - ILG).

⁷² Voir par exemple PNG Post Courier, 26 janvier 2010, 'Landowners paid sitting fees' (p. 3).

⁷³ Citation des propriétaires fonciers réels d'Est Pangia (PNG Post Courier, 17 février 2010).

⁷⁴ Citation du documentaire SBS 'PNG Climate Woes Continue', décembre 2009.

⁷⁵ Lettre du Dr Theo Yasause, ED d'OCC au Premier ministre de Papouasie Nouvelle Guinée, 12 juin 2008 (copie postée sur www.redd-monitor.org). Le reste des bénéfices va au promoteur (5%), un fonds pour couvrir la dégradation de la forêt (20%), et 20% de 'taxe de génération future'.

⁷⁶ Certificat- Numéro de série B1, daté du 3 novembre 2008 (copie postée sur www.redd-monitor.org).

⁷⁷ National Climate Change Policy Framework. PNG OCC, Mai 2009.

⁷⁸ Statement to the PNG Ecoforestry Forum Climate Change and REDD conference, Novembre 2009, Port Moresby, PNG.

⁷⁹ www.v-c-s.org

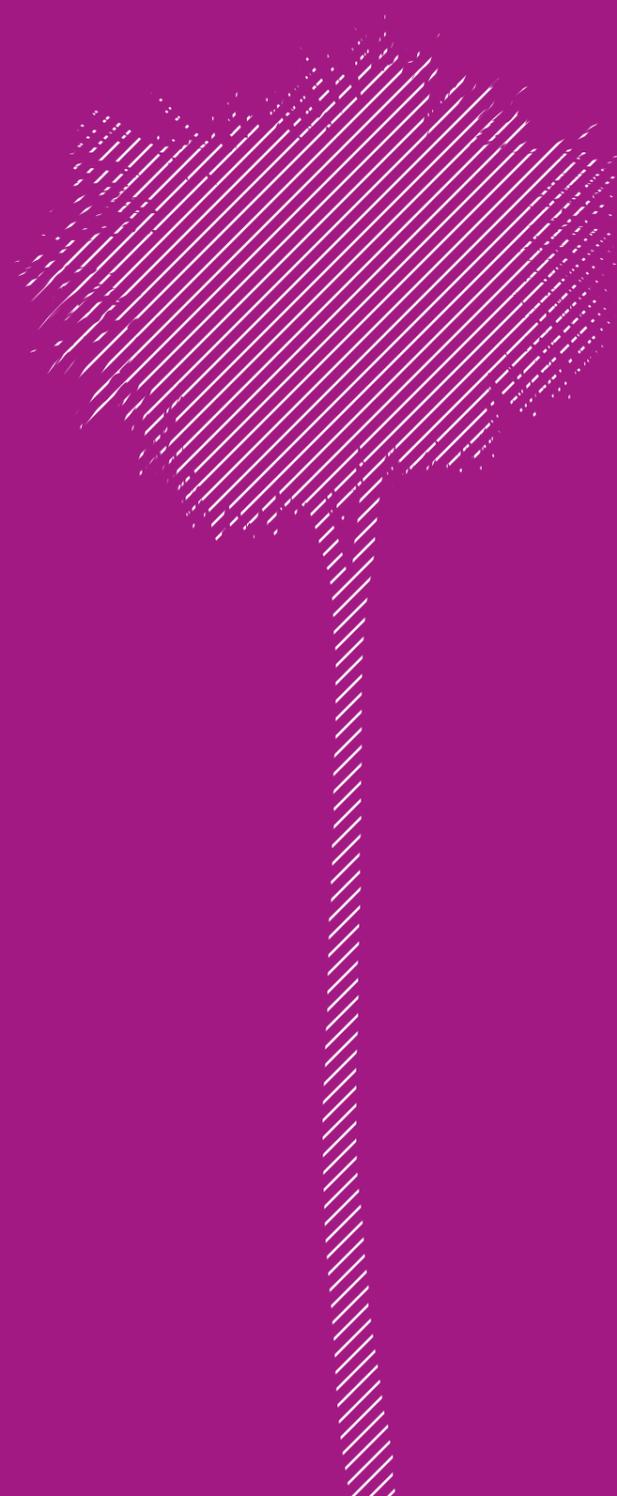
⁸⁰ www.v-c-s.org/docs/Guidance%20for%20AFOLU%20Projects.pdf

⁸¹ Global Witness (2009) Vested Interests - Industrial Logging and Carbon in Tropical Forests, June; Rosoman G, Cotter J, Marahrens M (2009) Why Logging will not Save the Climate - the Fallacy of GHG Emission Reductions from So-Called SFM or RIL of Natural Forests. Greenpeace Research Laboratories Technical Note 07/2009, Octobre.

⁸² Trines E, Skutsch M, Dam P, eds (2008) Payments for Environmental Services in Papua New Guinea. Policy paper no. 3, Novembre. (rapport non publié)

⁸³ Proposition du PNG National Forest Fund (2009). www.greenpeace.org/australia/issues/deforestation/resource

4 Gestion communautaire des forêts



Les communautés géraient leurs forêts bien avant que la gestion communautaire ne devienne le sujet d'une étude formelle et de l'élaboration politique à la fin des années 1970 dans le Sud-Est de l'Asie et en Afrique. Depuis lors, l'incapacité de l'Etat à contrôler la dégradation des forêts a été largement reconnue, donnant lieu à de nombreuses initiatives dans le monde pour transférer les zones forestières aux communautés locales. Dénommées Gestion forestière participative (Participatory Forest Management - PFM) ou Gestion forestière communautaire (Community Forest Management - CFM), elles donnent le contrôle et la gestion des forêts à des institutions au niveau communautaire. Dans certains cas, cela implique les droits légaux formels sur les terres; dans d'autres, la terre reste propriété de l'Etat, les communautés utilisant les produits forestiers dans le cadre de plans de gestion convenus. Dans la plupart des cas, les communautés s'organisent et se régulent elles-mêmes.

L'expérience de la foresterie communautaire est largement positive, et fournit de plus en plus de preuve que la meilleure façon de combattre la déforestation est de donner la responsabilité de la gestion forestière aux communautés locales. Une récente analyse de 80 forêts communes dans dix pays montre que l'autonomie régulatrice au niveau local est associée à un stockage plus important du carbone forestier et à des bénéfices accrus en termes de ressources.⁷⁴ Des expériences réussies avec cette approche et les problèmes de sa mise en œuvre dans le cadre d'un système REDD sont rapportés dans ces études de cas présentées par le Caucus d'Accra en Tanzanie et au Népal. Le détail du fonctionnement de la gestion communautaire des forêts varie selon le type de forêt et les moteurs de la déforestation. Dans certains cas, il faut des mécanismes pour arrêter l'exploitation commerciale et illégale par des externes (par le biais de patrouilles communautaires) et des membres de la communauté (par la pression des parties et l'obligation de rendre des comptes au niveau local). Dans d'autres, elle réduit aussi l'impact de l'extraction de bois pour la subsistance par le biais d'une récolte durable, de l'agroforesterie et de la promotion des ressources alternatives. La flexibilité est essentielle.

Cinq bénéfices de la gestion communautaire des forêts

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles une approche communautaire de la gestion des forêts est la meilleure façon de lutter efficacement contre les moteurs de la déforestation. Tout d'abord, la *gestion communautaire des forêts réduit efficacement la déforestation et la dégradation*. Les communautés ont un intérêt garanti à maintenir leurs forêts et à faire un usage durable de leurs produits, allant du bois d'œuvre au bois à brûler

aux aliments, aux médicaments et aux services comme la protection des bassins versants et, plus récemment, l'écotourisme. Elles ont également des connaissances locales et ancestrales qui leur permettent de mettre en œuvre des pratiques spécifiques locales qui sont plus efficaces que les approches « scientifiques » générales. Avec le bon soutien et les bonnes incitations, les communautés peuvent garder leurs forêts debout, maintenir et optimiser les stocks de carbone forestier, sans parler des nombreux autres bénéfices offerts par la forêt.

En second lieu, la *gestion communautaire des forêts peut aller très loin*. Les communautés tributaires des forêts existent partout et les méthodologies de gestion communautaire peuvent être répliquées sur un vaste territoire sans nécessité de mettre en place une grande infrastructure sectorielle publique. On estime que la proportion de forêt sous gestion communautaire dans les pays en développement est d'environ 25%⁷⁵ - un chiffre qui pourrait être doublé ou triplé avec un mix politique et incitatif adéquat, particulièrement en Afrique, où les forêts contrôlées par l'Etat prédominent.

En troisième lieu, *la gestion communautaire des forêts contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté*. Elle offre des sources de revenus aux membres de la communauté sous forme de revenus monétaires directs et d'opportunités de diversifier les sources de subsistance sur base des produits et services forestiers. En protégeant l'environnement, elle apporte des bénéfices écologiques comme la sauvegarde des bassins versants et de la biodiversité. La Gestion communautaire des forêts renforce les trois piliers de la durabilité: économique, social et environnemental.

En quatrième lieu, *la foresterie communautaire favorise une bonne gouvernance, responsabilité et équité des genres*. En général, les communautés locales pratiquent la prise de décision participative et mettent en place des mécanismes de partage des bénéfices et de responsabilité. Les comités villageois de gestion forestière sont élus par l'assemblée du village et doivent veiller à ce que la forêt soit gérée au profit de toute la communauté. Lorsque les membres des comités abusent de leur pouvoir, ils sont éliminés du comité, ils doivent payer des amendes et sont parfois même mis en prison (comme dans l'étude de cas en Tanzanie). Comme l'indique le cas du Népal, l'égalité des sexes peut être promue en assurant la participation des femmes à tous les niveaux et dans toutes les activités.

Enfin, *la gestion communautaire des forêts est juste*. Les communautés forestières sont les gardiennes coutumières traditionnelles des forêts. De nombreuses communautés autochtones ont

des liens spirituels et culturels profonds avec leur forêt et la respectent. Leur rôle dans la protection de la forêt pour le bien commun doit être reconnu et récompensé par la formalisation de leurs droits sur la forêt.

Une gestion forestière communautaire réussie nécessite un environnement politique qui la soutienne

Mais la gestion communautaire des forêts n'est pas une activité qui se pratique dans l'isolement. Elle doit être soutenue par des garanties appropriées, des incitations et des réglementations, comme l'illustrent les études de cas ci-dessous. Bien que de timides efforts aient été engagés pour promouvoir l'implication de la communauté dans REDD,⁷⁶ le financement et les conditions pour REDD pourraient miner la décentralisation. Il existe un besoin critique de clarification des droits fonciers, qui sont souvent ambigus dans le meilleur des cas, laissant ouverte la possibilité de manipulation et de capture des bénéfices par les élites. Il est également crucial pour une *administration d'état habilitante* de soutenir plutôt que d'entraver la foresterie communautaire décentralisée. Comme les politiques pour réduire la déforestation doivent s'appliquer à toutes les forêts nationales et être administrées au niveau national, des systèmes efficaces sont requis pour assurer que les bénéfices atteignent le niveau local. Ceci inclut le développement d'une approche cohérente et coordonnée entre les différents niveaux de gouvernement. Il faut combiner les approches « top-down » et « bottom-up », en recherchant le juste équilibre entre les besoins d'administrer un système national et de donner aux communautés la capacité de s'organiser elles-mêmes en utilisant leurs propres institutions.

La gestion communautaire des forêts est reconnue comme étant la meilleure façon de protéger les forêts et en tant que telle, elle a un rôle significatif à jouer. Toutefois, les défis que représente le contrôle de la déforestation sont extrêmement complexes, et il existe un potentiel de grande confusion, exploitation et destruction de la forêt. Il ne s'agit pas seulement de donner le pouvoir aux communautés locales et de leur dire de « l'utiliser », les laissant vulnérables devant les développeurs de projets qui ne recherchent que le profit et les fonctionnaires locaux mal informés. La coopération entre les communautés locales et l'Etat peut être la caractéristique d'efforts fructueux pour réduire la déforestation grâce à la gestion communautaire des forêts.

⁷⁴ Chazdon RL (2008) Beyond deforestation: restoring forests and ecosystem services on degraded lands. *Science* 320: 1458-60.

⁷⁵ Larson AM, Barry D, Dahal GR, Pierce Colfer CJ, eds (2010) *Forests for People: Community Rights and Forest Tenure Reform*. Earthscan.

⁷⁶ Wertz-Kanounnikoff S, Kongphan-Apirak MK (2009) *Emerging REDD+: A Preliminary Survey of Demonstration and Readiness Activities*. Working Paper 46, Center for International Forestry, Bogor, Indonésie; www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/WPapers/WP46Wertz-Kanounnikoff.pdf

Tanzanie



Comment parvenir à un processus REDD bénéficiant aux populations et aux forêts ? Leçons à tirer de la gestion forestière participative

Par Charles Meshack, Tom Blomley et Nike Daggart du Tanzania Forest Conservation Group (TFCG), et Rahima Njaidi pour le Tanzanian Network of Community Forest Associations/Shirikisho la Mtandao wa Jamii wa Usimamizi Mimitu, (MJUMITA)

La croissance de la population tanzanienne a contribué à l'expansion de l'agriculture à petite échelle et a augmenté la demande pour les produits forestiers tels que le charbon. La forêt fournit plus de 90% de l'approvisionnement énergétique national par le bois à brûler et le charbon, et 75% des matériaux de construction. Cependant, les forêts sont menacées par l'exploitation illégale, les incendies et les droits fonciers incertains.

La Tanzanie est considérée comme le pays d'Afrique ayant le cadre légal le plus avancé et le plus progressif pour la foresterie participative. Le Forest Act 2002 offrait une base légale claire pour les communautés, les groupes et les individus en Tanzanie continentale pour la possession, la gestion ou la cogestion des forêts.

Il existe deux formes de gestion forestière participative (Participatory Forest Management -PFM). La gestion forestière communautaire (Community-Based Forest Management -CBFM) est la plus répandue, à la fois en terme de nombre de villages participants et de superficie totale couverte. Dans le cadre de la CBFM, les villageois sont les propriétaires et les gestionnaires de leurs forêts. S'ils doivent assumer la totalité des coûts, tous les bénéfices de la récolte et de l'utilisation des forêts sont conservés et partagés au niveau du village. Ce système contraste avec la gestion forestière conjointe (Joint Forest Management -JFM) où les communautés gèrent les forêts, mais ne sont pas propriétaires, et leurs droits et les bénéfices sont souvent incertains ou non garantis.

En octobre 2008, grâce au soutien des gouvernements nationaux et locaux et nombre de partenaires de développement bilatéral et multilatéral, la surface forestière totale estimée couverte par des arrangements de PFM était de 4.1 millions d'hectares (environ 13% de la surface forestière totale), impliquant plus de 2300 villages dans 63 districts.



© Charles Leonard Meshack

Le taux de déforestation est d'environ 1.2 % par an, la Tanzanie perdant approximativement 412,000 hectares de forêt chaque année, le plus souvent des forêts situées sur des terres villageoises. Le taux annuel de déforestation dans certaines forêts côtières à haute biodiversité en Tanzanie peut atteindre jusqu'à 5%.

La gestion participative réduit la déforestation et la dégradation de la forêt

Des études indépendantes ont confirmé que la PFM permet d'améliorer la gestion forestière en comparaison avec des zones directement sous gestion directe de l'Etat. Une étude réalisée dans les forêts dans la région des monts Uluguru dans l'Est de la Tanzanie a comparé six forêts sous JFM et six forêts sous gestion exclusive de l'Etat. L'étude a révélé que les forêts JFM comportaient davantage d'arbres vivants et d'arbres morts naturellement. Il y avait 68% en moins d'arbres récemment abattus et 34% d'arbres debout en plus que dans les forêts gérées par l'Etat. L'incidence des incendies était six fois plus élevée dans ces dernières.⁷⁷

D'autres études ont démontré que plus la responsabilité de la gestion des forêts descend du niveau de l'Etat vers les niveaux locaux, plus les bénéfices sont importants. Une étude réalisée dans les forêts des monts West Usambara dans le Nord-Est de la Tanzanie a comparé les indicateurs de structure forestière et de perturbation entre des forêts similaires sous CBFM, sous JFM et sous la gestion exclusive de l'Etat. Une sécurité des droits fonciers accrues et une plus grande autonomie institutionnelle des forêts sous un régime CBFM a contribué à une gestion plus efficace et à moins d'abattages illégaux, tandis que les taux généraux de perturbation des forêts étaient plus élevés dans les forêts JFM et gérées par l'Etat.⁷⁸

Les forêts communautaires sont bénéfiques pour les ressources

L'introduction de la PFM au niveau communautaire a produit des bénéfices tangibles comme des revenus de la vente de produits forestiers (ex. bois d'œuvre, bois à brûler, charbon et miel), l'approvisionnement durable en produits ménagers (bois à brûler et pieux de construction), la conservation et la maintenance des ressources hydriques et dans certains cas des bénéfices supplémentaires de l'écotourisme. Malgré cela, les communautés font face à des coûts significatifs quand elles s'embarquent dans la PFM. Nombre des forêts remises aux communautés étaient en très mauvais état et l'objectif premier de nombreuses communautés a donc été de reprendre le contrôle de leurs forêts (par les patrouilles et la protection) et de les remettre dans un état gérable. Cela prend du temps, pendant lequel les opportunités de bénéficier directement de la récolte des produits du bois sont limitées. En outre, le statut de conservation élevé de nombreuses forêts gérées sous PFM signifie que les options d'utilisation extractive sont très limitées. De nombreuses communautés en Tanzanie ont fait face à des coûts accrus au fil du temps, étant donné que les populations d'animaux sauvages (comme les singes, les babouins et les antilopes) bénéficient d'une meilleure protection de leur habitat et consomment ou endommagent les cultures situées à la lisière de la forêt.

Dans ces cas, les coûts de gestion peuvent excéder les bénéfices. *Les incitations REDD pourraient offrir d'intéressants revenus directement aux gestionnaires au niveau communautaire pour soutenir la gestion et la protection à long terme de la forêt.*

La gestion forestière participative améliore la gouvernance et la responsabilité locales

La CBFM offre un cadre légal reconnu pour les gouvernements villageois d'obtenir des droits garantis sur les forêts situées sur leurs terres. Une fois que l'assemblée villageoise (constituée de tous les résidents adultes du village) a approuvé les règlements municipaux, le plan de gestion et l'affiliation du comité forestier du village, la forêt du village est « déclarée » et devient une entité légalement reconnue. Un autre bénéfice est la gouvernance et la responsabilité locales améliorées. Les comités villageois de gestion forestière sont élus par les assemblées des villages et doivent veiller à ce que la forêt du village soit gérée au profit de tous les membres de la communauté. En cas d'abus de pouvoir (par exemple lorsque les membres du comité volent l'argent du compte de la forêt), les membres peuvent être éjectés du comité, ils peuvent se voir infliger des amendes et même être emprisonnés (voir Encadré 3).

« Des études ont démontré que plus la responsabilité de la gestion des forêts repose sur les échelons locaux, plus les bénéfices sont importants »

Encadré 4: Des villageois déclarent leurs chefs coupables de crime forestier au niveau local

Durant leur patrouille de routine dans la forêt de Suledo, les gardes villageois ont découvert un industriel local récoltant du bois. Interrogé, l'homme a présenté une « lettre de permission » émise, (illégalement) par le Responsable exécutif du village (Village Executive Officer - VEO), autorisant la récolte. A ce moment, tous les villages avaient convenu d'interdire toute récolte pour permettre à la forêt de se remettre d'un abattage extensif. Le bois et les équipements d'extraction ont été confisqués par les villageois et vendus aux enchères; le VEO a été arrêté, démis de ses fonctions et condamné à six mois de prison.

Le système PFM fonctionne le mieux lorsque les utilisateurs de la forêt peuvent prendre part aux décisions concernant la façon dont leur forêt est gérée et par qui. Veiller à ce qu'un comité de gestion élu rende des comptes aux utilisateurs de la forêt (par exemple par des réunions publiques, le partage des informations et la publication des comptes) est un autre élément crucial pour assurer que les bénéfices de la PFM soient partagés équitablement.

Leçons de PFM pour REDD

A cause des impacts positifs observables actuellement sur les ressources et la réduction des émissions de gaz à effet de serre causées par la déforestation, le recours à la PFM comme cadre institutionnel pour REDD en Tanzanie suscite de plus en plus d'intérêt. Il y a une grande opportunité pour les communautés, ainsi qu'un certain nombre de menaces potentielles à régler, comme détaillé ci-dessous.

Sauvegarder les bénéfices multiples

Les forêts naturelles offrent de multiples bénéfices et services aux communautés, y compris l'alimentation, l'énergie, la conservation des sols, les plantes médicinales, les produits forestiers ligneux et non ligneux et la protection de la qualité de l'eau. Etant donné la définition des forêts actuellement utilisée par la CCNUCC, il existe un risque que REDD puisse mener au remplacement des forêts naturelles par des plantations exotiques qui pourraient détenir théoriquement un stock de carbone plus élevé. Ceci affecterait les multiples services qu'offrent les forêts aux communautés rurales et menacer la biodiversité forestière de Tanzanie. *Il est essentiel que tout accord international concernant REDD comporte des sauvegardes qui reconnaissent et protègent la biodiversité et les fonctions multiples des forêts pour les populations locales.*

Garantir l'équité

Lorsque les processus PFM sont bien facilités, ils peuvent entraîner des améliorations de la gouvernance et de la responsabilité au niveau du village. Cependant, il existe de nombreux exemples où les processus ont été hâtés et où le public n'a pas été informé ni consulté. Dans ces cas, il est aisé pour le comité de gestion du village de faire main-basse sur les bénéfices de la gestion forestière aux dépens des autres villageois. Comme le comité est souvent constitué de membres plus aisés et plus éduqués de la communauté, les riches ont tendance à devenir plus riches et les pauvres plus pauvres.

Du temps et des ressources doivent être investis pour assurer que les membres de la communauté comprennent les propositions derrière les paiements potentiels de REDD, les problèmes qui surgiront si ces paiements sont basés sur la compensation des émissions dans les pays industrialisés, et les bénéfices qui leur reviendront si les paiements permettent de développer des forêts communautaires équitablement gérées.

Réduire les coûts des transactions

Les forêts gérées sous PFM ont tendance à avoir des tailles très différentes et se trouvent dans bien des cas dans des zones inaccessibles. Cela signifie que si chaque forêt était individuellement reprise dans un programme REDD, les coûts de transaction pour assurer que les paiements REDD atteignent les pauvres pourraient excéder la valeur des paiements. Si les fonds REDD doivent bénéficier aux communautés sous les arrangements PFM, *il sera nécessaire de réduire les coûts par le regroupement des zones forestières individuelles et la promotion collective.* Une option actuellement explorée par le Tanzania Forest Conservation Group et MJUMITA est

l'établissement d'une « coopérative carbone », détenue et gérée pour le compte de ses membres, les gestionnaires forestiers au niveau du village, et une façon d'assurer une distribution équitable des bénéfices.

Conclusion

L'expérience de la Tanzanie a montré que les gestionnaires de la forêt au niveau de la communauté offrent un service mondial irremplaçable en maintenant les forêts qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre de la déforestation, en même temps que les autres bénéfices multiples offerts par la forêt. En échange, ils ont le droit d'être rémunérés pour maintenir et restaurer les forêts. Le cas de la Tanzanie montre que si cela se fait par la vente du carbone forestier, le risque de recentralisation du pouvoir prioritairement aux décisions concernant l'usage de la forêt augmente. Dès lors, le renforcement et l'extension des changements politiques qui donnent aux communautés le contrôle sur les décisions qui affectent l'usage de la forêt est une pré condition essentielle pour réduire la déforestation et la dégradation.

Cela nécessite également l'établissement de systèmes transparents et responsables au niveau du village, permettant aux bénéfices de REDD d'être partagés et empêchant que les membres plus riches de la communauté profitent de la PFM aux dépens des plus pauvres.

TFCG, the Tanzania Forest Conservation Group, est la première organisation tanzanienne non-gouvernementale travaillant sur la conservation des forêts naturelles, avec des méthodes qui sont durables et qui promeuvent la participation, la coopération et le partenariat. www.tfcg.org

Mjumita, the Federation of Community Forest Conservation Networks in Tanzania, travaille avec des femmes, des hommes et des enfants qui vivent près des réserves forestières pour la gestion et la conservation des forêts au profit des générations présentes et futures. www.mjumita.org

⁷⁷ Blomley T, Pflieger K, Isango J, Zahabu E, Ahrends A, Burgess N (2008) Seeing the wood for the trees: an assessment of the impact of participatory forest management on forest condition in Tanzania. *Fauna & Flora International*, *Oryx* 42: 380-391.

⁷⁸ Persha L, Blomley T (2009) Management decentralization and montane forest condition in Tanzania. *Conservation Biology* 23: 1485-96.



La gestion forestière communautaire est-elle la meilleure option pour la mise en œuvre du REDD+ ?

Par Bhola Bhattarai, Nabaraj Dahal et Rijan Tamraka de la Federation of Community Forestry Users Nepal (FECOFUN) and Practical Solution, Népal

Contexte

Quelque 21% des forêts du Népal sont gérées par des communautés, et 15% sont gérées par l'Etat comme étant des zones protégées. Le reste est détenu légalement par l'Etat, mais sans arrangements institutionnels efficaces pour réguler leur utilisation, protéger les forêts et exclure les non-utilisateurs. Dès lors, il s'agit de *facto* de ressources ouvertes : ils représentent les principales zones de déforestation et de dégradation.

Le 1.2 million d'hectares sous régime forestier communautaire est géré par plus de 14,000 groupes d'utilisateurs de la forêt communautaire (Community forest user groups - CFUG), offrant des bénéfices à plus de 1.6 million de ménages. Ce programme a permis aux communautés rurales d'accéder davantage aux ressources forestières, d'améliorer la biodiversité et les valeurs paysagères ainsi que d'améliorer les ressources.

Les moteurs de la déforestation et de la dégradation de la forêt

Le taux de dégradation forestière au Népal est cinq fois plus élevé que le taux de déforestation (8% et 1.6% respectivement entre 1979 et 1994).

Les moteurs de la déforestation et de la dégradation de la forêt sont complexes et agissent de concert dans la plupart des cas, ce qui les rend difficiles à contrôler. Ils incluent une demande élevée pour les produits forestiers (y compris le bois pour le feu et la construction); l'exploitation illégale, particulièrement dans les régions limitrophes; l'empiètement et l'aménagement à des fins agricoles; et les feux de forêt, dont beaucoup sont provoqués intentionnellement à des fins de chasse, de régénération des herbages et d'extraction des produits forestiers.

Si certaines actions directes sont menées contre ces moteurs directs, une approche plus large devrait attaquer les causes sous-jacentes, avec davantage d'actions dans les domaines:

- de la politique économique pour régler le coût d'opportunité de la forêt, de l'investissement public, de la tarification des produits forestiers et des cultures, et de l'allègement de la pauvreté
- de la gouvernance, y compris la corruption, la réforme foncière, le vide institutionnel au niveau de la gestion forestière, l'application de la loi et les retards et confusions de la justice, les droits de propriété
- l'éducation sociale, pour faire face à des facteurs tels que l'appât du gain et les attitudes culturelles vis-à-vis de la propriété publique.

L'impact de la gestion forestière communautaire

La CFM a prouvé son efficacité pour neutraliser les moteurs de la déforestation et de la dégradation au Népal, et pour améliorer le stock de carbone.⁷⁹

Encadré 5: Comment la CFM aide les forêts

Une étude d'évaluation de la gestion et de l'état des forêts communautaires dans quatre districts vallonnés de l'Est du Népal, de 1994 à 1997, a montré des améliorations de nombre des indicateurs clés de productivité. Le taux de pâturage était moins important dans les forêts communautaires que dans les forêts nationales et l'incidence des incendies et l'abattage illicite était également inférieur. La part de gestion forestière « active » est passée de 3% à 19% et l'absence de gestion forestière est passée de 97% à 43%. Pour ce qui concerne l'utilisation des produits forestiers, 43% des CFUG ont récolté plus de bois et 14% récoltent moins qu'avant la formation des CFUG. De la même façon, 87% des CFUG ont récolté du bois à brûler et 47% du bois d'œuvre en quantité moindre que la capacité de production de la forêt.

Outre l'amélioration du stock forestier, la CFM optimise aussi les ressources des communautés locales et communautés autochtones impliquées. Les données extrapolées de douze districts vallonnés et du district de Terai en 2002, permettent d'estimer que la foresterie communautaire rapporte chaque année un revenu de 747 millions de NR (10 millions de dollars US). Ce revenu a été principalement utilisé pour le développement communautaire, la gestion forestière, le fonctionnement des CFUG, et le programme de subsistance pour les pauvres.

Encadré 6: Comment les communautés bénéficient de la CFM

Avec l'introduction de la CFM dans les districts de Dolakha en 1990, les CFUG se sont impliqués dans la construction des infrastructures de développement communautaire, pour lesquelles ils ont dépensé des sommes de 500 à 200,000

NR (7-2800 dollars US). Ils ont également promu des activités de génération alternative de revenus comme l'élevage de chèvres, l'apiculture et la préparation de vermi-compost et la culture de produits forestiers non ligneux; attribué des terres à des utilisateurs pauvres à des fins de subsistance; lancé des programmes de micro-finance; ils aidé des écoles et participé à la scolarisation des élèves pauvres; créé des entreprises forestières; et développé des liens avec d'autres organisations.

La foresterie communautaire a également été un moteur de mobilisation sociale et de pratique de bonne gouvernance dans les communautés locales. En général, les CFUG pratiquent la prise de décision participative et mettent en place des mécanismes de partage des bénéfices. L'égalité des sexes est promue en imposant une participation obligatoire des femmes à toutes les activités des CFUG, y compris la représentation dans le comité exécutif et les autres sous-comités; quelques 5% des comités CFUG sont exclusivement féminins.

Les multiples bénéfices de la CFM comprennent l'amélioration du statut économique de la communauté, des conditions environnementales locales et du statut social et des moyens de subsistance des populations.

Pour les pays comme le Népal (qui applique déjà un mécanisme efficace d'implication des communautés locales, des femmes, des groupes marginalisés et des personnes désavantagées), la politique REDD+ d'octroi de crédits pour la réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation de la forêt devrait se concentrer sur la gestion forestière communautaire et être étayée par d'autres politiques et stratégies pour assurer le contrôle de la déforestation et de la dégradation de la forêt par les communautés.

Principaux problèmes à régler pour la mise en œuvre de REDD+ dans la foresterie communautaire

Pour que la gestion forestière communautaire soit une méthode efficace pour réduire les émissions de carbone, différents problèmes aux niveaux politique, gouvernance et institutionnel doivent être réglés. A l'échelon national, les paiements pour réduire la déforestation pourraient être entravés par des politiques applicables au chevauchement des droits sur les produits forestiers, à la coordination des paiements pour le carbone, et à une structure fédérale floue. C'est pourquoi, la législation nationale doit stipuler clairement que la propriété du carbone des forêts communautaires doit rester dans les communautés, et ces règles ne peuvent pas être en contradictions avec d'autres lois. Chaque Plan opérationnel de chaque CFUG doit réguler

clairement la gestion et la propriété du carbone. Le Népal étant en phase de restructuration de l'Etat, la nouvelle structure (probablement fédérale) devrait préserver et étendre les forêts communautaires. Les questions de la comptabilisation du carbone et de l'établissement de la base doivent être clarifiées dans les discussions politiques internationales, parce qu'elles minent l'intégrité environnementale de REDD.

Conclusions

Les forêts communautaires véhiculent le changement social. La CFM a non seulement aidé à améliorer l'état des forêts: elle a aussi promu l'inclusion sociale, l'égalité des sexes, le partage équitable des bénéfices et une bonne gouvernance. Les données nationales montrent que les forêts nationales sont plus sensibles à la déforestation et à la dégradation de la forêt lorsque les gouvernements souffrent de corruption, d'un vide institutionnel en matière de gestion forestière, de difficultés à faire appliquer la loi et de retard judiciaire. Il ne s'agit pas de saper la capacité et la légitimité du gouvernement, mais de reconnaître la réalité du rôle que la société civile et les communautés locales peuvent jouer dans la réduction de la déforestation et de la dégradation de la forêt. C'est pourquoi les zones forestières nationales remises aux communautés avec des droits communaux évitent plus efficacement la déforestation et la dégradation forestière, avec des réductions des émissions de carbone en guise de bénéfice complémentaire.

La CFM est un modèle fructueux à suivre pour la mise en œuvre de REDD. Il peut contribuer à déployer les pratiques de gestion forestière durable dans des régions particulièrement sujettes à la déforestation et la dégradation des forêts. Les incitations pour assurer que les communautés forestières soient reconnues comme les propriétaires effectifs des forêts, et rémunérées adéquatement par le biais de systèmes comme le PES, assureraient que la forêt est gérée durablement, comme le montre l'expérience de la CFM au Népal.

FECOFUN, la Federation of Community Forest Users, Nepal est un mouvement social qui s'attache à promouvoir et à protéger les droits des utilisateurs de la forêt. www.fecofun.org

Practical Solution Nepal est une ONG nationale qui travaille sur l'environnement, le changement climatique et les questions REDD, du niveau national au niveau local avec les communautés rurales au Népal. »

⁷⁹ Le changement des données de surveillance sur le terrain concernant la biomasse en quatre ans sur trois sites différents dans les régions de moyenne et haute altitude dans la région himalayenne démontre une augmentation annuelle de la séquestration de carbone, de 7.04 tCO₂ par hectare par an, sans compter l'augmentation du carbone organique dans le sol.

5

Conclusion

Il est évident que le changement climatique va nous affecter tous, et que ses effets sont déjà perceptibles par nombre d'entre nous, élargissant encore le fossé entre les puissants et les autres. Notre réponse doit être guidée par le savoir que ceux qui ont le moins contribué au changement climatique sont ceux qui en seront le plus affectés.⁸⁰ Les gouvernements doivent faire preuve de leadership et prendre un accord global équitable, ambitieux et contraignant pour réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la CCNUCC. Les pays développés ne doivent pas externaliser les réductions requises dans les pays en développement par le biais du marché du carbone ou d'autres systèmes de compensation. Les systèmes pour réduire la déforestation ne fonctionneront pas s'ils ne s'attaquent pas aux causes sous-jacentes de la déforestation : la demande mondiale pour les terres et le bois, une mauvaise gouvernance forestière dans de nombreux pays tropicaux et l'absence de droits sécurisés. Si les sauvegardes ne sont pas en place, REDD continuera à marginaliser ceux qui dépendent des forêts, et ne bénéficiera ni au climat ni à l'humanité sur le long terme.

Bien que les négociations REDD soient toujours en cours dans la CCNUCC, la préparation pour REDD est déjà un fait dans de nombreux pays. Les gouvernements doivent faire preuve d'une véritable volonté politique de combattre ces intérêts acquis qui menacent de rendre cette attention internationale accrue pour les forêts plus néfaste que bénéfique. Les initiatives pour réduire la déforestation doivent profiter au climat et à l'écosystème mondial, tout en assurant que les droits humains des générations présentes et futures soient respectés, en particulier les droits de ceux qui dépendent de la forêt pour leur subsistance.

Les études de cas du Caucus d'Accra présentées dans ce rapport exposent les éléments d'une approche basée sur les droits pour réduire la déforestation et expliquent pourquoi une telle approche n'est plus d'actualité. L'analyse des études de cas montre que la participation totale et effective des communautés forestières est une condition essentielle pour neutraliser les forces économiques et les biais institutionnels qui drainent la déforestation.

Pour permettre une participation totale et effective, il faut des plates-formes qui fonctionnent efficacement et qui permettent aux peuples autochtones, à la société civile et particulièrement aux communautés tributaires des forêts de porter leurs problèmes à l'attention des décisionnaires à l'échelon national. Un processus de consultation adéquat améliorera les résultats politiques et augmentera la confiance entre les gouvernements et les autres parties prenantes.

En revanche, les procédures bâclées qui ne prennent pas en compte les besoins des parties concernées, à inclure dans tout le processus de décision, et la fixation d'échéances arbitraires, ne permettront pas de prendre en compte les problèmes et droits des peuples autochtones et des communautés forestières locales; ce qui donnera lieu à des politiques inefficaces et aggravera les conflits.⁸¹ Les politiques nationales pour arrêter la déforestation doivent être basées sur une véritable intention d'obtenir le consentement des parties concernées, plutôt que la légitimation de processus aux résultats prédéterminés. Comme le démontre le cas de l'Indonésie, il est déjà trop facile pour les procédures REDD de simplement reproduire les inégalités ou le status quo.

Les organisations de la société civile ont un rôle essentiel à jouer pour garantir que ceux qui sont directement affectés par les propositions politiques puissent être impliqués dans le processus décisionnel. Les études de cas en RDC et en Equateur démontrent que même les processus gouvernementaux bien intentionnés n'aboutissent pas à un taux de consultation et de participation suffisant pour que les propositions et les plans soient enracinés dans le contexte local. Le respect du principe de consentement libre, préalable et informé implique de garantir que les ayants-droits disposent des informations dont ils ont besoin concernant REDD et la façon dont le programme va les affecter. L'étude de cas en Papouasie Nouvelle Guinée sert d'avertissement pour ce qui pourrait se passer en l'absence de véritable consultation et partage des informations.

Comme les paiements pour la déforestation évitée seront associés à la propriété de la forêt, il est essentiel de formaliser les droits des communautés tributaires de la forêt et des peuples autochtones sur les terres, territoires et ressources naturelles. Ceci est bien illustré par les études de cas contrastées au Brésil et au Cameroun. Ensuite, garantir que les droits fonciers des communautés indigènes et tributaires des forêts soient sécurisés ouvre la voie à une gestion forestière communautaire efficace, une approche qui, adéquatement mise en œuvre, permet de réduire efficacement la déforestation et de partager équitablement les bénéfices entre les gardiens de la forêt. Les expériences au Népal et en Tanzanie le montrent.

En raison de la variété de contextes et des différences entre les nations forestières, il n'existe pas de recette unique pour combattre avec succès la déforestation. Comme ce rapport cherche à le démontrer, des ingrédients communs sont toutefois nécessaires dans tous les cas: une approche basée sur les droits avec participation complète des communautés tributaires des

« Un accord international pour protéger les forêts doit se concentrer sur les moteurs de la déforestation, confronter les forces qui cherchent à détruire les forêts et donner aux communautés qui sont les mieux placées à cet effet la capacité de protéger, de maintenir et d'améliorer les forêts. »

forêts, la sécurité de la tenure foncière et la gestion communautaire des forêts.

REDD a vu le jour comme une opportunité historique d'arrêter la déforestation en raison de l'intérêt sans précédent suscité par cette problématique au niveau supérieure de la politique. Mais il s'avère que s'il est mal géré et régulé, le programme REDD peut aussi saper les droits des peuples autochtones.

Sur base des expériences réelles des communautés tributaires des forêts et des autres organisations de la société civile concernées par les droits et les questions environnementales, le Caucus d'Accra pour les forêts et le changement climatique pense qu'un accord international pour protéger les forêts ne peut être efficace que si son attention porte plus loin que le carbone et les finances. Il doit se concentrer sur les moteurs de la déforestation, confronter les forces qui cherchent à détruire les forêts et donner aux communautés qui sont les mieux placées à cet effet la capacité de protéger, de maintenir et d'améliorer les forêts.

⁸⁰ UNPFII (2008) Impact of Climate Change Mitigation Measures on Populations autochtones and on Their Territories and Lands. Submitted by Victoria Tauli-Corpus and Aqqaq Lyngge, Forum members. E/C.19/2008/10

⁸¹ Forest Peoples Programme (2009) Moving the Goal Posts? Accountability Failures of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Rights, Forests and Climate Briefing Series.

Le Caucus d'Accra pour les forêts et le changement climatique est un réseau d'ONG des pays du Nord et du Sud, représentant une centaine d'organisations de la société civile et des populations autochtones de 38 pays, créé à l'occasion de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) qui s'est réunie à Accra, au Ghana en 2008. Le Caucus s'attache à placer les droits des peuples autochtones et communautés locales au centre des négociations sur la Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Degradation), et faire en sorte que les efforts pour réduire la déforestation promeuvent une bonne gouvernance et ne soient pas un substitut aux réductions d'émissions dans les pays industrialisés.

Dans ce rapport, le Caucus propose une vision alternative pour réaliser les objectifs de réduction de la déforestation, plaidant pour des stratégies et des actions ayant pour objectif de neutraliser les moteurs de la déforestation plutôt que de se concentrer exclusivement sur le carbone. Basé sur des études de cas focalisées sur des organisations habituées à travailler avec les communautés forestières, le rapport souligne les problèmes liés à la mise en œuvre de REDD et suggère des moyens pour que les politiques de réduction de la déforestation puissent fonctionner sur le terrain. Par le biais d'études de cas de pays sélectionnés, le rapport présente trois composants vitaux : une participation complète et effective (Indonésie, Equateur, République Démocratique du Congo); des droits fonciers garantis et équitables (Brésil, Cameroun, Papouasie Nouvelle Guinée) et une gestion forestière communautaire (Tanzanie, Népal).

ISBN: 978-1-906131-09-8

