



REDD+ : à l'interface de la biodiversité, des changements climatiques et des droits de l'homme

Évènement parallèle
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
Vingt-et-unième Conférence des Parties

30 novembre 2015
15h00-16h30

Centre de conférence
Paris Le Bourget
Salle n°04

Table des matières

Préface.....	4
La REDD+ à l'interface de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique	9
Les acteurs non étatiques REDD+ : + forêts, + biodiversité et savoirs traditionnels ?	13
Initiatives et perspectives de Madagascar en matière de lutte contre les changements climatiques	19
Les défis de la mise en œuvre de la REDD+ dans un contexte de pauvreté et de mégadiversité.....	25
La REDD+ au centre d'interactions entre biodiversité, climat et droits de l'homme: réflexions sur l'équité à partir du partage des bénéfices.....	31
La mobilisation des communautés locales et indigènes dans REDD. L'expérience du projet Suruí en Terre indigène d'Amazonie Brésilienne.....	37
L'« élevage durable » face à la déforestation évitée : quelles stratégies des acteurs brésiliens ?.....	45
La régulation marchande des fronts d'expansion de l'huile de palme : les options REDD, RSPO, « Zéro déforestation » à l'épreuve.....	53

Préface

Sandrine Maljean-Dubois,
Directrice de recherche au CNRS
CERIC (Aix-Marseille Université et CNRS, UMR DICE 7318)

L'Association française des Nations Unies d'Aix-en-Provence, l'Organisation internationale de la francophonie et la République de Madagascar co-organisent un événement parallèle (« side event ») lors de la vingt-et-unième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le 30 novembre 2015, consacré à la REDD+, à l'interface des changements climatiques, de la biodiversité et des droits de l'homme.

Sur ce sujet majeur, cette manifestation sera l'occasion de croiser les regards de praticiens et d'universitaires, universitaires dont les travaux présentés s'appuient sur les recherches conduites dans le cadre de trois projets collectifs financés par l'Union européenne et l'Agence nationale de la recherche française:

- BENELEX: Le partage des avantages pour une transition équitable vers l'économie verte: le rôle du droit (www.benelex.ed.ac.uk)

- CIRCULEX : Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement (<http://circulex.wix.com/projet>) <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>

- PRIGOUÉ : Une privatisation de la gouvernance globale de l'environnement? Rôles des standards durables multi-acteurs dans la régulation des changements environnementaux planétaires (<http://standards-glocal.fr>).

Le choix de ce sujet s'explique par le fait que, en ce début de XXI^e siècle, la protection des forêts est un enjeu environnemental majeur. C'est le cas en matière de biodiversité, bien entendu, les forêts étant, notamment dans les régions tropicales ou équatoriales, d'importants réservoirs de biodiversité. Mais c'est également le cas en matière de changements climatiques. Selon les estimations récentes, 10 à 12 % des émissions de gaz à effet de serre seraient aujourd'hui dues à la déforestation dans le monde, principalement dans les régions tropicales¹. À l'enjeu environnemental s'ajoutent de forts enjeux économiques, sociaux, politiques. Les forêts ne sont pas seulement des réserves de biodiversité ou des éléments fondamentaux dans le cycle du carbone (comme puits ou sources), ce sont aussi des réserves de ressources naturelles exploitables et exploitées, dont dépend la vie de plusieurs millions de personnes. C'est ainsi que la gestion des forêts se situe, ou doit se situer, à l'interface des politiques de biodiversité, de changements climatiques et des droits de l'homme.

¹ Contre 20-25 % dans les années 90, cette baisse relative s'expliquant essentiellement par la forte croissance des émissions issues des énergies fossiles. KARSENTY (A.), VOGEL (A.), ANGERAND (S.), CASTELLANET (C.), *Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?*, <http://www.gret.org/wp-content/uploads/brochure-8p-payer-environnement.pdf>, non daté, consulté le 11 septembre 2014.

En outre, les enjeux forestiers sont ce qu'il est convenu d'appeler « transcalaires ». Ils sont aussi bien locaux que régionaux et bien entendu globaux, avec souvent des perspectives contradictoires entre ces différentes échelles d'action. À l'échelle internationale, on notera que les forêts sont sur l'agenda depuis les années 70. Mais la coopération s'est d'abord inscrite à l'échelle européenne. Les pluies acides qui ont ravagé les forêts scandinaves d'Europe du Nord ont donné lieu à l'élaboration de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue portée de 1979, un instrument de portée régionale. Complétée par des textes de droits de l'Union européenne, cette convention a permis une forte diminution de la pollution acide de l'air des années 1980 aux années 2000. La lutte a visé principalement les émissions terrestres, qui ont effectivement diminué, mais, dans le même temps, les émissions de soufre du transport maritime ont considérablement augmenté si bien qu'elles pourraient prochainement dépasser les émissions des sources terrestres. Preuve, s'il en était besoin, qu'il y a bien là un enjeu global. Au-delà, on notera que des négociations sont engagées en Europe depuis 2011 en vue de l'adoption d'une convention européenne contraignante sur la gestion durable et la protection des forêts européennes ; elles sont même bien avancées².

Il en est tout autrement à l'échelle universelle. Là, les négociations se sont d'abord engagées dans le cadre de la préparation du Sommet de Rio de 1992 en vue de l'adoption d'un grand traité sur les forêts. Très vite, il devient évident qu'aucun traité ne sera adopté, en raison des fortes divergences entre le Nord et le Sud sur la question. À Rio, la montagne accouche finalement d'une souris, sous la forme d'une *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*³. Contrairement aux volontés initiales des pays du Nord, la Déclaration porte sur tous les types de forêts, tropicales ou tempérées. Son titre délicieusement alambiqué – qui en fait ne veut pas dire grand-chose – traduit bien les désaccords entre les États sur un sujet délicat et politiquement sensible. Son contenu est majoritairement technique, mais la Déclaration pose quelques grands principes essentiels sur le plan politique. Ainsi, elle rappelle que « *Les États ont le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement économique et social* »⁴. Vingt-deux ans plus tard, la négociation d'un traité mondial sur les forêts n'a toujours pas abouti, bien des États considérant la Déclaration de 1992 comme suffisante pour traiter la question⁵. Cette absence témoigne du relatif échec des Nations Unies dans leur tentative de coordination de l'action des États en la matière. Les forêts seraient donc bien encore cette « jungle internationale » qu'évoquait Marie-Claude Smouts dans l'un de ses ouvrages⁶.

Pour autant, les forêts ne sont pas sorties de l'agenda international. Elles ont donné lieu, bien au contraire, à de multiples initiatives à l'échelle internationale, et même régionale, des initiatives aussi bien publiques que privées. De fait, la protection des forêts a mobilisé et continue de mobiliser des acteurs nombreux et divers. Elle a donné lieu au développement de normes également nombreuses et diverses par leur origine, leur champ d'application, leur portée et leur effectivité. Il y a, sur le plan juridique, une

² Voir European Regional Forest Convention, *International Framework Convention on Forests, INC4 Draft Negotiating Text*, 14 June 2013, <http://www.forestnegotiations.org/> consulté le 16 novembre 2015.

³ Déclaration consultée sur <http://www.un.org/documents/ga/conf151/french/aconf15126-3annex3f.htm> le 16 novembre 2015.

⁴ §2. Voir aussi le chapitre 11 d'Action 21, <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/> consulté le 16 novembre 2015.

⁵ DIMITROV (R. S.), « Hostage to Norms: States, Institutions and Global Forest Politics », in *Global Environmental Politics*, vol. 5, n°4, 2005, p. 1 ss.

⁶ SMOUTS (M.-C.), *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*, Presses de Sciences Po, 2001, 369 p.

pluralité d'espaces normatifs qui s'intéressent aux forêts. Le relatif échec de Rio en 1992 a conduit à graduellement intégrer la question ailleurs, dans d'autres espaces.

C'est sous les auspices de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et en particulier de son Protocole de Kyoto (1997) que les avancées ont été les plus importantes. Le Protocole s'intéresse aux forêts comme émettant et absorbant des gaz à effet de serre. Les parties doivent prendre en compte le changement d'affectation des terres et la foresterie dans leurs inventaires nationaux de GES⁷. La gestion des forêts peut faire partie des mesures prises par les États pour remplir leurs engagements. Les projets dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre peuvent porter sur la forêt, venant récompenser des projets de séquestration de carbone à travers des plantations d'arbres, mais seulement sur des terres non boisées avant 1990.

En complément, un dispositif prometteur a été adopté : la RED puis REDD, et enfin la REDD+, avec un élargissement progressif de la déforestation (premier D) à la dégradation évitée (deuxième D) à laquelle se sont ajoutées l'augmentation du stock de carbone (essentiellement par les plantations forestières), la gestion forestière (dans les forêts naturelles) et la conservation des forêts (sans précision sur le contenu de cette activité) ceci pour le +. En s'élargissant, le dispositif s'est complexifié, notamment parce que mesurer la dégradation évitée est complexe et coûteux, que les scénarios de référence sont imprévisibles, voire invérifiables, et qu'ils sont manipulables...⁸ L'approche est malgré tout prometteuse, parce que pouvant permettre de faire le lien entre les enjeux globaux et les intérêts locaux⁹, tout en favorisant la valorisation économique de la forêt. Mais, en pratique, la mise en œuvre du dispositif est lente : les premières propositions datent de 2003. Or, en 2014, l'architecture n'est toujours pas complètement finalisée, et ce malgré une certaine ébullition. La valorisation ne tient pas non plus toutes ses promesses. Il faut dire que les marchés du carbone ne sont pas en excellente santé, tandis que les financements publics sont encore fort limités. Ainsi, la Commission Européenne, craignant à la fois l'excès de permis d'émissions et le risque de *hot air*, n'autorisera pas l'utilisation des crédits carbone forestiers (MDP ou REDD+) au sein de son système d'échange de quotas avant 2020¹⁰...

La mosaïque des outils de régulation internationale sollicités, au-delà de REDD+, appelle en outre un questionnement sur la cohérence de cette régulation. Cette addition d'espaces normatifs – *hard and soft*, universel et régional, public et privé, environnement ou commerce, etc. – forme-t-elle un tout ? Pour beaucoup d'analystes, il y a là un régime¹¹ ou un quasi-régime international pour la protection des forêts¹². On pourrait même évoquer l'image d'un complexe de régimes, encore marqué par des contradictions, une certaine déperdition d'énergie et de ressources. Les circulations, voire les complémentarités, sont encore à développer, ne serait-ce que pour renforcer l'effectivité de l'ensemble¹³. Elles ont particulièrement retenu l'attention des auteurs des

⁷ Art. 3§4 du Protocole. Decision 11/CP.7 LULUCF (2001).

⁸ KARSENTY (A.), VOGEL (A.), ANGERAND (S.), CASTELLANET (C.), *Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?*, *op. cit.*

⁹ WERLAND (S.), « What is the 'Problem' of Global Forest Governance ? » <http://www.earthssystemgovernance.org/ac2009/papers/AC2009-0352.pdf>, consulté le 16 novembre 2015, p. 18.

¹⁰ KARSENTY (A.), VOGEL (A.), ANGERAND (S.), CASTELLANET (C.), *Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?*, *op. cit.* Le hot air désigne des crédits carbone ne reflétant pas de véritables réductions.

¹¹ GLUCK (P.), TARASOFSKY (R.), BYRON (N.), TIKKANEN (I.), *Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests*, European Forest Institute, Joensuu, 1997 ; TARASOFSKY (R.) (Ed.), *Assessing the International Forest Regime*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n°37, IUCN, Gland, 1999 ; HUMPHREYS (D.), « The emerging forests regime », *Global Environmental Change* 9 (3), 1999, pp. 251-254.

¹² VIANA DE CARVALHO (F.), « The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. A posição brasileira sobre as florestas e a mudança climática de 1997 a 2012: do veto à proposição », *Rev. Bras. Polít. Int.*, vol. 55 (special edition), p. 144.

¹³ OBERTHUR (S.), GEHRING (T.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance*, MIT, 2006.

contributions qui suivent. Ils montrent les processus de réseautage entre des régimes, systèmes et organisations autonomes et s'interrogent sur leur contribution à la mise en cohérence de l'ordre juridique international et, au-delà, des politiques nationales. Car l'internormativité se pense aussi entre droit international et droit national. La République de Madagascar possède, de ce point de vue, une riche expérience.

La REDD+ à l'interface de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique

Julien Dellaux,
doctorant et chargé d'enseignement à Aix-Marseille Université (CERIC)

La réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement et le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (REDD+), formellement entrée à l'agenda des négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) à Bali¹⁴, et actée trois ans plus tard¹⁵, apparaît tant comme source d'espoirs que d'inquiétudes pour la régulation des ressources forestières au niveau international. Si la question a fait l'objet de tentatives de régulations nombreuses,¹⁶ celles-ci ont été vaines à l'instar de l'échec relatif à l'adoption d'une convention internationale en 1992¹⁷. Faute d'un régime holistique contraignant, le régime international des forêts repose sur un complexe d'instruments à normativité variable et fonctionnellement circonscrits.

Dans les faits, les changements climatiques et la diversité biologique sont néanmoins intimement liés. Les émissions de gaz à effet de serre et les phénomènes qu'ils engendrent auront un impact substantiel sur la biodiversité marine ou terrestre¹⁸, augmentant notamment les risques pesant sur les écosystèmes tels que la dégradation et la désertification ou encore les feux de forêts et parasites¹⁹. La déforestation tropicale constitue par ailleurs en elle-même une source importante de perte de diversité biologique²⁰. À l'inverse, la diversité biologique accroît la résilience des écosystèmes²¹ et notamment forestiers²² aux changements climatiques. De ce fait, les mesures prises dans la lutte contre les changements climatiques et plus particulièrement les directives adoptées dans le cadre de la REDD+ peuvent avoir des effets pervers, ou des co-bénéfices pour la biodiversité, plaidant ainsi en faveur d'une approche intégrée. La

¹⁴ Décision 1/CP.13, *Plan d'action de Bali*, FCCC/CP/2007/6/Add.

¹⁵ Décision 1/CP.16, *Les accords de Cancún: Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹⁶ SMOUTS (M.C), *Forêts tropicales, jungle internationale*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, 349 p.

¹⁷ Le sommet de Rio n'a sur ce point donné lieu qu'à une déclaration de principes non juridiquement contraignants. *Ibidem*. Voir aussi : HUMPHREYS (D.), « The Elusive Quest for a Global Forests Convention », *R.E.C.I.E.L.*, Vol.14, n°1, 2005, pp. 1-10.

¹⁸ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]*, IPCC, Geneva, Switzerland, 2014, pp. 66-67. SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, *Interlinkages between biological diversity and climate change. Advice on the integration of biodiversity considerations into the implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto protocol (CBD Technical Series no. 10)*, Montreal, SCBD, pp. 37-39. Voir aussi GIEC, *Les changements climatiques et la biodiversité-Documents techniques V*, CBD-OMM-PNUE, 2002, pp. 16-23.

¹⁹ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]*, IPCC, Geneva, Switzerland, 2014, p. 67.

²⁰ Les forêts tropicales primaires contiennent entre 50 et 70% des espèces terrestres mondiales. SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, *Interlinkages between biological diversity and climate change. Advice on the integration of biodiversity considerations into the implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto protocol (CBD Technical Series no. 10)*, Montreal, SCBD, p. 63.

²¹ *Ibid.*, p. 26.

²² SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, *REDD-plus and biodiversity (CBD Technical Series no59)*, Montreal, SCBD, pp. 26-27.

Conférence de Paris marque, avec l'adoption attendue des trois projets de décisions transmis par le SBSTA à sa 42^e session, la conclusion des programmes de travail encore ouverts, apportant ainsi les dernières précisions sur les contours du mécanisme. Nous profitons de cette occasion pour présenter brièvement en quoi la REDD+ constitue une interface privilégiée entre les deux conventions et quelles en sont les limites.

1. L'interaction par les garanties

La Convention sur la diversité biologique (CBD) et la CCNUCC constituent deux régimes distincts poursuivant un objectif propre. Il n'en demeure pas moins que certaines de leurs dispositions peuvent être vues comme le terreau de leur interaction matérialisée, notamment dans le cadre de la REDD+, au moyen des décisions de leurs organes pléniers respectifs²³. La REDD+ et ses potentielles conséquences négatives ou positives ont rapidement été envisagées par la COP de la CCNUCC²⁴ et de la CBD²⁵ en tant que donnée factuelle. Les deux organes pléniers ont progressivement encouragé une mise en œuvre des activités de réduction des émissions résultant de la déforestation de façon compatible avec la protection de la diversité biologique²⁶. Ce processus s'est concrétisé en 2010²⁷ par l'adoption de garanties que les Parties à la CCNUCC sont invitées à promouvoir dans la mise en œuvre des activités REDD+. Celles-ci s'attaquent aux principaux risques d'impacts négatifs²⁸ associés aux activités REDD+ (la conversion des forêts naturelles en plantations, les fuites, la permanence)²⁹, ainsi qu'à la promotion des co-bénéfices³⁰. Afin de contrôler le respect de ces garanties, les accords de Cancún

²³ L'interaction des deux régimes sous l'angle de la REDD+ a donné lieu à diverses études : VAN ASSELT (H.), « Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes », *N.Y.U.J.I.L.P.*, Vol. 44, 2011-2012, pp. 1205-1278, Morgera (E.), « Far away, so close : a legal analysis of the increasing interactions between the Convention on Biological Diversity and climate change law », *Climate Law*, Vol. 2, 2011, pp. 85-115. SAVARESI (A.), « Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries under the UNFCCC: Caveats and Opportunities for Biodiversity », *Y.I.E.L.*, Vol. 21, 2011.

²⁴ Décision 2/CP.13, *op. cit.*, préambule : « *Reconnaissant que la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement peut avoir des retombées positives et servir des buts et objectifs d'autres conventions et accords internationaux pertinents* ». Décision 4/CP.15, préambule : « *Reconnaissant l'importance de promouvoir une gestion durable des forêts et ses retombées positives, notamment la biodiversité, qui peuvent compléter les buts et objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux pertinents* ».

²⁵ Les discussions à peine engagées dans le cadre de la CCNUCC, la COP de la CBD prend note dès l'année suivante, en 2006, des conséquences potentielles positives pour la diversité biologique : Décision VIII/30, *Diversité biologique et changements climatiques : orientations visant à encourager les synergies entre la conservation de la diversité biologique, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci et la lutte contre la dégradation des terres*, préambule.

²⁶ L'une des directives indicatives établie par la COP pour les activités de démonstrations prévoit que : « *Les activités de démonstration devraient être compatibles avec une gestion durable des forêts et tenir compte, notamment, des dispositions pertinentes du Forum des Nations Unies sur les forêts, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la Convention sur la diversité biologique* ». Décision IX/6, *Mesure d'incitation*, §5 : « *Invite les Parties, autres gouvernements et organisations internationales à veiller à ce que les mesures éventuelles de réduction des émissions produites par le déboisement et la dégradation des forêts ne soient pas défavorables aux objectifs de la Convention sur la diversité biologique mais procurent des avantages à la diversité biologique et, si possible, aux communautés autochtones et locales* ».

²⁷ Décision 1/CP.16, *op. cit.*

²⁸ Les interactions possibles entre les deux régimes sont accrues du fait des objectifs d'Aichi, (objectif 5, 7, 11, 14 et 15). Décision XI/2, *Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique*. USAID, *REDD+ and biodiversity conservation : approaches, experiences and opportunities for improved outcomes*, 2014, table6. CBD-UNCCD-UNFCCC, *The Rio Conventions. Action on forests*, 2012, 20p.

²⁹ SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, *REDD-plus and biodiversity (CBD Technical Series no59)*, Montreal, SCBD, pp. 22-25.

³⁰ Les Parties doivent promouvoir les garanties telles que : « *[...] a) Nécessité de veiller à ce que les activités viennent en complément des objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux pertinents ou soient compatibles avec ces objectifs; e) Mesures qui soient compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, en veillant à ce que les activités visées au paragraphe 70 de la présente décision ne se prêtent pas à une conversion des forêts naturelles mais incitent plutôt à protéger et à conserver ces forêts et les services rendus par leurs écosystèmes, ainsi qu'à renforcer d'autres avantages sociaux et*

prévoient la mise en place, par les Parties entreprenant des activités REDD+, d'un système de communication des informations sur le respect des garanties³¹. Il s'agit là d'une condition d'accès aux financements axés sur les résultats³². À cela vient s'ajouter une seconde condition : la transmission périodique d'un résumé d'information sur le respect des garanties au cours de la mise en œuvre des activités REDD+³³. Les considérations relatives à la protection de la diversité biologique ont ainsi été insérées au sein même des directives sur la REDD+ et de sa logique incitative.

2. Les risques du système de garanties

Le système de garanties présente à l'heure actuelle deux risques principaux que nous exposerons brièvement : l'imprécision potentiellement source de conflits entre les cadres normatifs ; et une incitation insuffisante au respect des garanties. Tout d'abord, les garanties se limitent à des directives générales et imprécises, qui n'ont jusqu'ici connu aucun complément. Le projet de décision transmis par l'organe subsidiaire de conseil technique et technologique à la Conférence des Parties (COP) pour adoption à Paris apporte quelques précisions. Si les modalités procédurales relatives à la communication des informations avaient déjà été posées³⁴, la COP vient ici y adjoindre certaines exigences, imposant transparence, cohérence, exhaustivité et pertinence de la forme choisie³⁵. Elle apporte en outre des précisions quant à leur contenu. Les Parties sont encouragées à faire figurer les informations relatives aux garanties et à leur prise en compte, ainsi que des informations sur les systèmes d'informations et le contexte national. Bien qu'utiles, ces précisions peuvent paraître insuffisantes notamment au vu des compléments apportés précédemment par la COP de la CBD³⁶. Celle-ci a en effet fourni des exemples précis de ce qui est entendu comme constituant un impact négatif sur les moyens d'accroître les co-bénéfices, ou sur ceux à même de favoriser l'intégration des questions relatives à la protection de la diversité biologique au sein des plans d'action nationaux REDD+. Elle a par ailleurs encouragé les Parties à se fonder sur les expériences issues de l'application des instruments de mise en œuvre de la CBD³⁷ et a fourni des orientations précises quant aux approches et mesures à adopter³⁸. La question de la norme de référence se pose alors, ou à défaut des règles de conflit. Par ailleurs, les acteurs publics et privés ont développé des directives spécifiques pour les garanties³⁹, pouvant aboutir eux aussi à d'éventuels conflits et des coûts de

environnementaux; f) Mesures visant à prendre en compte les risques d'inversion; g) Mesures visant à réduire les déplacements d'émissions »³⁰. Décision 1/CP.16, op. cit.

³¹ *Ibid.*, §71 c).

³² Décision 2/CP.17, *Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, FCCC/CP/2011/9/Add.1. §64.

³³ Décision 12/CP.17, *Principes relatifs à des systèmes de communication d'informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées et sur les modalités relatives aux niveaux d'émission de référence pour les forêts et aux niveaux de référence pour les forêts visées par la décision 1/CP.16*, FCCC/CP/2011/9/Add.2, et Décision 12/CP.19, *Calendrier et fréquence de présentation des résumés des informations relatives à la manière dont les garanties visées à l'appendice I de la décision 1/CP.16 sont prises en compte et respectées*, FCCC/CP/2013/10/Add.1.

³⁴ Via les communications nationales, et plateforme Web : *Ibid.*

³⁵ Projet de décision -/CP.21, *Principes supplémentaires visant à garantir la transparence, la cohérence, l'exhaustivité et la pertinence des informations fournies sur la façon dont toutes les garanties mentionnées dans l'appendice I de la décision 1/CP.16 sont prises en compte et respectées*, FCCC/SBSTA/2015/2/Add.1. §3.

³⁶ Décision XI/19, *Diversité biologique, changements climatiques et questions connexes : conseils sur l'application des garanties pertinentes pour la diversité biologique en ce qui concerne les approches de politique générale et les incitations positives concernant la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement*, UNEP/CBD/COP/11/35.

³⁷ tel que le plan stratégique 2011-2020, le programme de travail élargie sur la diversité biologique des forêts, l'approche par écosystème, etc.

³⁸ Décision XI/19, op. cit., §17.

³⁹ USAID, *REDD+ and biodiversity conservation : approaches, experiences and opportunities for improved outcomes*, 2014, 49 p.

transaction accrus⁴⁰.

Ensuite, le mécanisme présente le risque d'une incitation insuffisante. Un tel système ne fournit pas d'incitation directe au respect des garanties, celui-ci n'étant pas une condition en soi à l'accès au financement. Il n'est subordonné comme nous l'avons vu qu'aux deux conditions rappelées plus haut. Les garanties ne constituent que des co-bénéfices et non des activités REDD+ à part entière. Cette limite fait écho à la première puisque se pose la question de l'entité responsable pour élaborer des critères ou indicateurs le cas échéant.

L'accord de Paris offre l'occasion d'apporter une réponse à ces deux risques qui ne se limitent pas à la REDD+, à savoir notamment la détermination de la nature et modalités de fonctionnement des outils de financements, et l'interaction avec les autres conventions. Si la synergie doit être évidemment recherchée, la conclusion d'un nouvel accord apporte l'occasion de réfléchir à l'insertion de règles de conflit entre les instruments conventionnels, et éventuellement entre les décisions des organes pléniers.

⁴⁰ CBD, *Diversité biologique et changements climatiques*. Note du secrétaire exécutif, UNEP/CBD/COP/12/21.

Les acteurs non étatiques REDD+ : + forêts, + biodiversité et savoirs traditionnels ?

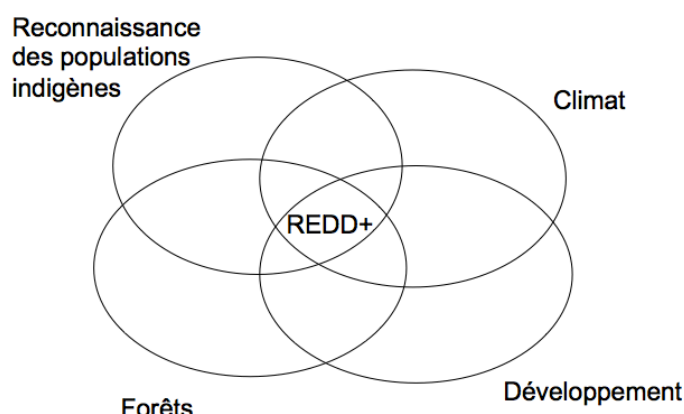
Amandine Orsini,
Professeure à l'Université Saint-Louis

Les acteurs non-étatiques, à savoir les acteurs qui ne relèvent pas directement des États comme les organisations non-gouvernementales, les représentants des populations locales et indigènes, ou encore les représentants des entreprises, remplissent des fonctions essentielles pour la négociation et la mise en œuvre de la politique internationale de l'environnement. Connaître leur expertise vis-à-vis des thématiques des forêts ou de la biodiversité et des savoirs traditionnels permet de montrer la façon dont REDD+ s'intègre, ou non, dans le paysage institutionnel existant.

Thème : le complexe de régimes REDD+ et ses composantes environnementales

Jusqu'à présent, les négociations REDD+ sont principalement menées lors des Conférences des Parties de la Convention sur les changements climatiques, et plus précisément depuis la Conférence de Copenhague de 2009. Pourtant, d'autres négociations internationales sont pertinentes sur des sujets proches du mécanisme REDD+, c'est notamment le cas des négociations internationales sur la gestion durable des forêts et des négociations internationales sur la biodiversité et les savoirs traditionnels associés. Comme beaucoup d'autres questions internationales, le mécanisme REDD+ n'est donc pas apparu dans un paysage institutionnel vierge, mais au milieu d'une architecture dense de traités et discussions internationaux autour de thématiques qui lui étaient proches. Dans le langage académique, on dira que REDD+ fait partie d'un complexe de régimes, tout comme d'autres thématiques internationales (Orsini 2013a ; Maljean-Dubois et Wemaëre 2015). Le complexe de régimes de REDD+ présenté sur la Figure 1 est au croisement d'institutions spécialisées sur le thème du climat, qui forment elles-mêmes leur propre complexe, d'institutions spécialisées sur les forêts, d'institutions spécialisées sur la reconnaissance des populations indigènes ou encore d'institutions spécialisées sur le développement. L'histoire de ce complexe de régimes est relativement ancienne et remonte aux années 2000. Pour cette étude, ce sont les composantes environnementales du complexe de régimes REDD+ qui nous intéressent, l'objectif étant de voir s'il existe une capitalisation des pratiques au sein de différents domaines institutionnels traitant de la même thématique internationale.

Figure 1 Principales composantes du complexe de régimes REDD+



Si le choix de la Convention sur les changements climatiques comme institution principale pour négocier REDD+ fait sens vis-à-vis de l'objectif du mécanisme en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il est important de s'interroger sur les liens que cet objectif entretient avec les autres institutions du complexe de régimes dans lequel il évolue. Dans d'autres travaux, j'ai montré comment les acteurs non-étatiques, et notamment les organisations non-gouvernementales, jouaient ce rôle de lien entre forums d'un même complexe de régimes (Orsini 2013b). Bien que les décisions internationales soient prises par les États, il apparaît ainsi clairement que les acteurs non étatiques, qui ressentent moins l'urgence de l'agenda politique et qui souvent jouissent d'une meilleure vision d'ensemble, sont clés pour garantir une mémoire institutionnelle et une continuité dans les négociations internationales.

Le maintien du lien est important pour assurer la cohérence de la politique internationale adoptée – le mécanisme REDD+ sera-t-il cohérent par rapport aux déclarations sur les forêts ou à la façon dont les populations indigènes sont reconnues dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique ? - et pour assurer une capitalisation de l'expertise des acteurs non étatiques. Cette expertise peut être considérée comme étant procédurale, c'est-à-dire liée à la compréhension de la façon dont les négociations internationales sont conduites. Ayant participé à d'autres sommets internationaux, les acteurs non étatiques expérimentés sont susceptibles de mieux influencer les débats. Mais leur connaissance est également pratique, et liée à la thématique négociée. Les acteurs non étatiques ayant suivi les négociations internationales sur les forêts possèdent une expertise de terrain dans des domaines variés comme la gestion durable des forêts, le cycle de vie des forêts, ou le rôle des populations indigènes dans cette même gestion et ce même cycle. Les acteurs non étatiques ayant suivi les négociations internationales sur la biodiversité et la reconnaissance des savoirs traditionnels ont une connaissance pratique du mode d'organisation politique des populations indigènes, des mécanismes existant pour protéger leur connaissance, ou encore des critères à respecter pour maintenir des forêts à haute biodiversité.

Pour comprendre si les conditions de négociation de REDD+ dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques sont favorables à cette mémoire institutionnelle, on peut s'intéresser à l'expertise des acteurs non étatiques qui participent à ces négociations dans le cadre de REDD+ pour voir si ils ont été actifs par le passé dans des négociations connexes, et notamment dans les négociations internationales sur les questions de gestion durable des forêts et de conservation de la biodiversité en accord avec les droits des populations indigènes et locales. Dans la mesure où l'arène dominante de négociation est l'arène climatique, l'idée est donc de voir si les acteurs

non étatiques présents sont susceptibles de faire le pont et d'agir en continuité entre cette arène principale et celles qui évoluent sur des thèmes connexes. On cherche donc à savoir si les acteurs non-étatiques qui ont été actifs sur les questions de forêt et de biodiversité et savoirs traditionnels se retrouvent dans les négociations climatiques qui traitent du mécanisme REDD+ : retrouve-t-on les mêmes acteurs ? Dans le cas d'une réponse positive, on peut considérer qu'il y a un relai de l'expertise existante. Ce n'est pas le cas si la réponse est négative.

Méthode : suivi des trajectoires des acteurs non étatiques centraux des négociations forêt et biodiversité & savoirs traditionnels

L'étude est basée sur la comparaison entre l'identité des acteurs non étatiques des négociations climatiques, et l'identité des acteurs non étatiques les plus actifs des négociations « forêts » et « biodiversité et savoirs indigènes » depuis 2001.

Par rapport au test de l'expertise des acteurs non étatiques des négociations climatiques sur la question des forêts, une liste des 32 organisations les plus actives à ces dernières négociations est élaborée, sur la base des listes de participants aux négociations sur les forêts sur la période 2001-2014. Depuis les années 1990, la question de la gestion internationale des forêts a été négociée dans plus de 8 forums internationaux (Glück et al. 2010). Ici, on s'intéresse aux institutions qui sont directement dédiées à la gestion des forêts, à savoir :

- le Comité de la FAO pour les forêts (COFO) qui, historiquement, est le premier forum à avoir dressé l'état des lieux des forêts mondiales,
- le forum des Nations Unies sur les forêts (UNFF) qui a été établi en 2001 pour coordonner les politiques nationales et internationales dans ce domaine,
- Le Comité international des bois tropicaux (ITTC) de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) qui réglemente l'exploitation commerciale de ces forêts.

La base de données⁴¹ des acteurs non étatiques sur les questions de forêts commence à la 15^e réunion du COFO en mars 2001 et se termine par la 50^e réunion de l'ITTC en novembre 2014 et comprend 39 réunions internationales. Les acteurs non étatiques les plus actifs sur cette période sont définis comme ceux ayant suivi au moins 15% des réunions (soit 6 réunions au moins).

Depuis 2001, les négociations sur la biodiversité et les savoirs indigènes ont principalement lieu dans les forums suivants :

- au sein du Protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique, et notamment des groupes de travail préparatoire à son adoption en 2010 (les groupes ABSWG). Le Protocole définit les conditions d'accès aux ressources génétiques.

- Au sein du Comité intergouvernemental sur la propriété intellectuelle, les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et le folklore (IGC) de l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (OMPI). Ce Comité doit réfléchir aux aspects de propriété intellectuelle liés aux ressources génétiques.

- Les réunions de l'organe de fonctionnement (GB) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le Traité a mis en place un système multilatéral spécifique d'échange de certaines ressources génétiques.

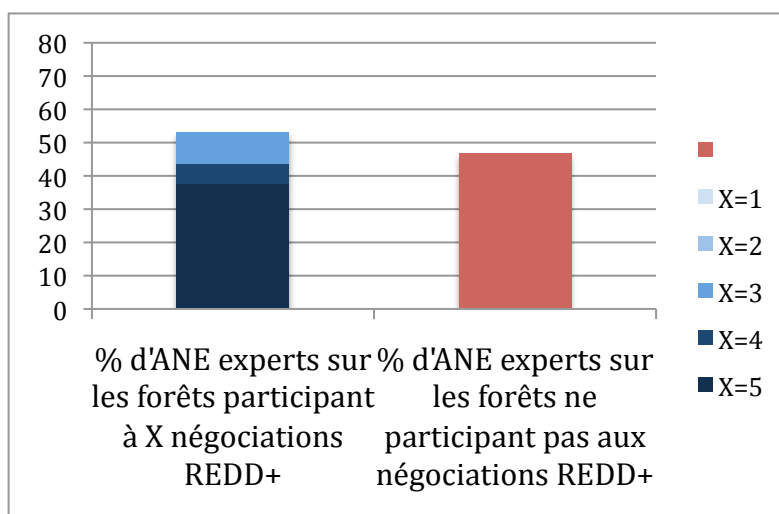
La base de données présente la participation des acteurs non étatiques de la première réunion de l'IC de l'OMPI en avril 2001 et se termine par la première réunion intergouvernementale pour le Protocole de Nagoya en juin 2011. Elle comprend donc 37 réunions. Les acteurs non étatiques les plus actifs sur cette période sont définis comme ceux ayant suivi au moins 15% des réunions (soit 6 réunions au moins).

⁴¹ Cette base de données est en accès libre dans le cadre du projet ANR CIRCULEX.

Résultats : les négociations REDD+ bénéficient de l'expertise sur les forêts, mais restent déconnectées de celle sur la reconnaissance des savoirs traditionnels

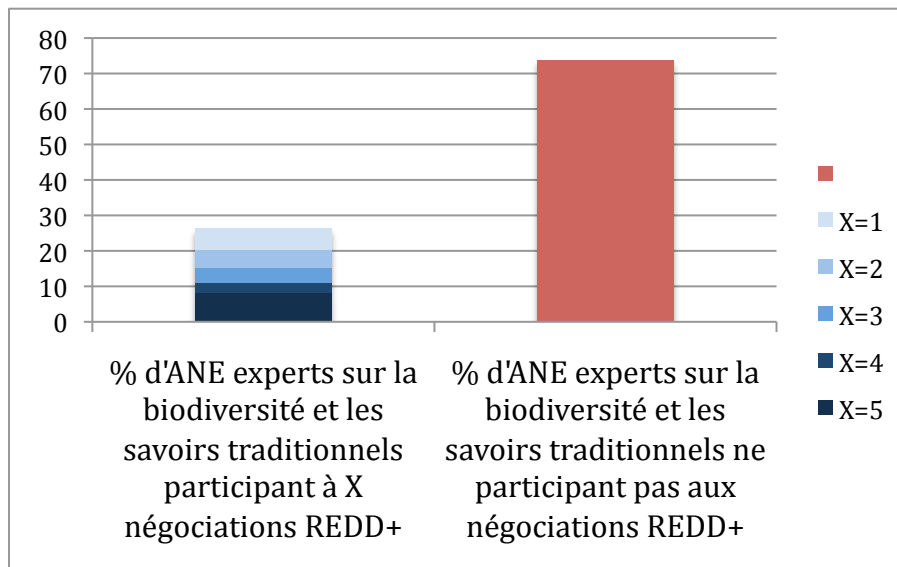
La Figure 2 présente les résultats de l'étude sur les forêts. 37,5% des acteurs non étatiques actifs dans les négociations internationales sur les forêts se retrouvent dans l'ensemble des négociations internationales du mécanisme REDD+, alors que 15,5% suivent plus de la moitié des réunions du mécanisme REDD+. Environ 50 % (53,1 %) des acteurs non étatiques experts des questions de forêts se retrouvent donc dans les négociations REDD+. C'est un chiffre moyen, mais encourageant lorsque l'on envisage les difficultés matérielles et logistiques liées à la participation à des négociations internationales.

Figure 2



Par comparaison, sur la Figure 3 seulement 8% des acteurs actifs dans les négociations sur la biodiversité et les savoirs traditionnels se retrouvent dans l'ensemble des négociations internationales du mécanisme REDD+, et seulement 7,5% suivent plus de la moitié des réunions du mécanisme REDD+. Au total, tout juste 15,5% des acteurs non étatiques experts des questions de biodiversité et de savoirs traditionnels se retrouvent donc dans les négociations REDD+. D'un côté, on peut constater que ce chiffre est faible, de l'autre on note la présence de trois organisations ayant pour mission la défense des droits des populations indigènes et locales dans la liste des huit organisations très présentes dans les négociations REDD+. Cela signifie que l'expertise dans ce domaine est représentée.

Figure 3



Discussion : capitaliser sur l'expertise des acteurs non étatiques expérimentés pour progresser vers une approche du mécanisme REDD+ équilibrée et intégrée

Cette modeste étude a montré qu'il existe une capitalisation de l'expertise des acteurs non étatiques dans le domaine environnemental. Cela signifie que le paysage institutionnel dans lequel se situe le mécanisme REDD+ est porteur de liens avec, pour ce qui est des thématiques environnementales, les institutions spécialisées dans les questions de forêts et celles spécialisées dans les questions de biodiversité & savoirs traditionnels. On trouve moins de présence d'organisations issues du deuxième type d'institutions ce qui semble indiquer que REDD+ reste « + » forêts que biodiversité et savoirs traditionnels.

Il serait intéressant de réunir les acteurs non étatiques experts d'autres thématiques internationales pour entendre leurs visions et propositions sur le mécanisme REDD+ par exemple.

Références

Glück, Peter, Arild Angelsen, Marie Appelstrand, Samuel Assembe-Mvondo, Graeme Auld, Karl Hogl, David Humphreys, and Christoph Wildburger. 2010. « Core Components of the International Forest Regime Complex ». In *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance*, edited by Jeremy Rayner, Alexander Buck, and Pia Katila, 37-55. Vienna: International Union of Forest Research Organizations.

Maljean-Dubois, S. et M. Wemaëre. 2015. « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour « dé »fragmenter la gouvernance internationale du climat ? » *Revue juridique de l'environnement*, à paraître dans n°4, 2015.

Orsini, A. 2013a. « Quels gouvernés pour une gouvernance globale ? Les acteurs non étatiques dans les complexes de régimes ». In C. Gobin, G. Matagne, M. Reuchamps and V. Van Ingelgom (eds.). *Être gouverné au XXIe siècle*. Louvain la Neuve, Academia-L'Harmattan: 19-38.

Orsini, A. 2013b. « Navigating the Regime Complexes for Forestry and Genetic Resources ». *Global Environmental Politics* 13(3): 34-55.

Initiatives et perspectives de Madagascar en matière de lutte contre les changements climatiques

Jane Alice Razanamiharisoa,
Bureau National de Coordination des Changements, Madagascar

Le Ministère de l'Environnement, de l'Écologie, de la Mer et des Forêts, à travers le Bureau National de Coordination des Changements Climatiques met en œuvre deux programmes basés sur les documents stratégiques nationaux de lutte contre le changement climatique sous la CCNUCC. Mais les défis sont nombreux, notamment l'éloignement et la superficie des zones d'intervention, la dégradation environnementale, l'explosion démographique et la situation de pauvreté extrême, rendant nécessaire de mobiliser davantage de financements. Cependant, les co-bénéfices sont eux aussi multiples. En outre, les pays vulnérables comme Madagascar font face à la difficulté de mobiliser le financement climatique.

Mot du ministre

Le changement climatique constitue un défi majeur pour Madagascar tant pour le développement économique que social. Ses conséquences sont préoccupantes, de par leurs ampleurs et leurs effets néfastes sur les écosystèmes et la société. Depuis la ratification de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques par Madagascar en 1998, la lutte contre le changement climatique figure parmi les priorités de l'État malgache. Des efforts ont été ainsi déployés à travers l'élaboration de nombreux documents-cadres et la mise en œuvre de nombreux projets d'adaptation, d'atténuation et des campagnes de sensibilisation.

Le nouveau document-cadre élaboré par Madagascar, en matière de lutte contre le changement climatique, la « Contribution Prévues Déterminées au niveau National » (CPDN), est ambitieux et montre l'engagement du pays face à ce fléau. En termes d'émissions de gaz à effet de serre, elle a pour cible une réduction des émissions de l'ordre de 14% comparées au scénario « business as usual », et une augmentation de la séquestration de carbone de l'ordre de 32%. La CPDN de Madagascar contient également différentes actions d'adaptations destinées à réduire la vulnérabilité de la population face aux événements climatiques extrêmes. Elles permettront, en outre, de renforcer les capacités d'adaptation des socio-écosystèmes.

Lors du Sommet sur les Objectifs du Développement Durable qui a eu lieu vers la fin du mois de septembre à New York, la rencontre de haut niveau entre un responsable du Gouvernement français et nous-même a permis à Madagascar de bénéficier du fonds fiduciaire sur le CREWS (*Climate Risk Early Warning System*).

Toutefois, beaucoup reste à faire en matière de lutte contre le changement climatique et dans ce sens, le Ministère de l'Environnement, de l'Écologie, des Mers et des Forêts, à travers le Bureau National de Coordination des Changements Climatiques, continue à développer les partenariats tant au niveau national qu'international, pour coordonner ainsi les efforts à entreprendre.

Aperçu historique des initiatives de lutttes contre le changement climatique à Madagascar

Madagascar d'une superficie de 587 041 km² se situe à l'Ouest de l'Océan Indien, à 400 km des côtes Est de l'Afrique. Malgré sa grande potentialité économique, le changement climatique reste un défi majeur et risque d'entraver le développement, d'autant plus que le pays est classé parmi les pays les plus vulnérables aux changements climatiques.

En 1998, Madagascar a ratifié la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). En 2000, le Ministère chargé de l'Environnement s'est doté d'un Service du Changement Climatique qui s'est chargé d'élaborer la Première Communication Nationale au titre de la CCNUCC (2003) ainsi que le Programme d'Action National d'Adaptation au changement climatique (2006). Compte tenu des enjeux sur l'économie nationale et l'évolution des discussions climatiques sur le plan international, le Comité National sur le changement climatique a été érigée en Direction du Changement Climatique (DCC) de 2010 à 2014. En tant que structure nationale qui se chargeait de l'identification des priorités et des stratégies en matière de lutte contre le changement climatique, les réalisations majeures de la DCC s'orientent notamment sur les campagnes de sensibilisation, la soumission des Actions Nationales d'Atténuations Appropriées, l'élaboration des différents documents stratégiques dont la Politique Nationale de Lutte contre le Changement Climatique (2010); la Stratégie Nationale du Mécanisme de Développement Propre (2011) ; la Deuxième (2010) et la Troisième Communication Nationale au titre de la CCNUCC (continué par le BNCCC) ; et l'initiation au processus du Plan National d'Adaptation (PNA).

Le Bureau National de Coordination des Changements Climatiques

Dans un souci de meilleure coordination et de visibilité, de leadership fort, tout en tenant compte de la question d'inter-sectorialité, la Direction du Changement Climatique a été érigée en « Bureau National de Coordination des Changements Climatiques » (BNCCC) en mars 2015.

Nos activités

Le BNCCC se charge de la coordination de toutes les activités relatives à la lutte contre le changement climatique à Madagascar. Principalement, il a pour attribution de (1) mettre en œuvre et coordonner toutes les actions d'adaptation et de renforcement de la résilience climatique au profit des communautés les plus vulnérables et les secteurs du développement économique ; (2) de mettre en œuvre et de coordonner toutes les actions d'atténuation du changement climatique, au profit du développement durable ; (3) de renforcer l'intégration de la dimension changement climatique à tous les niveaux ; (4) de promouvoir le marché carbone pour un développement durable, au profit de la population malagasy.

Par ailleurs, le BNCCC capitalise les expériences et les meilleures pratiques tirées des précédentes structures administratives en continuant les campagnes de sensibilisations à travers l'organisation de divers ateliers, des journées informatives, des conférences-débats, des rencontres avec les communautés de base etc. Particulièrement dans le cadre du processus PNA et l'élaboration de la Stratégie Nationale d'Atténuation, les sensibilisations seront davantage renforcées.

Visions stratégiques

• Adaptation

Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, la promotion d'une économie adaptée et la réduction de la vulnérabilité des socio-écosystèmes face aux changements climatiques figurent parmi les priorités du BNCCC. Une des plus grandes perspectives à court terme du BNCCC serait d'arriver à initier la synchronisation des mesures d'adaptation au niveau de six régions jugées les plus vulnérables de Madagascar et un atlas national de la vulnérabilité sera établi au moins pour les six secteurs prioritaires (agriculture-élevage-pêche, ressources en eau, santé publique, foresterie et biodiversité, zones côtières et infrastructures). À moyen terme, le Plan National d'Adaptation sera développé tout en tenant compte des approches sectorielles et l'approche nationale de réduction de la vulnérabilité et des risques climatiques. Le BNCCC travaille et continuera à travailler en partenariat avec tous les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux (voir *infra*).

• Atténuation

En matière d'atténuation et à court terme, le BNCCC s'ambitionne d'initier la synchronisation des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau de six concentrations urbaines bénéficiant de gisements importants d'énergies renouvelables. Des sites de recyclage de déchets seront également initiés. Des projets pilotes de séquestrations de GES et de renforcement des puits carbonés dans trois pôles intégrés de croissance économique seront développés, ainsi que des projets et programmes REDD à l'échelle locale et infranationale. En outre, ayant ratifié l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto, le Ministère de l'Environnement, de l'Écologie, de la Mer et des Forêts, par le biais du BNCCC, continuera de promouvoir les actions relatives à la séquestration de carbone. Actuellement, un registre national carbone est en cours de mis en place ; et cinq projets carbonés au titre du Mécanisme du Développement Propre du Protocole de Kyoto sont enregistrés au niveau du Secrétariat de la CCNUCC.

• Les Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN) de la République de Madagascar

La République de Madagascar est fortement engagée dans le processus des négociations sur le nouvel accord sur le climat concocté au niveau international. Conformément au statut actuel des discussions sur le changement climatique, notamment par rapport aux décisions 1/CP19 et 1/CP20 de la CCNUCC et afin d'honorer ses engagements vis-à-vis de la CCNUCC, Madagascar a soumis, le 24 septembre 2015, au niveau du Secrétariat de la CCNUCC, son CPDN. Ce document démontre les ambitions du pays à apporter sa contribution en vue de la 2^e Conférence des Parties à la CCNUCC.

Bien que Madagascar ne contribue pas de manière significative aux émissions mondiales de GES, le document de CPDN de Madagascar visera à (1) promouvoir une économie à faible émission de carbone ; (2) et limiter ses émissions en tenant compte du développement (2020 -2030). La CPDN malgache a été développée en utilisant un processus de consultation itérative multipartite et a impliqué plusieurs réunions bilatérales et deux séries de consultations nationales appuyées par la Friedrich Ebert Stiftung. L'élaboration même du document a bénéficié de l'appui du Gouvernement Français à travers l'AFD, avec l'intervention d'experts internationaux et nationaux. Le document reflète les priorités de Madagascar figurant sur la Politique Générale de l'État et le Plan National de Développement 2015-2019. En termes d'émissions de GES, la

CPDN a pour cible une réduction des émissions de l'ordre de 14% comparées au scénario « *business as usual* », ainsi qu'une augmentation de la séquestration de carbone de l'ordre de 32%. Les secteurs concernés par les actions d'atténuations seront essentiellement le changement d'affectation des terres et la foresterie, l'agriculture, les déchets, et l'énergie.

Concernant l'adaptation, différentes actions destinées à réduire la vulnérabilité de la population face aux événements climatiques extrêmes (cyclones, inondations, sécheresse) figurent dans la CPDN. Elles permettront de renforcer les capacités d'adaptation des socio-écosystèmes. Les secteurs d'intervention en matière d'adaptation et de renforcement de la résilience sont entre autres (1) l'agriculture : en développant des initiatives pilotes dans le cadre de l'application de modèles intégrés d'agricultures résilientes et la promotion du système de riziculture intensive et du système de riziculture améliorée et de la riziculture pluviale ; (2) les ressources en eau : en élaborant et en appliquant la Stratégie Nationale en Gestion Intégrée des Ressources en eau ; (3) la santé : en évaluant les liens entre les changements climatiques et la migration des maladies vectorielle, du paludisme et autres maladies émergentes ainsi que l'évolution des infections respiratoires aiguës aux fins de mesures palliatives et/ou correctives (4) et les forêts et biodiversités : en restaurant les forêts naturelles et en renforçant les connectivités des habitats, en identifiant et aménageant les zones de refuge climatique à l'intérieur et en dehors des zones protégées. Le coût de la mise en œuvre de la CPDN de Madagascar est estimé à 42 milliards de dollars US.

Partenariats et évènement internationaux

Le BNCCC collabore étroitement avec de nombreux partenaires techniques et financiers. La collaboration avec les acteurs internationaux de la gestion durable de l'environnement a débuté avec les organismes onusiens, dans le cadre de l'élaboration des documents stratégiques nationaux, et certains documents de projets. Dans le temps actuel, le BNCCC collabore étroitement avec de nombreux partenaires techniques et financiers.

La collaboration avec le Friedrich Ebert Stiftung, ayant intensivement commencé depuis l'instauration du BNCCC, constitue l'une des formes les plus remarquables de partenariat entre une entité internationale et une structure gouvernementale notamment en termes d'appuis pour l'organisation de campagnes de sensibilisation et de diverses réunions de consultations nationales. Cette collaboration a incité d'autres entités internationales à collaborer avec le BNCCC. Il est à mentionner ici l'intérêt grandissant porté par le *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), une autre entité allemande, par le biais du Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE).

Une autre forme de partenariat naquit avec l'élaboration du document de CPDN de Madagascar. À cet effet, l'Agence Française pour le Développement (AFD) a octroyé un appui financier pour les coûts associés aux frais des consultants internationaux et l'élaboration des supports de communication relatifs au document d'INDC. Un protocole d'entente tripartite entre le MEEMF, l'AFD et l'agence d'exécution mandatée par l'AFD a concrétisé cette collaboration.

Récemment, une convention de collaboration a été signée entre le BNCCC et *World Wildlife Fund for nature* (WWF), orientée dans la mise en œuvre des appuis en faveur des actions d'adaptation au changement climatique et les campagnes de sensibilisation à organiser par le BNCCC.

Le BNCCC assure la continuité du processus du Plan National d'Adaptation qui se reprend de belle ampleur, depuis que Madagascar a hébergé l'Atelier de formation sur le processus PNA destiné aux pays africains lusophones et insulaires (7-11 septembre

2015). Lors de cet atelier, le BNCCC a également sollicité l'implication d'autres activistes du changement climatique nationaux et internationaux œuvrant dans le pays, tels que WWF, Conservation International, le Groupe d'Etudes et de Recherches sur les Primates de Madagascar et la Direction Générale de la Météorologie du Ministère du Tourisme, des Transports et de la Météorologie. L'équipe du BNCCC ont assuré les appuis logistiques et techniques lors de la 2e^e réunion des Experts du Groupe des Pays les Moins Avancés organisé par le Secrétariat de la CCNUCC (11-16 septembre 2015) et disposent des capacités nécessaires pour l'accueil d'évènements internationaux importants.

Les défis de la mise en œuvre de la REDD+ dans un contexte de pauvreté et de mégadiversité

Mamitiana Andriamanjato,
Bureau National de Coordination REDD+, Madagascar,
Jean Roger Rakotoarijaona,
Office National pour l'Environnement, Madagascar,
Bruno Ramamonjisoa,
ESSA-Forêts, Madagascar

Comparé à d'autres pays, Madagascar ne possède qu'une surface forestière relativement faible, mais très riche en biodiversité. Confronté à une série de problèmes politiques, économiques et sociaux, le processus de développement de la stratégie REDD+ a quand même pu continuer avec l'appui de partenaires financiers. Entre temps, de nombreux projets de recherche sur les services écosystémiques ont généré les connaissances nécessaires pour faciliter la formulation et la mise en œuvre de la stratégie REDD+ dans le pays.

Contexte général

Madagascar comptait 23,5 millions d'habitants en 2014. Le pays dispose d'un potentiel remarquable, notamment en termes de ressources naturelles : biodiversité exceptionnelle avec un taux d'endémisme de 80%, d'importantes ressources minières (ilménite, nickel, cobalt, terre rare, fer, or, uranium, hydrocarbures, etc.), 5600 km de côtes favorables à la pêche, contexte agro-climatique et ressources foncières propices à la diversification de l'agriculture.

Le produit intérieur brut (PIB) a été évalué en 2014 à 10,5 milliard de US\$ avec une croissance économique annuelle de 2 à 3% en moyenne. Le secteur primaire, notamment l'agriculture, représente 26% de ce PIB ; celui du secteur industriel seulement 16% et le secteur tertiaire étant le plus important avec 57%.

Madagascar est engagé dans le processus de préparation au mécanisme de la REDD+ depuis 2008. En juillet 2014, le R-PP de Madagascar a été approuvé pour financement par le FCPF, à hauteur de 3.8million US\$. Dans ce cadre, le Gouvernement a mis en place le Bureau National de Coordination de la REDD+ qui a pour rôle principal de lancer et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie REDD+.

Pauvreté, crises et dégradation environnementale

Madagascar n'est pas parvenu à réduire le nombre de personnes vivant dans la pauvreté et l'extrême pauvreté entre 2001 et 2011, le niveau étant déjà très élevé à l'époque. Madagascar est devenu l'un des pays les plus pauvres du monde, avec presque 82,4 % de sa population survivant avec moins de 1,25 dollar par jour et 92,8 % avec moins de 2 dollars par jour.

Madagascar est aussi très vulnérable aux catastrophes naturelles (cyclones, épisodes de sécheresse et inondations notamment). Près de cinq millions de personnes vivent actuellement dans des zones fortement exposées aux catastrophes naturelles. En 2008, les cyclones ont provoqué des pertes économiques d'un montant équivalant à 4 %

du PIB et les dommages liés aux catastrophes naturelles ont été estimés à près de 31 millions de dollars en 2012.

La démographie à Madagascar est un facteur déterminant pour le développement. Avec un taux de croissance annuelle de 2,8%, l'effectif de la population est appelé à doubler tous les 25 ans. Trois personnes sur quatre (77%) vivent en milieu rural.

La spirale de dégradation des ressources naturelles renouvelables est une contrainte majeure du développement à Madagascar. Ces ressources constituent pourtant un support irremplaçable et indéniable de la production de différents biens et services environnementaux. Ces mêmes populations rurales sont incitées par la pauvreté à la prédation de ces mêmes ressources notamment forestières, renforçant ainsi le cercle vicieux de la dégradation.

Les impacts pervers de cette dégradation des RNR se ressentent aussi dans les centres urbains, pour ne citer que la production de bois ou l'exode rural, et même sur l'économie nationale. La vulnérabilité aux changements climatiques ne fera qu'aggraver les impacts de la dégradation de ces ressources naturelles renouvelables.

Les crises institutionnelles sont en partie responsables de ces dégradations environnementales, et sont généralisées dans le contexte du développement de Madagascar. L'Etat a de plus en plus de difficultés à s'organiser, à planifier le développement et à assurer sa fonction régalienne en raison du non remplacement de l'effectif des fonctionnaires, ce dernier étant pourtant appelé à augmenter pour mieux encadrer une population croissante et des besoins grandissant sans cesse.

Les défis de la REDD+ à Madagascar

Madagascar considère la Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (REDD+) comme une opportunité politique, opérationnelle et financière de repositionner la préservation des forêts et le reboisement au cœur de la stratégie nationale de développement durable.

Bien que la préparation du pays ait été fortement ralentie par les troubles politiques qui ont déstabilisé le pays entre 2009 et 2013, Madagascar a pu entamer la mise en œuvre de certaines activités à différents niveaux, focalisées sur les acquis des divers projets pilotes REDD. Néanmoins, il a été constaté un manque de synergie entre toutes les parties prenantes notamment le secteur privé, et une insuffisance d'implication des secteurs d'activités potentiellement concernés par ce mécanisme. Ainsi, un enjeu prioritaire pour le pays en matière de REDD+ consiste à passer d'un paysage constitué de multiples acteurs à intérêts différents, divergents et parfois concurrents à une dynamique véritablement collective sous le leadership du gouvernement national.

En dehors des problèmes liés aux questions institutionnelles et à la coordination intersectorielle, Madagascar fait aussi face à plusieurs autres défis : l'harmonisation des outils méthodologiques (le système de suivi forestier, les niveaux de référence / niveaux d'émissions de référence, la mesure – le rapportage - et la vérification), la mise en place d'un cadre et des outils assurant le respect et le suivi des mesures de sauvegardes environnementales et sociales, l'établissement d'un cadre légal permettant une allocation efficace des revenus carbone, le renforcement des capacités...

Services écosystémiques et REDD+ à Madagascar

L'apport des services écosystémiques dans la vie quotidienne des populations rurale et aussi urbaine n'est plus à démontrer malgré l'apparition du concept, un peu tardivement, depuis moins d'une quinzaine d'années. Le rôle de la biosphère dans la

survie de l'être humain repose en grande partie sur ces services écosystémiques et donc sur les écosystèmes. L'écosystème forestier est probablement le plus important car il est le seul à procurer de multiples services (biodiversité, fertilité des sols, pureté de l'air, cycle de l'eau, etc.) pour la population humaine, mais aussi animale et végétale. Cette multifonctionnalité de la forêt constitue à la fois une sécurité pour la survie des populations notamment les plus pauvres, mais aussi un risque à l'exercice de différentes formes d'exploitation par de multiples acteurs internes ou externes au secteur forestier. Comparé à d'autres pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine, Madagascar ne possède qu'une surface forestière relativement faible, mais plus riche en biodiversité. Depuis les années 1930, Madagascar a été confronté à un problème de dégradation des ressources forestières qui l'a amené à exclure un grand nombre de massifs forestiers de l'usage extractif. Depuis les années 2000, Madagascar a mis en place un certain nombre de projets de conservation avec ou sans programme de développement qui a été le seul recours face au phénomène de dégradation. Cependant, depuis quelques années, les aires protégées elles-mêmes sont confrontées à des incursions pour le prélèvement de bois précieux ou la reconversion agricole destructive.

Conscient du danger, le gouvernement avec l'aide d'une multitude de partenaires a opté pour une politique préconisant une approche nationale favorisant l'émergence de projets de valorisation des services écosystémiques. De nombreux projets de recherche sur les services écosystémiques sont menés pour produire les connaissances nécessaires à la formulation et à l'opérationnalisation de la stratégie REDD+ à Madagascar.

Les expériences malagasy sur le développement des projets de services écosystémiques : l'exemple du carbone

Plusieurs projets pilotes (cf Tab.1 et Fig. 1) ont été développés à Madagascar depuis 2008. Il s'agit des projets de vente de carbone initiés par :

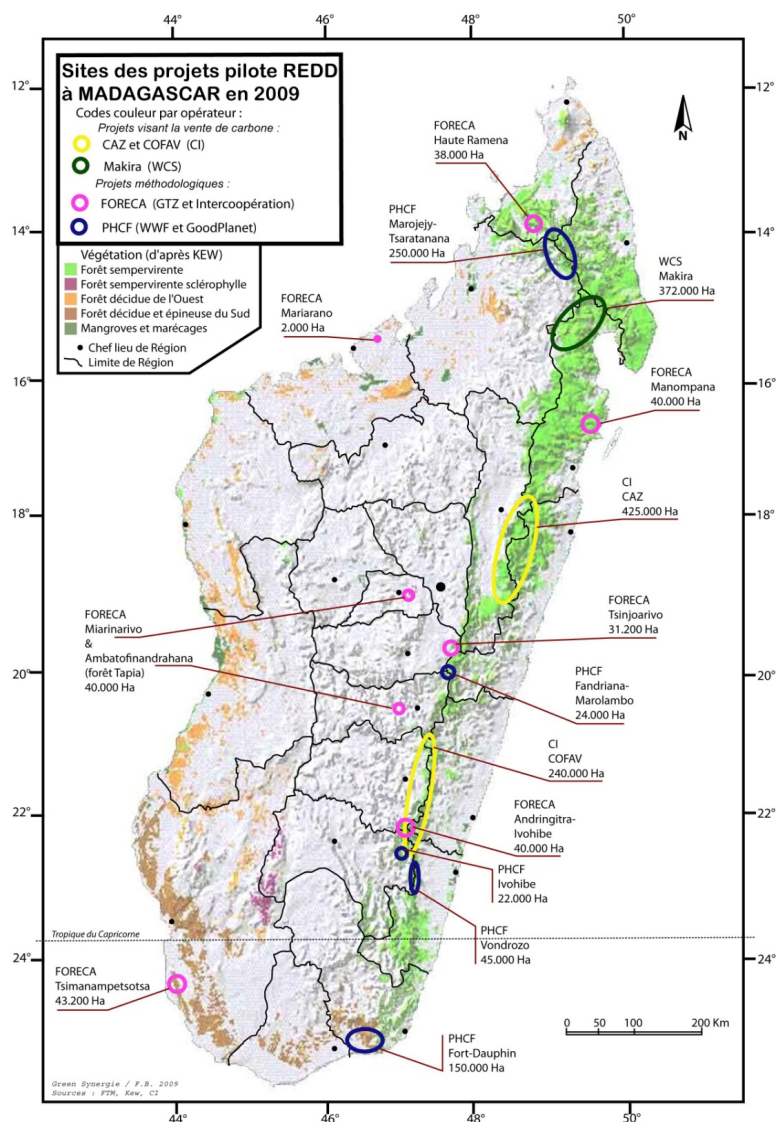
- de vente de carbone initiés par Conservation International au niveau des corridors Ankeniheny-Zahamena (CAZ) et Fandriana-Vondrozo (COFAV) et par World conservation society au niveau de la forêt protégée de Makira
- de développements méthodologiques initiés par la coopération Suisse et la coopération Allemande dans le cadre du projet REDD FORECA (**R**éduction des **É**missions dues à la **D**égradation et à la **D**éforestation - **F**orêts comme **R**éservoir de **C**arbone) sur 6 sites.
- de développement méthodologique et de ligne de base par World Wildlife for Nature et Good Planète dans le cadre du Programme Holistique de Conservation des Forêts (PHCF) sur 5 sites.

Une capitalisation des expériences de ces projets organisés par le comité technique REDD a été effectuée en fin 2009 sur les thèmes suivants : (1) délimitation Spatiale, (2) quantification du carbone et inventaire forestier, (3) détermination de la ligne de base et scénario de référence, (4) mécanisme de financement du carbone, (5) partage de revenus au niveau projet, (6) validation de crédits, (7) cadre institutionnel, (8) suivi et (9) articulation entre les niveaux national - subnational.

Tableau 1 : Les projets et leurs caractéristiques

Projets Caractéristiques	CI	WCS	FORECA	PHCF phase 1
Objectifs	Vente de crédits Carbone	Vente de crédits Carbone	Développement méthodologie REDD pour Madagascar: lignes de base régionales et nationale.	Amélioration des connaissances en matière de comptabilité carbone sous REDD (développement méthodologie et ligne de base)
Zones d'intervention	CAZ COFAV	Makira	Tsinjoarivo, Tsimanampetsotsa, Haute Ramena, Itasy, Analanjirofo, Amoron'I Mania	Andapa/Bealanana Fandriana/Marolambo Ivohibe Vondrozo Androy/Anosy
Superficies totales	665 000 ha	372 000 ha	234 000 ha	515 000 ha

Figure 1: localisation des sites des différents projets pilotes REDD+ à Madagascar



Cette première capitalisation a permis de soulever un certain nombre de questions à répondre pour faciliter le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar. Ces questions se rapportent à:

- la quantification et l'inventaire carbone: Quelle méthode utiliser pour l'élaboration d'équations allométriques ? Comment diminuer les coûts d'inventaire sans en atténuer la fiabilité et la représentativité ?

- l'harmonisation des approches au niveau institutionnel: Quelle instance s'en chargera? De quels appuis aurait-elle besoin? Quel mécanisme ?

- la détermination de la Ligne de base et des scénarii de références : Quel cadre méthodologique à adopter ? Comment se passer des dépendances méthodologiques ?

- le marché de carbone : Quelles sont les perspectives en termes de comptabilisation du crédit carbone ? Quelle institution va valider ou cautionner la qualité, le risque et les prix à Madagascar ? Comment gérer et concilier les besoins locaux face à la fluctuation des prix carbonés au niveau international ?

- le partage de revenus au niveau du projet: Comment définir le droit sur le carbone ? Comment partager les bénéfices ? Qui sont les bénéficiaires ? Dans quelle proportion se fera le partage des bénéfices ? Quelle clé de répartition de revenus à adopter au niveau national ? Comment utiliser les revenus pour contribuer à la pérennisation du projet ? Est-ce qu'on prélève une taxe aux promoteurs de projet REDD ? Est-ce que c'est un revenu pour financer ou pour compenser (exclusion d'usage ou perte de souveraineté) ? Qui doit payer et à qui ?

- le suivi et l'articulation entre les niveaux national - subnational: Comment faire le suivi ? Quelles sont les parties prenantes au suivi ? Quel mécanisme faut il mettre en place pour qu'il y a une bonne articulation entre les différents niveaux ? Comment surmonter le nombre limité d'accréditeurs ?

Ce qu'a produit la recherche pour supporter le processus et les questions pendantes à élucider.

La recherche (incluant la recherche action menée au sein des projets) a été plus spécifiquement dynamique au niveau de la quantification du carbone ainsi que de la détermination de la ligne de base et des scénarios de référence.

Beaucoup d'études diplômantes (menées dans le cadre des travaux du Laboratoire de Radio Isotope sur le carbone du sol, ceux du PHCF et du Département des Eaux et Forêts de l'ESSA pour les équations allométriques sur la biomasse aérienne, etc.) ont été effectuées sur ces aspects-là tandis que le Projet Eco-Régional REDD+ Forêts Humides de Madagascar⁴² en partenariat entre Wildlife Conservation Society (WCS), Office National pour l'Environnement (ONE), Madagascar National Parks (MNP) et ETC Terra a contribué à (1) l'établissement de la carte carbone forestier nationale, (2) l'analyse de l'évolution de la couverture forestière 2005-2010-2013, (3) l'élaboration du niveau d'émission de référence selon les cadres méthodologiques VCS et FCPF, (4) la définition de l'état de référence environnemental et socio-économique et (5) le développement des systèmes de suivi du carbone, des facteurs de déforestation et des impacts environnementaux et socio-économiques.

Cependant, malgré l'existence de quelques études menées par le CIRAD et d'autres institutions universitaires, les aspects liés au revenu carbone et leur distribution n'ont été que très peu analysés. C'est dans ce contexte que le projet de recherche P4GES⁴³ a été mis en place. Il a l'ambition de contribuer à répondre aux questions qui n'ont pas été concernées par la recherche et la recherche-action.

⁴²<http://www.perr-fh-mada.net/>

⁴³Les Paiements Pour Les Services Écosystémiques Globaux Peuvent-Ils Réduire La Pauvreté. <http://p4ges.org/>

Bien que ces systèmes de paiement tels que REDD+ attirent des millions de dollars, et qu'il y ait un engagement de la part de nombreuses personnes impliquées pour s'assurer qu'ils sont bénéfiques pour les pauvres, des questions subsistent à la fois quant à leurs impacts sur les pauvres et sur la façon dont ces systèmes pourraient être conçus pour identifier tout potentiel permettant d'alléger la pauvreté tout en évitant les dommages.

Ces questions d'importance vitale sont celles que le Projet P4GES essaye de traiter dans le cadre de ses travaux. P4GES est composé de sociologues, d'économistes, d'écologistes, d'hydrologues, d'experts en télédétection et de modélisateurs qui explorent les voies complexes dans lesquelles les paiements internationaux pour services environnementaux affectent les vies des populations pauvres. Les questions spécifiques incluent la quantification des bénéfices que les agriculteurs les plus démunis peuvent espérer de l'augmentation du couvert forestier, l'exploration des coûts (et qui les supporteront) dus à la restriction d'accès à la collecte de produits sauvages, et l'investigation de la manière dont les structures politiques et sociales influencent la façon dont les bénéfices issus de ces paiements sont distribués. Concentrée sur une seule zone (la forêt humide de l'Est), dans un seul pays (Madagascar), une telle approche focalisée est nécessaire pour comprendre l'image complète qui prend en compte toutes les interactions entre le système écologique et le système social.

Les résultats doivent influencer directement les systèmes de paiement dans le pays, mais les conclusions auront également un impact beaucoup plus large. En effet, une collaboration étroite avec les personnes impliquées dans l'élaboration des politiques qui appuient les systèmes de paiement et dans leur mise en œuvre sur terrain existe à la fois à Madagascar, mais aussi dans le monde.

La REDD+ au centre d'interactions entre biodiversité, climat et droits de l'homme: réflexions sur l'équité à partir du partage des bénéfices

Annalisa Savaresi et Elisa Morgera,
Université d'Édimbourg, Grande-Bretagne⁴⁴

La mise en œuvre des activités et des politiques de la REDD+ pose d'importantes questions d'équité. Comme pour des millions de personnes vivant dans les pays en voie de développement, les forêts sont une source indispensable de combustibles, de nourriture, d'abri, et de revenus, il était dès le départ crucial que REDD+ bénéficie aux "populations les plus pauvres et aux communautés vivant dans la forêt"⁴⁵ afin d'assurer le succès à long terme du programme. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies avait émis des avertissements quant aux risques de limitation de l'accès et de l'utilisation des ressources forestières qui seraient associés à la mise en place de la REDD+ pour les populations les plus pauvres.⁴⁶ En effet, il s'est avéré très tôt que la mise en place des activités de préparation de la REDD, du moins dans certains cas, se traduisait par des limitations de l'accès, de l'utilisation et/ou de la propriété de terrains et de forêts.⁴⁷

Cet article soutient que les questions complexes d'équité qui sous-tendent la REDD+ peuvent être abordées (du moins partiellement) en ayant recours au concept juridique international de partage des bénéfices, agissant comme élément central pour le soutien mutuel entre droit international de la biodiversité et du droit international des droits de l'homme, en particulier des autochtones et des populations habitant dans la forêt et/ou dépendant des ressources forestières. Ce corps de droit, y compris droit "mou" comme des lignes directrices internationales, constitue un point de départ utile pour façonner et soutenir les processus législatifs nationaux et internationaux concernant la REDD+ ainsi que sa mise en place. Donner une suffisante attention à cet aspect spécifique de la REDD+ ne constitue pas une simple possibilité: il est essentiel à sa faisabilité.

Les mesures de sauvegarde de la REDD+ et le partage des bénéfices

Ayant conscience du potentiel effet pervers de la REDD+, les États parties à la CCNUCC ont adopté une liste de mesures de sauvegarde formulées en termes généraux⁴⁸ afin que les activités de la REDD+ n'aient pas de conséquences néfastes, et procurent plutôt des bénéfices aux États d'accueil ainsi qu'aux populations concernées. L'objectif de ces mesures de sauvegarde se trouve au delà d'une simple atténuation du

⁴⁴ Cet article fait partie du projet "BENELEX: partage des avantages pour une transition équitable vers une économie verte - le rôle du droit" (www.benelex.ed.ac.uk) qui est financé par des subventions du Conseil européen de la recherche (Novembre 2013-Octobre 2018). Le projet BENELEX a pour objectif de clarifier ce qu'est le partage juste et équitable des bénéfices au regard des différents traités internationaux, mais aussi à travers l'expérience de différentes communautés dans différentes régions du monde, afin de pouvoir évaluer de manière systématique les opportunités et les limites que présente une telle approche de l'équité. www.benelex.ed.ac.uk

⁴⁵ Johan Eliasch, *Climate Change: Financing Global Forests. The Eliasch Review* (Earthscan 2008), 53.

⁴⁶ Voir Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies 'Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights', 15 January 2009, UN Doc. A/HRC/10/61, para. 68.

⁴⁷ Caleb Stevens et autres, 'Securing Rights, Combating Climate Change' (World Resource Institute 2014), 27.

⁴⁸ Decision 1/CP.16, Accords de Cancun, UN Doc FCCC/CP/2010/7/Add.1, Appendice I, para 2.

changement climatique.⁴⁹ Concernant en particulier l'équité, les mesures de sauvegarde de la REDD+ exigent que les activités de la REDD+ promeuvent et soutiennent la participation des parties concernées, respectent les connaissances et les droits des populations autochtones et des communautés locales, et de façon générale qu'elles améliorent les "avantages sociaux."⁵⁰

Les parties à la CCNUCC n'ont pas avancé le développement de ce guide *de minimis*. Par conséquent, l'interprétation des mesures de sauvegarde de la REDD+ dépend du droit national, ainsi que des obligations internationales de chaque partie. À cet égard, les mesures de sauvegarde de la REDD+ précisent que les actions de la REDD+ doivent "compléter" ou "être en cohérence" avec les objectifs des "conventions et accords internationaux pertinents."⁵¹ Il s'agit là d'un important élément d'interprétation pour répondre aux multiples questions d'équité soulevées par la REDD+. Les notions de participation publique, des connaissances traditionnelles, et de droits des peuples autochtones et des communautés locales ont été développées au sein d'un large ensemble de normes internationales concernant la protection des droits de l'homme⁵² et la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité.⁵³ En effet, tous les pays en voie de développement qui sont parties à la CCNUCC et éligibles pour participer au programme REDD+ ont ratifié la Convention sur la diversité biologique, ainsi qu'un certain nombre de traités protecteurs des droits de l'homme. Les mesures de sauvegarde adoptées sous ces traités offrent donc une aide précieuse pour aborder les questions d'équité émergeant au cours de la mise en place des activités de la REDD+.

Cela est d'autant plus le cas en ce qui concerne le partage des bénéfices. Des questions fondamentales d'équité concernent l'identification de qui est récompensé pour la mise en place des activités de la REDD+ et sous quelles conditions. Les réponses à ces questions sont cruciales pour la faisabilité et le succès à long terme de la REDD+. Tandis que les lignes directrices des parties à la CCNUCC ne font pas spécifiquement référence au partage des bénéfices, les initiatives de préparation au mécanisme de la REDD+ établies pour permettre aux pays en voie de développement de mener des activités de la REDD+ ont adopté des approches divergentes sur le sujet.⁵⁴

Le programme ONU-REDD exige que l'élaboration, la planification et la mise en place de programmes nationaux de la REDD+ assurent un "partage des bénéfices équitable, non discriminatoire et transparent" entre les acteurs en cause, en portant une attention toute particulière aux groupes marginalisés et aux populations les plus vulnérables.⁵⁵ Par ailleurs, les standards de ONU-REDD délivrent de manière explicite une approche prenant les droits de l'homme comme base pour interpréter les mesures de sauvegarde de la REDD+. À l'inverse, le Fond de partenariat pour la réduction des émissions dues à la déforestation de la Banque Mondiale exige des États partenaires qu'ils préparent des plans de partage des bénéfices, sans fournir de lignes directrices quant à qui devrait être bénéficiaire ni sans informer sur la manière de les identifier.⁵⁶ Cet

⁴⁹ Pour une analyse détaillée sur les garanties de REDD+, voir Annalisa Savaresi, 'The Legal Status and Role of Safeguards' dans Christina Voigt (ed), *Research Handbook on REDD+ and International Law* (Edward Elgar Publishing 2015).

⁵⁰ Decision 1/CP.16, Appendice I, para 2.

⁵¹ Decision 1/CP.16, Appendice I, para 2(a).

⁵² Ex: Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 Décembre 1966, en vigueur le 23 Mars 1976), 999 UNTS 171; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 Décembre 1966, en vigueur 3 Janvier 1976) 993 UNTS 3; et Convention de l'organisation internationale du travail 169 relative aux peuples indigènes et tribaux (Genève, 27 Juin 1989, en vigueur le 5 Septembre 1991) ILO/C169, ainsi que des traités régionaux relatifs aux droits de l'Homme.

⁵³ Ex: Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 Juin 1992, en vigueur le 29 Décembre 1993) 1760 UNTS 79, Article 8(j).

⁵⁴ Annalisa Savaresi, 'Climate Change and Forests: Benefit-Sharing Perspectives | BENELEX' <<http://www.benelexblog.law.ed.ac.uk/2014/02/27/climate-change-and-forests-benefit-sharing-perspectives/>>.

⁵⁵ UN-REDD, Social and Environmental Principles and Criteria (2012), Criterion 12.

⁵⁶ FCPF Carbon Fund Methodological Framework (2013) Criterion 31.

état de fait pose de considérables défis aux pays en voie de développement souhaitant avoir accès à l'aide financière de la REDD+, car ces derniers font systématiquement face à des standards différents, pourtant visant tous à régler les questions fondamentales d'équité émergeant de la mise en place des activités de la REDD+⁵⁷.

Les premiers indices fournis par la mise en place des activités de préparation au mécanisme de la REDD indiquent que les négociations du partage des bénéfices ont pu faciliter le dialogue entre les différents acteurs.⁵⁸ Cependant, ces activités de préparation montrent que la négociation du partage de bénéfices s'est parfois excessivement concentrée sur le partage de revenus, oubliant de s'interroger sur la nécessité et la façon de récompenser les plus pauvres et les plus vulnérables et/ou sur la nécessité de les indemniser pour les dommages engendrés par les activités de la REDD+.⁵⁹ De plus, il a été signalé que le processus de décision sur le partage des bénéfices a tendance à être dominé par de groupes puissants (par exemple les agences gouvernementales et les donateurs) au détriment de la participation des populations autochtones.⁶⁰

Et pourtant, les approches inclusives et prenant en compte les conditions des plus pauvres sont certainement non seulement "une bonne chose," mais aussi "une chose essentielle pour atteindre les meilleurs résultats possibles."⁶¹ À cet égard, s'appuyer sur un concept large de partage des bénéfices juste et équitable, découlant de plusieurs branches du droit international, fournit l'opportunité d'aborder d'épineuses questions d'équité dans le cadre de la REDD+. Le partage juste et équitable des bénéfices a été conceptualisé dans le cadre du projet BENELEX comme un processus de dialogue respectueux et rigoureux visant à construire un partenariat afin d'identifier et de distribuer les bénéfices économiques et non économiques entre acteurs étatiques et non étatiques, en portant une attention toute particulière aux plus vulnérables. Même dans le contexte d'échanges bilatéraux, le partage des bénéfices juste et équitable inclut de multiples flux de bénéfices d'intérêt local ou global puisqu'il tend à être bénéfique à un groupe plus large que le groupe de personnes activement ou directement impliqué dans le management des ressources naturelles, la protection de l'environnement ou l'usage de savoir traditionnel. Autrement dit, le partage des bénéfices se différencie d'un flux unidirectionnel de bénéfices, et vise à développer une compréhension commune de ce que sont les bénéfices en jeu et de la manière dont ils devraient être partagés. Dans ce sens, le partage de bénéfices, plutôt qu'un exercice seulement ponctuel, serait en fait un engagement sur le long terme et de bonne foi entre différents acteurs qui poserait la base d'un partenariat entre eux.⁶²

En lien avec la notion de partage juste et équitable des bénéfices peut être évoqué l'appel de la conférence des parties de la CCNUCC au respect des droits de l'homme "au cours de toute action relative au changement climatique,"⁶³ dans le but de démontrer que les garanties procédurales en matière de droits de l'homme, tels que l'accès à l'information ou l'accès à la justice, devraient être prises en compte lors des discussions sur la REDD+. Le "reporting" périodique auprès d'organes protecteurs des

⁵⁷ Annalisa Savaresi, 'The Operationalization of Benefit-Sharing in REDD+' <<http://www.benelexblog.law.ed.ac.uk/2014/07/04/the-operationalization-of-benefit-sharing-in-redd/>>.

⁵⁸ Donna Lee et Till Pistorius, 'The Impacts of International REDD+ Finance' (Climate and Land Use Alliance 2015), 16.

⁵⁹ Ibid., et Cecilia Luttrell et al, 'Who Should Benefit from REDD+? Rationales and Realities' (2013) 18 Ecology and Society 52.

⁶⁰ Thu T Pham et al, 'Approaches to Benefit Sharing: A Preliminary Comparative Analysis of 13 REDD+ Countries' <<http://www.cifor.org/library/4102/approaches-to-benefit-sharing-a-preliminary-comparative-analysis-of-13-redd-countries/>>.

⁶¹ Forest Dialogue Secretariat, 'Country Options for REDD+ Benefit Sharing' (Forest Dialogue 2014) <http://theforestdialogue.org/sites/default/files/tfdreview_countryoptionsforreddplusbenefitssharing_en.pdf>.

⁶² Elisa Morgera, *An International Legal Concept of Fair and Equitable Benefit-Sharing* (20 July 2015), SSRN Scholarly Paper <<http://papers.ssrn.com/abstract=2633939>>.

⁶³ Voir décision 1/CP.16, para 8.

traités relatifs aux droits de l'homme peut constituer l'occasion d'attirer l'attention sur une mise en place effective du partage des bénéfices dans les activités de la REDD+.

Un ensemble particulier de droits de l'homme concerne plus spécifiquement les obligations des États en relation avec le consentement préalable, donné librement, et en connaissance de cause (CPLCC) des peuples autochtones. Le CPLCC est exigé en cas de mesure législative ou administrative qui pourrait affecter les populations autochtones, et tout particulièrement le développement, l'utilisation ou l'exploitation de minéraux, de l'eau ou d'autres ressources.⁶⁴ À cet égard, les garanties de REDD+ font explicitement référence à l'adoption de la Déclaration ONU des droits des peuples autochtones⁶⁵. Le programme ONU-REDD a par ailleurs adopté des lignes directrices concernant le CPLCC, prenant pour base celles déjà fournies par les organes régionaux et internationaux protecteurs des droits de l'homme.⁶⁶ Néanmoins, beaucoup reste encore à clarifier concernant la relation entre partage des bénéfices et CPLCC. D'une part, le partage des bénéfices pourrait servir de condition au CPLCC, contribuant ainsi à des consultations efficaces et culturellement appropriées.⁶⁷ D'autre part, le partage des bénéfices pourrait constituer la phase finale d'un processus de CPLCC, fournissant une expression concrète de l'accord donné par les populations autochtones sur la base de leurs propres préférences.⁶⁸

On trouve dans la Convention sur la diversité biologique (CDB) de substantives indications sur le partage des bénéfices concernant l'utilisation des connaissances traditionnelles des peuples autochtones et des communautés locales,⁶⁹ ainsi que sur le partage des bénéfices concernant la gestion durable des forêts par les peuples autochtones et communautés locales,⁷⁰ ce qui constitue un complément aux indications déjà présentes dans la CCNUCC.⁷¹ Tandis que les dispositions de la CDB sur le partage des bénéfices peinent à exprimer des obligations précises, leur interprétation s'est étoffée au cours des années, aboutissant à un ensemble relativement détaillé de lignes directrices. Cet ensemble est reflété par les décisions d'organes régionaux protecteurs des droits de l'homme⁷² et par la protection des droits des peuples autochtones à l'échelle internationale.⁷³ De ces nombreux développements a émergé l'idée que le partage des bénéfices doit impliquer une recherche de consensus qui soit culturellement appropriée et menée de bonne foi avec les communautés (y compris dans le cadre de la responsabilité incombant aux entreprises privées de respecter les droits de l'homme). La finalité n'est pas limitée à trouver un accord sur leur part des bénéfices, mais plutôt de

⁶⁴ Déclaration des droits des peuples autochtones (13 September 2007) UN Doc A/RES/61/295, Article 32(2).

⁶⁵ Decision 1/CP.16, Appendice I, para 2(c).

⁶⁶ Voir 'Legal Companion' compiling the international law and jurisprudence affirming the requirement of FPIC in UN-REDD, Legal Companion to the UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior and Informed Consent (2013). Pour un commentaire, voir Annalisa Savaresi, 'REDD+ and Human Rights: Addressing Synergies between International Regimes' (2013) 18 Ecology and Society 5.

⁶⁷ Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 'Follow-up Report on Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-making with a Focus on Extractive Industries' (2012) UN Doc A/HRC/21/55, para 43.

⁶⁸ Elisa Morgera *An International Legal Concept of Fair and Equitable Benefit-Sharing* (n° 19).

⁶⁹ CDB, Article 8(j).

⁷⁰ Elisa Morgera, 'The Ecosystem Approach Under the Convention on Biological Diversity: A Legal Research Agenda' (Social Science Research Network 2015) SSRN Scholarly Paper <<http://papers.ssrn.com/abstract=2611918>>

⁷¹ Voir aussi Annalisa Savaresi, 'The Role of REDD in Harmonising Overlapping International Obligations' in Erkki Hollo, Kati Kulovesi et Michael Mehling (eds), *Climate Change and the Law. A Global Perspective* (Springer 2013); et Elisa Morgera, 'No Need to Reinvent the Wheel for a Human Rights-Based Approach to Tackling Climate Change: The Contribution of International Biodiversity Law' dans le même ouvrage.

⁷² *Case of the Saramaka People v Suriname*, Judgment of 28 November 2007, Series C No. 172; et *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) and Minority Rights Group International (MRG) (on behalf of the Endorois) v Kenya*, Communication No. 276/2003. Pour une analyse nuancée, Elisa Morgera *An International Legal Concept of Fair and Equitable Benefit-Sharing* (n 19).

⁷³ Elisa Morgera, 'The Legacy of UN Special Rapporteur Anaya on Indigenous Peoples and Benefit-Sharing | BENELEX' <<http://www.benelexblog.law.ed.ac.uk/2014/05/29/the-legacy-of-un-special-rapporteur-anaya-on-indigenous-peoples-and-benefit-sharing/>>.

leur associer dans la prise des décisions qui est en dérive.⁷⁴ À l'inverse du dédommagement qui est supposé compenser la perte de contrôle des ressources et des opportunités de création de revenus, le partage des bénéfices est supposé combiner de nouvelles opportunités de création de revenus avec les opportunités déjà existantes, ou bien encore améliorer le contrôle de l'utilisation des terrains et des ressources qui seraient affectés par les développements proposés aux communautés.⁷⁵ Dans ce contexte, les parties à la CDB ont accepté l'idée que les lignes directrices élaborées dans le cadre de la CDB puissent assister les parties à la CCNUCC dans le partage des bénéfices et de la REDD+.⁷⁶ Néanmoins, il reste à voir si ces lignes directrices seront prises en compte dans la mise en place des activités de la REDD, et si oui, de quelle façon.

Conclusions

De nombreuses questions d'équité sont soulevées à travers la mise en place des activités de la REDD+. Il est évident qu'il est attendu des parties à la CCNUCC qu'elles évitent de causer des dommages lorsqu'elles mènent des activités de la REDD+. Toutefois, très peu d'indications leur ont été fournies afin d'atteindre cet objectif. Au lieu d'essayer de dessiner un cadre légal dédié afin de répondre à ces questions, les parties à la CCNUCC ont préféré s'appuyer sur leur droit national ainsi que sur leurs obligations en droit international.⁷⁷ Cette décision pragmatique s'inscrit dans la logique de la CCNUCC, mais présente l'inconvénient de rendre la mise en place des obligations reliées à la REDD+ assez fragmentée et changeante en fonction du contexte.⁷⁸

Tandis que cet état de fait est certainement inévitable,⁷⁹ un rapprochement avec les lignes directrices fournies par les traités internationaux relatifs à la biodiversité et aux droits de l'homme constituerait une aide non négligeable pour aborder les questions d'équité soulevées par la REDD+. Ainsi, il serait souhaitable d'examiner rigoureusement les moyens pour assurer que les obligations des parties à la CCNUCC concernant la REDD+ soient mises en place en cohérence et en soutien mutuel avec les obligations découlant des traités sur la biodiversité et les droits de l'homme.

Dans un tel contexte, il semble important aussi de prendre en compte d'autres approches que l'équité et la justice, telles que l'autonomisation juridique.⁸⁰ Ce n'est pas seulement une question d'opportunité, mais aussi une question d'obligations juridiques pour ces parties à la CCNUCC qui ont aussi ratifié des instruments protecteurs des droits de l'homme et la CDB.

⁷⁴ Elisa Morgera *An International Legal Concept of Fair and Equitable Benefit-Sharing* (n 19).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Voir CBD Secretariat, Submission by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity to the Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change on methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries (REDD-plus), specifically related to systems for providing information on how safeguards referred to in appendix I to UNFCCC decision 1/CP.16 are addressed and respected (2011).

⁷⁷ Decision 1/CP.16, Appendice I, para 2(a).

⁷⁸ Savaresi, 'The Legal Status and Role of Safeguards' (n 6).

⁷⁹ Par exemple dans Harro van Asselt et Constance McDermott, 'The Institutional Complex of REDD+: A Benevolent Jigsaw?' dans Christina Voigt (ed), *Research Handbook on REDD+ and International Law* (Edward Elgar Publishing 2015).

⁸⁰ Elisa Morgera, 'Justice, Equity and Benefit-Sharing Under the Nagoya Protocol to the Convention on Biological Diversity' (2015) SSRN Scholarly Paper <<http://papers.ssrn.com/abstract=2610528>>.

La mobilisation des communautés locales et indigènes dans REDD+. L'expérience du projet Suruí en Terre indigène d'Amazonie Brésilienne

Claudia Vitel,
AgroParisTech⁸¹,
Maya Leroy,
AgroParisTech⁸²,
Philip Fearnside,
INPA⁸³

Le mécanisme REDD⁺ - Réduction des Émissions de Gaz à Effet de Serre liées à la Déforestation et Dégradation Forestière - a pour objectif de lutter contre l'avancée de la déforestation et de la dégradation forestière à l'origine de 13% des émissions de gaz à effet de serre mondiales (Peters *et al.*, 2012). C'est un mécanisme économique incitatif qui propose de rémunérer les États, via l'échange de crédits carbone dans la Convention Cadre des Nations Unies portant sur les Changements Climatiques-CCNUCC, mais aussi les acteurs qui réduisent leurs taux de déforestation et de dégradation forestière à travers le marché volontaire, compensant ainsi la diminution des recettes issues de leurs activités productives destructives (sur le principe des coûts d'opportunité). Dans cette logique, de nombreuses initiatives pilotes REDD+, notamment indigènes, ont été développées dans le monde par anticipation au démarrage du régime Post-Kyoto. La mise en œuvre de ces initiatives permet d'éclairer la définition des modalités du mécanisme REDD+ toujours en discussion dans le cadre de la CCNUCC, mais aussi dans le cadre de la construction d'une politique REDD+ amorcée au Brésil où les terres indigènes et ses populations jouent un rôle majeur de par leur importance territoriale (23 % du territoire d'Amazonie Légale, Carneiro-Filho et Braga de Souza, 2009).

Le travail présenté ici, s'intéresse à un projet pilote REDD+ remarquable, parce qu'il a été un des premiers mobilisés par des associations indigènes en Amazonie. Le peuple *Suruí* est en effet emblématique des peuples amazoniens qui ont été capables de faire émerger une configuration propice pour la mise en place du nouveau mécanisme REDD+. Nous avons donc analysé la mise en œuvre depuis 2009 du Projet Carbone Forestier Suruí-PCFS de la Terre indigène *Sete de Setembro* (TISS) en Amazonie Légale (Rondônia et Mato Grosso). L'objectif a été de comprendre non seulement les conditions de mobilisation d'un tel mécanisme, mais aussi de tester sa capacité à réduire la déforestation pendant les trois premières années de mise en œuvre.

Si certaines associations indigènes sollicitent ce nouveau mécanisme, c'est dans l'espoir de recevoir des fonds carbone pour conserver leurs forêts et leurs territoires. Mais la mise en œuvre 'territorialisée' de ce nouvel instrument représente un défi pour les acteurs qui le sollicitent, tant au niveau des nouveaux formats gestionnaires qu'il implique, qu'au niveau des résultats environnementaux qu'il impose, la performance environnementale étant centrale, puisqu'elle conditionne l'obtention de financements carbone. En effet, il faut prouver que la réduction de la déforestation et/ou dégradation forestière a lieu tout au long du projet, sur des sous-périodes temporelles régulières

⁸¹ AgroParisTech, *Montpellier Research in Management*, F-34000, Montpellier, France, claudia.vitel@gmail.com

⁸² AgroParisTech, *Montpellier Research in Management*, F-34000, Montpellier, France, maya.leroy@agroparistech.fr

⁸³ Institut de Recherche en Amazonie, Manaus, Brésil

prédéfinies. Il convient de comparer les taux de déforestation observés aux taux projetés par un scénario de référence, qui projette dans le futur l'usage du sol le plus attendu 'sans mise en œuvre du REDD+'.

Ce retour d'expérience est important à deux titres. D'une part, il éclaire les dynamiques à l'œuvre dans les processus de construction du dispositif et montre que c'est une structuration multi-scalaire qui se joue ici, à la fois dans des espaces politiques connectés locaux et globaux, mais aussi dans une construction historique qui ne peut être négligée. D'autre part, il éclaire les limites d'une telle configuration au regard de ses effets en termes d'efficacité environnementale. La promesse et l'ambition d'un mécanisme REDD+ qui serait plus simple et plus efficace parce que passant par des incitations économiques, se confronte à une réalité de mise en œuvre qui ne peut minimiser les constructions sociopolitiques et sociotechniques en jeu.

Cadre théorique et méthodologie

Ce travail est le résultat de quatre années de terrain en Amazonie brésilienne. Nous avons structuré nos investigations en nous appuyant sur le cadre théorique de l'Analyse Stratégique de Gestion de l'Environnement-ASGE (Mermet *et al.*, 2005; Mermet *et al.* 2010; Mermet 2011). Nous avons travaillé en quatre phases pour: (1) caractériser d'une part l'objectif normatif environnemental du dispositif étudié, (2) identifier et analyser les processus qui dégradent les qualités environnementales recherchées et déterminer les facteurs qui en sont à l'origine (*gestion effective*) (3) identifier les processus d'action mis en œuvre par des acteurs d'environnement (*gestion intentionnelle*) pour améliorer cette situation et finalement (4) analyser l'efficacité de ces actions en regard du référentiel environnemental considéré.

Le référentiel environnemental de cette analyse est l'état des écosystèmes forestiers de la TISS en 2009 qui présentent une biodiversité remarquable (IDESAM et Metareilá 2011). L'indicateur retenu qui témoigne de la dégradation environnementale de la TISS est le taux de déforestation. De manière à élucider la graduelle fragmentation de ce territoire, une analyse multi-temporelle annuelle d'images Landsat 5-TM a été réalisée entre 1985 et 2009 permettant de suivre l'évolution historique du couvert forestier (échelle cartographique d'un hectare) de la TISS et de sa zone d'influence (zone tampon de 16 km).

Nous avons analysé les vecteurs de déforestation, tout d'abord localement, en interrogeant les acteurs locaux de la TISS entre 2010 et 2013 (15 entretiens qualitatifs) en s'associant aux ONG impliquées dans le projet PCFS, ainsi qu'en effectuant un relevé socio-économique des activités productives de 96 propriétaires ruraux situés dans la zone tampon en 2012. Ces entretiens ont été complétés par deux séries de questionnaires semi-directifs en 2012 et 2013 (30 au total) auprès des organismes publics et privés du secteur agricole prédominant dans la région, notamment l'élevage bovin.

Pour analyser les actions mises en œuvre pour contrebalancer l'avancée de la déforestation dans la TISS, nous avons fait une analyse détaillée du « dispositif de gestion » que constitue le projet PCFS (Leroy, 2010 ; Leroy & Mermet, 2012). Ceci implique de faire l'inventaire et l'analyse des outils de gestion mobilisés, d'interroger les acteurs impliqués dans ce dispositif (10 institutions), en particulier quant à la stratégie développée pour amorcer un processus de changement entre 2010 et 2013. Nous nous sommes concentrés sur trois axes clés d'analyse, à savoir comment ces acteurs œuvrent dans la mise en place du PCFS, avec qui ils s'associent et à quelles échelles de travail et d'intervention, et enfin comment ce projet s'intègre dans une action stratégique qui leur est propre.

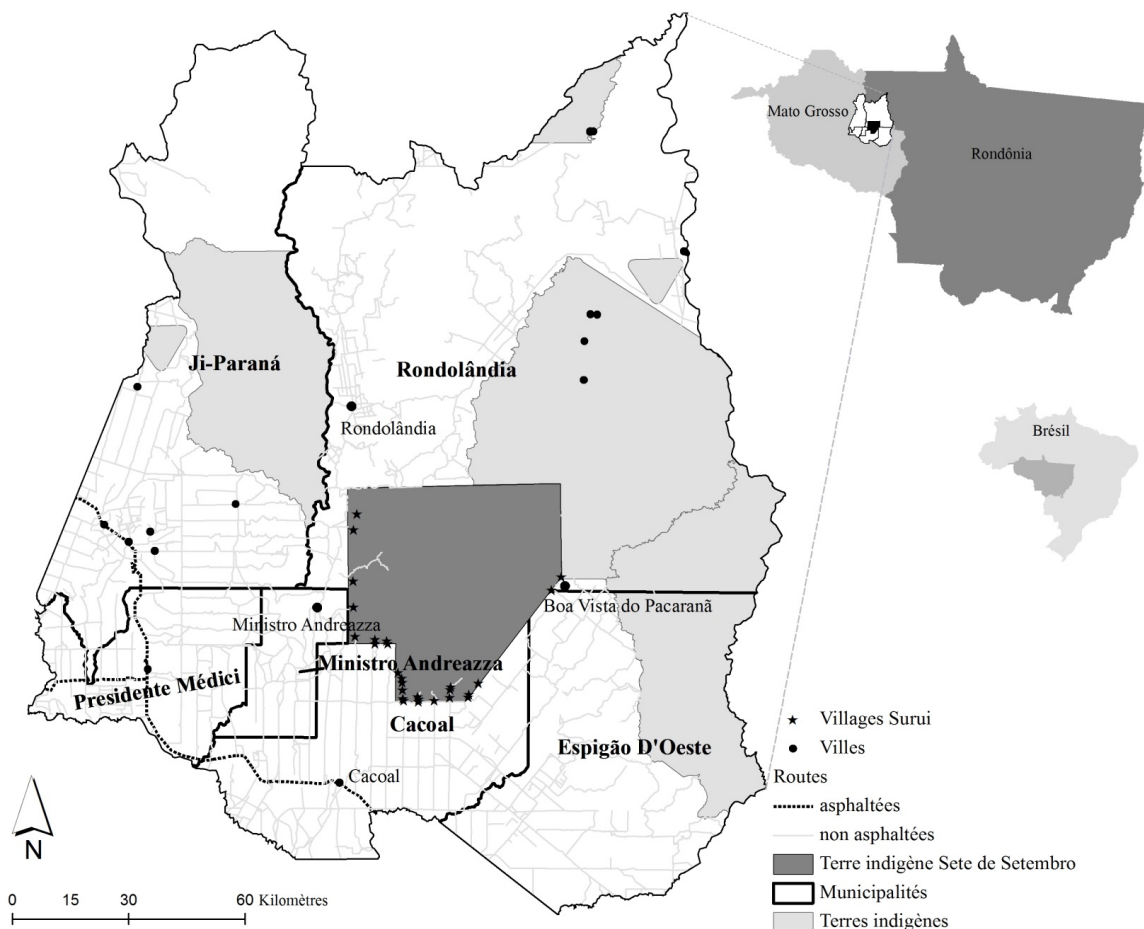
Le dernier volet est celui de l'évaluation de l'efficacité environnementale. Il s'agit de proposer une évaluation du dispositif PCFS en regard du référentiel environnemental. D'une part, il convient d'analyser les *outputs* (produits et services délivrés par le projet) et les *outcomes* ou les effets produits sur les populations cibles (changements de comportement), et d'autre part les résultats en termes d'*impacts* sur les écosystèmes forestiers. Nous avons alors suivi l'avancée de la déforestation dans la TISS, entre 2009, date de mise en place du projet, et 2012, à partir de données satellites, et interrogé les acteurs locaux sur les effets de cette mise en œuvre (10 entretiens).

Résultats

• La TISS: un fragment forestier au sein de l'Arc de déforestation brésilien hautement menacé par l'avancée de la 'pastoralisation'

La TISS a été créée en 1983 suite aux conflits qui ont émergé entre les indigènes *Suruí* et les colons venus massivement de la région Sud-Est du Brésil dans les années 1970 pour obtenir un lot de terre dans les projets de colonisation agraire de l'INCRA (Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire), profitant des incitations financières accordées par l'État pour développer des activités agropastorales. Le projet de colonisation agraire de la ville de *Cacoal* dénommé "Gy-Paraná" avait été lancé dix ans avant, en 1972. Il constitue aujourd'hui une municipalité contiguë à la TISS (Figure 1).

Figure 1- Zone d'étude: Terre indigène *Sete de Setembro* située dans la région de *Cacoal* et dans l'Etat de *Rondônia*. Source: Auteur.

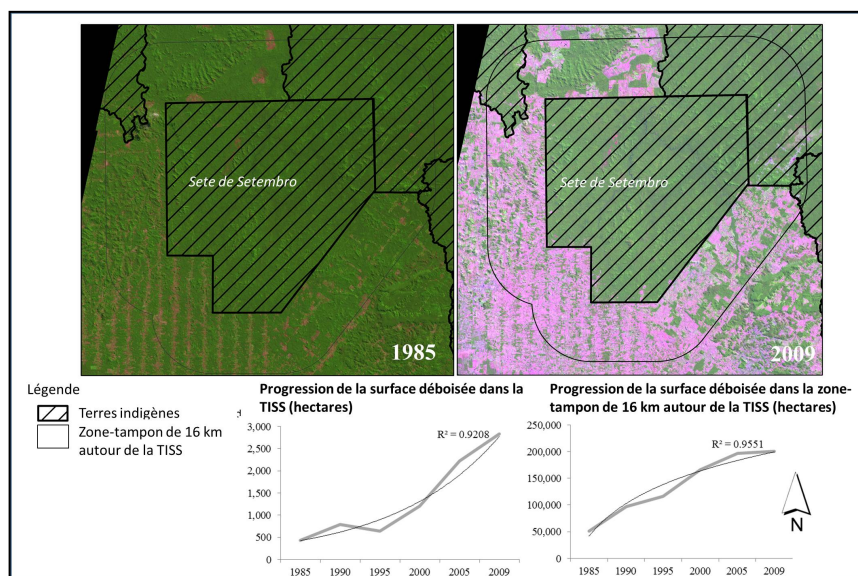


La colonisation agraire a entraîné une avancée fulgurante de la déforestation. Aujourd'hui 65 % de toute la municipalité de *Cacoal* est déboisée. La culture du café a été progressivement remplacée par l'élevage bovin moins sensible aux variations climatiques et demandant moins de main-d'œuvre, dans un contexte d'exode rural lié à l'expansion urbaine de *Cacoal*. Mais surtout, notre étude montre que l'activité d'élevage bovin est largement soutenue par l'État Fédéral et l'État de Rondônia sur l'ensemble de la filière: régularisation foncière, assistance technique aux producteurs, lutte contre la fièvre aphteuse, accès au crédit rural et établissement d'infrastructures publiques pour l'abattage et le transport de marchandises.

Dans la TISS même, l'accélération de la déforestation observée entre 2000 et 2009 est liée à un phénomène rapide de « *pastoralisation* » où les populations indigènes installent des pâturages qu'ils louent aux éleveurs avoisinants. Ce phénomène est dû à la réduction des revenus liés à l'exploitation forestière illégale qui a été conduite pendant près de 40 ans dans la TISS, la population *Suruí* en augmentation ayant peu d'alternatives économiques. Les entretiens conduits dans la zone-tampon suggèrent que la pression sur la TISS sera probablement plus importante à l'avenir suite à la demande croissante de location de pâturages. En effet les éleveurs de la zone tampon sont confrontés à un épuisement des sols et ont une très faible proportion de forêts résiduelles. L'analyse des images satellites confirme que 76% de ces propriétés sont effectivement déboisées et ne respectent pas la législation environnementale en vigueur⁸⁴. Si la surface déboisée tend à se stabiliser dans la zone tampon (18.8% en 2009), l'évolution de la déforestation suit, au contraire, une tendance exponentielle dans la TISS depuis 1985 (Figure 2).

Si les terres indigènes, aujourd'hui considérées comme des aires protégées au Brésil, ont pu pendant quelques décennies constituer un rempart particulièrement efficace contre la déforestation en Amazonie (Soares-Filho *et al.*, 2010), des situations en fronts pionniers, telles que décrites ici pour la TISS, montrent leur fragilité. Néanmoins, comme nous allons le voir, c'est aussi cette histoire de conflit ancien qui permet au peuple *Suruí* de s'organiser pour solliciter le mécanisme REDD+.

Figure 2- Progression de la déforestation dans la Terre indigène *Sete de Setembro* et dans sa zone-tampon entre 1985 et 2009. Source : Auteur.



⁸⁴ Zonage Socio-Économique et Écologique-ZEE de Rondônia imposant aux propriétaires ruraux de conserver une Réserve Légale forestière représentant 50 % de la superficie de la propriété. Loi n° 233 du 6.06.2000.

- **La stratégie de coalition du PCFS: un dispositif efficace pour initier le développement d'un projet REDD+ volontaire en terre indigène**

L'association locale indigène⁸⁵ Metareilá du peuple Suruí a été à l'origine d'une structuration multiscalair impliquant des ONG nationales et internationales. Une véritable coalition socio-environnementale a pris forme pour mettre en œuvre le mécanisme REDD+ sous sa forme volontaire. C'est Almir Suruí, président de l'association Metareilá qui a, en 2007, activé un ancien contact (établi lors de ses diverses expériences socio-environnementales) pour trouver des financements qui lui permettraient de mettre en œuvre le plan de gestion de la TISS élaboré en 2003 avec l'ONG Kanindé. Ce collègue travaillant dans l'ONG Forest Trends propose de mobiliser en 2009 le tout nouveau mécanisme REDD+.

La coalition qui se met alors en place favorise une véritable mutualisation matérielle, humaine et financière. Elle réunit les ONG brésiliennes IDESAM (Institut de Développement Durable de l'État d'Amazonas), l'ECAM (Equipe de Conservation d'Amazonie), Kanindé et FUNBIO (Fonds pour la Biodiversité) et l'ONG américaine Forest Trends, expertes dans le domaine de la conservation et du développement durable en Amazonie, mais aussi dans la défense des peuples indigènes brésiliens et dans le domaine des marchés carbone volontaires. De nombreux outils de gestion ont pu être rapidement développés pour élaborer un document de projet (*PDD-Project Design Document*) capable de s'adapter au format complexe des normes privées internationales *Voluntary Carbon Standard-VCS* et *Climate Communities Biodiversity Alliance-CCBA*. Cette double certification a permis de valoriser le projet sur le marché carbone volontaire.

Le plan de gestion a été un atout puisqu'il a permis le développement rapide d'un plan d'action pour le projet REDD+. La présence préalable d'associations indigènes dans le territoire *Suruí*, témoins d'une structuration sociale historique face au projet de colonisation agraire a permis de définir un modèle de gouvernance locale robuste pour le projet, visant une distribution juste et équitable des bénéfices. Le projet cherche à développer des activités alternatives à la déforestation dans les 26 villages de la TISS (voir Figure 1) *via* la mise en œuvre de microprojets par les 6 associations *Suruí*. Le fonds *Suruí*, structure financière centralisatrice, a été mis en place par Metareilá et FUNBIO pour définir des règles quant à la distribution locale des financements.

Bien que le projet ait obtenu une double certification en 2011, lui donnant une visibilité accrue au niveau mondial, il n'a pas reçu de crédits issus du marché carbone volontaire durant la période 2009-2012. Deux facteurs clefs, externe à cette initiative, peuvent expliquer cette situation. D'une part, plusieurs contrats frauduleux établis entre associations indigènes et entreprises étrangères ont été annulés par la FUNAI et le Tribunal Fédéral pour non-respect de l'autonomie d'usufruit des populations indigènes régie par la Constitution Fédérale (Article 231), ce qui a été médiatisé comme étant un véritable scandale. De plus, l'absence d'une situation juridique claire concernant la REDD+ en terre indigène a augmenté les craintes des investisseurs.

- **Difficultés rencontrées par le PCFS pour assurer l'efficacité environnementale de son action durant les trois premières années du projet**

Les ONGs du PCFS ont poursuivi leurs actions de recherche de fonds alternatifs et ont obtenu des financements de fondations privées (Skoll et Fundo Vale) et de

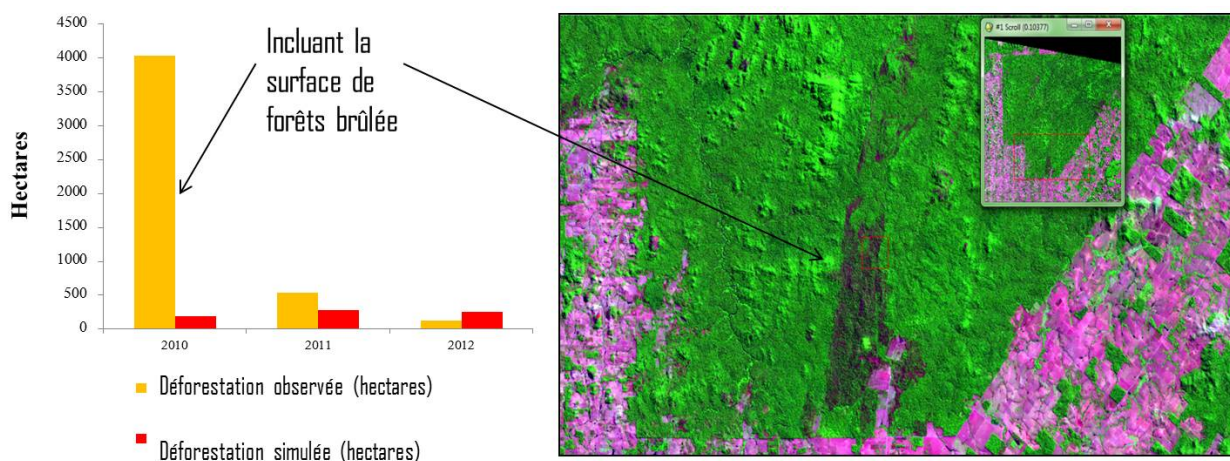
⁸⁵ Il est important de rappeler que les organisations indigènes, *via* le statut associatif, sont légalement reconnues comme entités légitimes par le droit constitutionnel brésilien. Elles peuvent développer des projets socio-environnementaux avec l'État, d'autres associations ou ONG nationales voire internationales mais la FUNAI (Fondation Nationale de l'Indien), qui détient un droit de tutelle sur les populations indigènes doit obligatoirement leur donner son accord.

coopération internationale (USAID) pour initier la mise en œuvre d'activités sur le terrain. Toutefois, le montant obtenu n'a pu satisfaire le budget prévisionnel initialement prévu.

L'insatisfaction et le découragement de la population *Suruí*, anxieuse de ne pas recevoir les bénéfices d'une longue mobilisation autour du projet, ont poussé une partie de la population à se désolidariser et à reprendre l'exploitation illégale de bois et l'ouverture de pâturages. L'usage du feu, utilisé pour l'agriculture et l'élevage, a accidentellement causé un incendie forestier en 2010. Alimenté par un niveau de sécheresse extrême, il a causé la disparition d'une quantité de forêts trois fois supérieure aux taux de déforestation projetés par le scénario de référence du PCFS (Figure 3). La méthodologie de certification VCS, permet, néanmoins, de réajuster le scénario de référence. L'évènement a été considéré comme relevant d'une catastrophe naturelle, ce qui a permis de retirer la superficie brûlée associée à l'incendie (la surface n'étant pas utilisée pour des activités productives). Le projet a finalement généré 420 000 tonnes équivalentes de CO₂. Toutefois, il devra garantir que les surfaces brûlées seront effectivement régénérées dans 30 ans. Des crédits ont pu également être vendus en 2013 à l'entreprise Natura.

Nonobstant, les résultats environnementaux n'ont pas encore été prouvés après ces trois premières années de projet. Or, dans le même temps, les acteurs environnementaux (la coalition) sont fragilisés. Ils rencontrent des résistances pour maintenir une cohésion au sein de la population *Suruí* et pour garantir des ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre toutes les activités prévues. Une autre entrave, constatée durant cette période, est l'ineffectivité du contrôle public des terres indigènes de la région de *Cacoal*, en particulier face aux activités illégales, ce qui fragilise les actions du PCFS visant à réduire ce phénomène.

Figure 3 - Progression de la déforestation dans la Terre indigène *Sete de Setembro* entre 2009 et 2012. Image satellite Landsat 5-TM de 2011. Source: Auteur.



DISCUSSIONS ET CONCLUSIONS

Notre analyse a montré que la structuration organisationnelle locale préalable des *Suruí*, formalisée par la présence d'associations indigènes, mais également la présence d'un acteur local stratégique capable de développer un réseau international d'acteurs et

de porter le projet localement, a été un facteur clef de mobilisation du mécanisme REDD+ par la population *Suruí*. La détention de données socio-économiques historiques et d'un plan de gestion a été un avantage certain pour les *Suruí*. De nombreuses terres indigènes ne détiennent pas un tel niveau d'informations. Sans une telle structuration multiscalaire (locale, nationale, internationale) capable de mobiliser des compétences à la fois techniques, économiques et politiques, le projet pilote REDD+ n'aurait pu voir le jour.

L'exemple des *Suruí* montre la nécessité d'une cohésion sociale locale forte et relativement stable pour vaincre les pressions sociales et économiques liées à l'avancée de la déforestation, en particulier dans un contexte d'asymétrie de pouvoir tel que celui rencontré dans l'Arc de Déboisement brésilien. Pour autant, des conditions aussi difficiles à rassembler ne sont pas suffisantes pour assurer, au moins dans les premières années du projet, une efficacité environnementale d'un dispositif pourtant créé dans cet objectif.

On est ainsi très loin de l'engouement politique suscité par le mécanisme REDD+. Non seulement il ne s'agit pas d'un mécanisme d'incitation simple, mais encore moins d'un mécanisme qui limiterait les coûts de la réduction des émissions de GES parce qu'il s'insérerait aisément dans le marché en assurant la rémunération directe des usagers au coût d'opportunité de la déforestation. Au contraire, cette recherche montre que c'est au prix d'un très fort investissement, technique, social et politique impliquant de très nombreux coûts de transaction que le dispositif est mis en œuvre. Par ailleurs, la promesse d'une rémunération rapide des usagers qui ne vient pas, est peu favorable à une adhésion à long terme au dispositif. Il paraît donc essentiel que les *Suruí* maintiennent et renforcent leur réseau d'appui et d'alliances s'ils veulent pouvoir faire face aux logiques à l'œuvre de conversion des forêts en pâturages, et maintenir une qualité environnementale de leur territoire et de leurs forêts.

Références bibliographiques

Carneiro Filho A., Braga de Souza O. (2009) Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira. Instituto Socioambiental. São Paulo, Brésil. [document internet] URL http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Atlas.pdf.pdf

IDESAM (Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas) & Metareilá (Associação Metareilá do Povo Indígena Suruí) (2011) Projeto de Carbono Florestal Suruí. IDESAM, Manaus, Brésil [document internet]. URL http://www.idesam.org.br/wp-content/uploads/2012/08/PCFS_DCP_PT_V1.2.pdf

Leroy M., Mermet L., 2012. Delivering on Environmental Commitments? Guidelines and Evaluation Framework for an “On-Board” approach. *Science et changements planétaires/ Sécheresse*, 23 (3) : 185-195.

Leroy M., 2010. « Fondements critiques de l’analyse de la performance environnementale des dispositifs de développement durable ». in Palpacuer F., Leroy M., Naro G. (Eds.). *Management, mondialisation, écologie : regards critiques en sciences de gestion*. Hermès Science Publications, Lavoisier, 281: 304.

Mermet L. (2011) Strategic Environmental Management Analysis: Addressing the Blind Spots of Collaborative Approaches. The Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI), Paris, France. Working Papers N°05. Iddri, 2011. [document internet]. URL <http://www.iddri.org/Publications/Strategic-Environmental-Management-Analysis-Addressing-the-Blind-Spots-of-Collaborative-Approaches>

Mermet L., Billet R., Leroy M., Narcy J.B., Poux X. (2005) L’analyse stratégique de la gestion environnementale: un cadre théorique pour penser l’efficacité en matière d’environnement. *Natures Sciences Sociétés*, 13: 127-137.

Mermet L., Billé R., Leroy M., (2010) Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: an approach from the environmental field. *American Journal of Evaluation*, 31 (2): 180 -198.

Peters G.P., Marland G., Le Quéré C., Boden T., Canadell J.G.& Raupach M.R. (2012) Rapid growth in CO₂ emissions after the 2008–2009 global financial crisis. *Nature Climate Change*, 2: 2–4.

Soares-Filho B.S, Nepstad D.C., Anderson A., Rodrigues H., Garcia R., Dietzsch L., Merry F., Bowman M., Hissa L., Silvestrini R., Maretti C. (2010) Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proceedings of the National Academy for Science USA*, 107: 10821-10826.

L'élevage durable » face à la déforestation évitée : quelles stratégies des acteurs brésiliens ?

Stéphane Guéneau,
Cirad et UnB-CDS Brésil

Une transition forestière réussie

En tant que premier contributeur à la perte de forêt mondiale, le Brésil a été particulièrement mis à l'index pour sa forte contribution aux émissions de carbone forestier au cours des années 1990 et 2000. Mais depuis 2004, le gouvernement fédéral a intensifié son action en faveur de la protection de la forêt amazonienne à travers le Plan d'action de prévention et de contrôle de la déforestation en Amazonie (PPCDAm). En accord avec cette politique, en 2009 lors du Sommet de Copenhague, le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire la déforestation amazonienne de 80% en 2020, par rapport à un scénario de base historique de perte annuelle moyenne de 19 500 km² entre 1996 et 2005.

Afin d'atteindre cet objectif ambitieux, de nouvelles unités de conservation forestières ont été créées, portant la totalité des zones forestières protégées à 2 millions de km², soit 46% du biome amazonien brésilien, ce qui correspond à plus de 50% des forêts restantes (Soares-Filho et al., 2010). Parallèlement, de nombreuses opérations policières de lutte contre les délits environnementaux ont conduit à l'emprisonnement de plusieurs centaines de personnes, y compris certains fonctionnaires de l'Ibama (Institut brésilien de l'environnement) et la saisie de plusieurs centaines de milliers de mètres cubes de bois exploité illégalement.

Conjuguée à la baisse généralisée des cours des produits agricoles (surtout en ce qui concerne la viande de bœuf et le soja) cette politique a porté ses fruits. Mais entre 2007 et 2008 la déforestation est repartie à la hausse, conduisant le gouvernement à prendre de nouvelles mesures.

En 2008, le ministère de l'Environnement élabore une liste noire des 36 communes les plus touchées par la déforestation en Amazonie afin d'imposer des mesures ciblées sur ces « points noirs ». Les contrôles renforcés ont conduit à la fermeture d'unités de production de bois, à la confiscation de matériel de production (véhicules, etc.) et la saisie de 20 000 mètres cubes de bois et 3 000 têtes de bétail issus d'exploitations et élevages illégaux, réalisés sur des aires protégées. Le ministère public fédéral de l'État du Pará procède à l'arrestation de plusieurs dizaines d'éleveurs et responsables d'unités de transformation et de conditionnement de viande (Arima et al., 2014). Des mesures de restriction de l'accès au crédit sont émises contre les éleveurs des communes mises en accusation. L'une des conditions de sortie de la liste noire de la déforestation est l'obligation d'établir un cadastre environnemental des parcelles agricoles qui mentionne clairement les zones qui doivent être légalement préservées.

L'intervention des ONG a également contribué au renforcement de l'action publique en faveur de la préservation de la forêt amazonienne. Le secteur du soja était particulièrement visé au milieu des années 2000. Suite à des opérations coup-de-poing telles que le blocage du port de chargement du soja de Cargill à Santarem, dans l'État amazonien du Pará, et l'occupation de restaurants Mac Donald's en Europe, les écologistes ont fait plier les industriels de l'Association brésilienne des industries des huiles végétales (ABIOVE) - qui regroupe les principaux groupes exportateurs de soja. Le 24 juillet 2006, ces derniers annonçaient un moratoire sur la commercialisation de

soja planté à partir d'octobre 2006 qui proviendrait de parcelles déboisées de forêt amazonienne (Guéneau, 2006). À la fin des années 2000, le ministère public fédéral et les grandes ONG environnementales ont accentué leur pression sur les principales chaînes de distribution de viande. Greenpeace a lancé un appel au boycott du bœuf provenant des ranchs ne respectant pas la loi (Greenpeace, 2009). Le ministère public fédéral a conditionné le retrait des actions en justice envers les entreprises d'abattage et de conditionnement de viande à une obligation de vérification de leurs sources d'approvisionnement et à l'arrêt des approvisionnements en animaux provenant des unités de conditionnement incriminées.

Le résultat de cet ensemble d'actions publiques et privées est une baisse sans précédent des taux de déforestation annuelle en Amazonie brésilienne. Ils sont passés de plus de 27 000 km² de forêts perdues en 2004, année du pic de déforestation de la décennie, à moins de 5 000 km² en 2014. En outre, près du quart des surfaces forestières perdues depuis la fin des années 1980 sont entrées dans une phase de reboisement plus ou moins avancée. Grâce au renforcement des politiques publiques et de l'action privée, la déforestation amazonienne semble avoir atteint son « point de renversement » qui laisse présager d'une transition forestière qui entre dans sa phase de reconquête (Nepstad et al., 2014).

L'élevage, un secteur clef pour la réduction des émissions

Considérée comme la principale responsable de la déforestation récente (Walker et al., 2013), avec environ un cheptel de 210 millions de têtes de bétail à l'heure actuelle (IBGE, 2014), l'activité d'élevage concentre une bonne partie des attentions. Elle est de loin celle qui a colonisé le plus d'espaces au Brésil : les pâturages couvrent environ 20% de la superficie du pays, contre 7% pour l'agriculture et les plantations forestières.

Les gains de productivité potentiels sont beaucoup plus importants dans la filière viande bovine que dans les filières agricoles hautement mécanisées telles que le soja. Avec environ un animal par hectare, l'élevage bovin reste encore à l'heure actuelle une activité essentiellement extensive, qui s'est développé historiquement par l'intermédiaire d'un accès facile et peu réglementé à la terre. Cette situation est en train d'évoluer progressivement avec la professionnalisation de l'ensemble de la filière, en amont (améliorations génétiques, nutrition, sécurité sanitaire...) et en aval (abattage, conservation, transformation, distribution...). Certains modèles montrent que la productivité des pâturages cultivés du Brésil n'atteint que 32 à 34% de son potentiel, et qu'une augmentation de la productivité à 49-52% de son potentiel permettrait de libérer suffisamment d'espace pour combler la demande de viande (interne et à l'export), de produits agricoles, de bois de plantations et de biocarburants au moins jusqu'en 2040, sans besoin de conversions nouvelles des espaces naturels (Strassburg et al., 2014).

Certains travaux montrent qu'à l'horizon 2030, des politiques publiques ciblées sur le secteur de l'élevage, au moyen d'instruments tels que des taxes et des subventions, permettraient de réaliser des gains importants d'émissions de CO₂ (Cohn et al., 2014). Pour le gouvernement, le défi consiste par conséquent à montrer qu'il est possible de développer une activité d'élevage intensive et compétitive, qui n'empiète plus sur la forêt. Les données récentes semblent pour l'instant lui donner raison, puisque le nombre de têtes de bétail a progressé depuis 2004 concomitamment avec la baisse de la déforestation en Amazonie.

L'intensification de l'élevage s'inscrit également dans une stratégie montrant la poursuite des efforts du Brésil en matière de lutte contre les changements climatiques, à travers le *plan sectoriel d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques pour la consolidation d'une économie de basse émission de carbone en agriculture*, plus

connue comme le plan ABC. À travers ce plan, le gouvernement brésilien s'est engagé, entre autres, à récupérer 15 millions d'hectares de pâturages dégradés entre 2010 et 2020, soit une séquestration annuelle estimée entre 83 et 104 millions de tonnes de CO₂. Le plan ABC fonctionne essentiellement à travers des crédits permettant de financer les changements de pratique des éleveurs.

La durabilité du modèle agricole brésilien en question

À travers la success-story de la « déforestation évitée » en Amazonie, le Brésil entend donner des gages à la communauté internationale sur son engagement de lutte contre les changements climatiques, tout en poursuivant son modèle de développement agro-exportateur. En termes d'efficacité environnementale, au moins deux questions cruciales doivent désormais être posées. D'une part il s'agit des « effets de fuite » (Lambin and Meyfroidt, 2011) de cette politique centrée sur l'Amazonie, qui procèdent par déplacement des cultures de soja et des pâturages vers le Cerrado. D'autre part, la pérennité et le renforcement des actions engagées depuis 2004 afin d'éradiquer la déforestation peuvent également être l'objet d'interrogations.

Endiguer la fuite vers le Cerrado

Le Brésil s'est engagé, à Copenhague en 2009, à réduire le taux de déforestation du Cerrado de 40% à l'horizon 2022, par rapport à la déforestation moyenne sur la période 1999-2005. Le Brésil estime, en atteignant cet objectif, réduire ses émissions de CO₂ de 104 millions de tonnes d'ici 2020.

Or, ce biome, qui représente près du quart de la superficie du Brésil, sert justement depuis 2004 de « soupape » aux restrictions de déboisement appliquées en Amazonie (Sawyer, 2008). Alors que la déforestation diminue depuis 2004 en Amazonie, elle progresse dans le Cerrado à tel point que depuis 2011, les surfaces de forêts de ce biome converties à d'autres usages sont supérieures aux pertes de forêts amazoniennes. Le Cerrado a subi de profondes modifications liées à la conversion de la moitié de sa végétation originelle en monocultures agricoles, plantations d'arbres à croissances rapides et pâturages. (Aubertin and Pinton, 2013).

Pourtant, ce biome est considéré par les biologistes de la conservation comme l'un des 34 hotspots de biodiversité du globe (Mittermeier et al., 1999). Mais jusqu'à présent, il n'a pas fait l'objet de campagnes médiatiques des ONG écologistes.

Le secteur de l'élevage est également central dans la lutte contre le déboisement du Cerrado. Selon l'organisme de recherche agricole brésilien Embrapa, environ 55% de la viande produite au Brésil provient du Cerrado. Or, contrairement à l'Amazonie où les principaux industriels du secteur (Mafrig, Bertin, JBS) et l'Association des Exportateurs de Viande Bovine (ABEG) ont pris des engagements à travers un accord « zéro déforestation », aucune mesure similaire ne concerne le Cerrado.

De plus, l'élevage reste une activité difficile à contrôler compte tenu du nombre élevé d'éleveurs et de la mobilité des animaux entre leur naissance et leur élevage précoce, qui peut s'effectuer dans une propriété, et leur abattage, qui peut s'effectuer dans un autre lieu. L'absence de système de traçabilité robuste « par animal », et la difficulté de mise en œuvre d'un tel système complexifient le contrôle de la filière.

Tout comme le moratoire sur le soja, qui permet la protection de l'Amazonie au détriment du Cerrado où les surfaces s'étendent, les mesures de régulation de la filière bovine doivent désormais être concentrées également sur le Cerrado, dans lequel la situation environnementale est non seulement très critique, mais également très urgente.

Les élevages de petite taille oubliés

Le modèle « d'élevage durable », plus intensif, fruit de l'action gouvernementale et des accords passés entre le secteur privé, la société civile et le secteur public, s'appuie sur une action qui s'est concentrée principalement sur les grandes et moyennes propriétés. Une telle focalisation n'est pas dénuée de sens, dans la mesure où ces propriétés sont à l'origine de la majeure partie de la perte des forêts brésiliennes. Environ 12% seulement de la déforestation durant la période 2004-2011 aurait été le fait de petits propriétaires possédant moins de 100 hectares (Godar et al., 2014). Le ciblage de cette action publique est également logique en raison de sa relative simplicité, dans la mesure où les plus grands propriétaires sont ceux qui sont plus insérés sur les marchés internationaux, plus demandeurs de traçabilité environnementale que le marché national.

Consécutivement à cette stratégie, la taille des polygones forestiers convertis en usages agricoles a fortement baissé : selon les données de l'INPE, les parcelles déboisées de plus de 25 hectares représentaient 70% de la déforestation en 2003 contre moins de 30% en 2012. Autrement dit, la baisse des taux de déforestation a été beaucoup plus rapide dans les grandes propriétés les plus capitalisées que dans les petites propriétés rurales. Les zones où les petits projets de colonisation agraire sont dominants sont ainsi devenues au fil des ans celles où les taux de déforestation sont les plus élevés en Amazonie brésilienne (Godar et al., 2014).

L'avenir des éleveurs de petite taille et des agriculteurs familiaux reste à l'heure actuelle un sujet peu pris en compte dans les politiques de développement de l'Amazonie. Pourtant, ces acteurs jouent un rôle significatif dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable de l'Amazonie (Pokorny and Pacheco, 2014).

Les agricultures familiales se développent selon un mode opératoire désormais bien connu qui consiste à brûler la forêt pour implanter des cultures vivrières. Mais l'apport organique lié aux incendies étant limité dans le temps, la productivité des sols décroît rapidement conduisant les agriculteurs à convertir ces parcelles en pâturages et à migrer vers de nouveaux espaces boisés qu'ils brûlent à leur tour. La législation brésilienne autorisant des défrichements sur des surfaces inférieures à trois hectares par an, l'effet des 460 000 familles de petits agriculteurs présents en Amazonie sur la déforestation est donc potentiellement important. La conversion d'un seul hectare de forêt en pâturage pour chacune de ces familles impliquerait une déforestation de 4 600 km², soit un niveau supérieur à celui que le Brésil s'est engagé unilatéralement à atteindre à l'horizon 2020 dans le cadre de son plan de lutte contre les changements climatiques (Sist et al, 2012). La prise en compte de ces acteurs dans les stratégies de développement durable de la région s'avère donc nécessaire.

Conclusion

La combinaison de mesures publiques et privées qui forme l'action publique de lutte contre la déforestation en Amazonie constitue surtout un soutien au modèle agro-industriel dans lequel « l'élevage durable » prend une place primordiale. Cette politique a permis de ralentir considérablement la déforestation amazonienne.

À travers cette politique, l'État brésilien a surtout cherché à maintenir un modèle agro-industriel tout en donnant des gages à la communauté internationale et aux réseaux écologistes transnationaux attentifs à la situation du biome amazonien. Le plan ABC s'inscrit dans la même logique de soutien à l'activité productive bien insérée économiquement. Sa mise en œuvre est surtout effective dans le sud du Brésil, alors que les régions pauvres du Nord et du Nordeste en profitent très peu.

Suite aux élections récentes, le front ruraliste, qui représente les intérêts de l'agronégoce, est plus que jamais en majorité au Congrès. Ses partisans, membres du

gouvernement, députés et sénateurs, soutiennent plus que jamais ce modèle légitimé par les bons résultats en termes de lutte contre la déforestation amazonienne, dans le contexte de baisse du taux de croissance économique que vit actuellement le Brésil.

Cette vision du développement agricole, aux plus hauts sommets de l'État, ne permet cependant pas de contenir complètement la déforestation dont le rythme, bien que fortement amoindri, reste cependant significatif en termes absolus. Le succès obtenu dans la lutte contre la déforestation en Amazonie masque également un déplacement des problèmes vers le Cerrado.

En définitive, l'un des problèmes auquel est confronté le Brésil dans sa lutte contre la déforestation est l'insuffisante prise en compte du rôle significatif de certains acteurs peu ou mal insérés dans ces logiques marchandes. Cette lacune appelle à de véritables changements de stratégie, en particulier en ce qui concerne le soutien à des activités agricoles familiales ou à des activités agro-extractivistes durables.

Références

Arima, E.Y., Barreto, P., Araújo, E., Soares-Filho, B. (2014) Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy* 41, 465-473.

Aubertin, C., Pinton, F. (2013) L'invention du biome Cerrado. *Économie verte et sociobiodiversité. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*.

Cohn, A.S., Mosnier, A., Havlík, P., Valin, H., Herrero, M., Schmid, E., O'Hare, M., Obersteiner, M. (2014) Cattle ranching intensification in Brazil can reduce global greenhouse gas emissions by sparing land from deforestation. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111, 7236-7241.

Godar, J., Gardner, T.A., Tizado, E.J., Pacheco, P. (2014) Actor-specific contributions to the deforestation slowdown in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 201322825.

Greenpeace, (2009) *A Farra do Boi na Amazônia*. Greenpeace Brasil.

IBGE, (2014) Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.sidra.ibge.gov.br/>, dernier accès le 21/03/2014.

Lambin, E.F., Meyfroidt, P. (2011) Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108, 3465-3472.

Mittermeier, R.A., Myers, N., Mittermeier, C.G., Robles Gil, P. (1999) Hotspots: Earth's biologically richest and most endangered terrestrial ecoregions. CEMEX, SA, Agrupación Sierra Madre, SC.

Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., Alencar, A., Azevedo, A., Swette, B., Bezerra, T., DiGiano, M., Shimada, J., da Motta, R.S. (2014) Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *Science* 344, 1118-1123.

Pokorny, B., Pacheco, P. (2014) Money from and for forests: A critical reflection on the feasibility of market approaches for the conservation of Amazonian forests. *Journal of Rural Studies*.

Sawyer, D. (2008) Climate change, biofuels and eco-social impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 363, 1747-1752.

Soares-Filho, B., Moutinho, P., Nepstad, D., Anderson, A., Rodrigues, H., Garcia, R., Dietzsch, L., Merry, F., Bowman, M., Hissa, L. (2010) Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107, 10821-10826.

Strassburg, B.B., Latawiec, A.E., Barioni, L.G., Nobre, C.A., da Silva, V.P., Valentim, J.F., Vianna, M., Assad, E.D. (2014) When enough should be enough: Improving the use of current agricultural lands could meet production demands and spare natural habitats in Brazil. *Global Environmental Change* 28, 84-97.

Walker, N.F., Patel, S.A., Kalif, K.A. (2013) From Amazon pasture to the high street: deforestation and the Brazilian cattle product supply chain. *Tropical Conservation Science* 6, 446-467.

La régulation marchande des fronts d'expansion de l'huile de palme : les options REDD, RSPO, « Zéro déforestation » à l'épreuve

Marcel Djama,
CIRAD-MOISA & Universiti Putra Malaysia

Les forêts humides d'Indonésie et de Malaisie constituent l'un des principaux bassins forestiers de la planète, après l'Amazonie et l'Afrique centrale (Bassin du Congo). Mais elles sont aussi parmi les plus menacées aujourd'hui en raison d'une intense déforestation. Entre 2000 et 2012, l'Indonésie aurait perdu environ 6 millions d'ha de forêt. Pour la seule année 2012, plus de 840000 ha de forêt ont été déboisés dans ce pays, bien plus qu'au Brésil (460000 ha) alors même que l'année précédente un décret du président Indonésien imposait un moratoire sur l'exploitation des forêts⁸⁶. Dans les États malaisiens de Bornéo, une étude récente basée sur des images satellites montrait que 80% du couvert forestier avait été impacté par l'expansion des plantations commerciales, entre 1990 et 2009⁸⁷.

De ce fait, l'Indonésie et la Malaisie sont devenues – avec d'autres pays détenteurs d'importantes forêts tropicales – une cible privilégiée des principaux programmes de lutte contre la déforestation.

Parce qu'une part importante de cette déforestation résulte de la conversion de terres pour le développement des plantations industrielles de palmier à huile, les politiques de lutte contre la déforestation mobilisent une gamme d'instruments issus des conventions internationales (CCNUCC et CDB) et des certifications privées (certifications forestières, certifications pour une huile de palme durable, ou pour la durabilité des agrocarburants).

Dans les pages qui suivent, nous proposons une brève description de quelques-uns de ces instruments de lutte contre la déforestation, tels qu'ils sont mis en œuvre dans ces deux pays.

Lutte contre la déforestation : la transnationalisation croissante des politiques environnementales

La multiplicité des instruments d'atténuation des changements environnementaux peut apparaître comme un empilement de mécanismes de régulation redondants et concurrents. Mais on peut lire aussi cette prolifération comme le signe d'une inflexion majeure des politiques environnementales, au cours de ces dernières années, qui débouche sur leur « transnationalisation » partielle – une notion qui désigne le fait que la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques impliquent une pluralité d'acteurs, au-delà des seuls États et au-delà des frontières de l'État-nation.

Les régulations des secteurs forestiers indonésiens et malaisiens qui croisent politiques publiques nationales, régimes liés aux conventions internationales et normes volontaires privées, nous semblent assez emblématiques de ces évolutions.

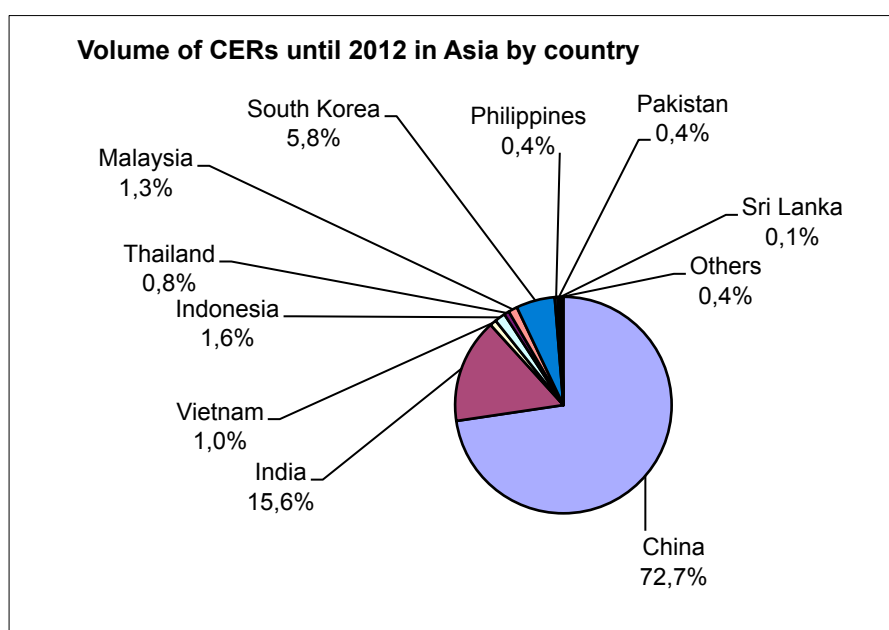
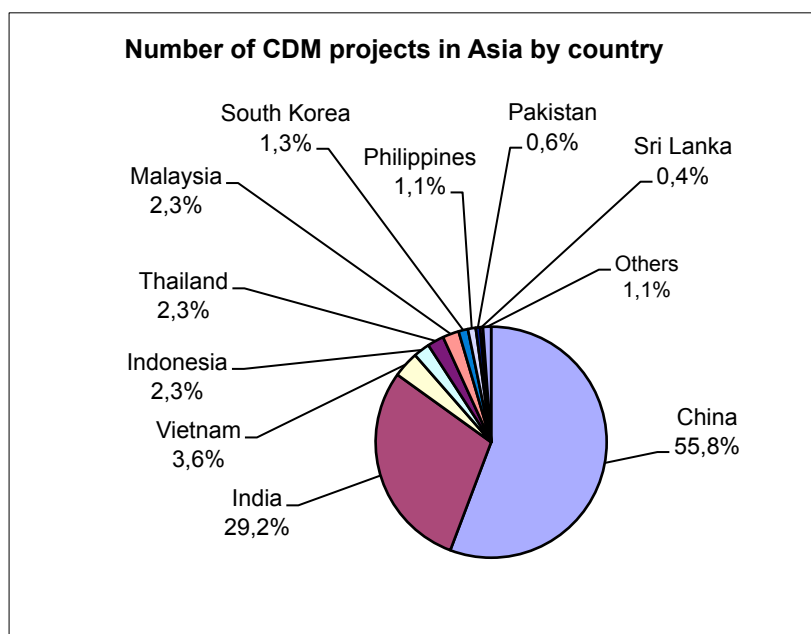
⁸⁶ Marjono & al. 2012. "Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012." *Nature Climate Change*, 4 pp. 730-735.

⁸⁷ Bryan & al. 2013. "Extreme differences in forest degradation in Borneo: comparing practices in Sarawak, Sabah, and Brunei." *Plos One*, July 17 2013, doi 10.1371 .

a. Mécanisme de Développement Propre et projets REDD

L'Indonésie et la Malaisie ont signé puis ratifié le Protocole de Kyoto et se sont trouvées de ce fait éligibles au Mécanisme de Développement Propre (MDP). En 2012, les deux pays comptaient un nombre sensiblement équivalent de projets enregistrés (169 pour la Malaisie et 172 pour l'Indonésie) et de crédits d'émission certifiés.

Graphique 1. & 2. Répartition des projets MDP et des crédits d'émission en Asie. (Source : The CDM/JI Pipeline Analysis and Database, www.cdmpipeline.org, 2015).



Parallèlement à l'instauration des marchés carbonés, les deux pays se sont impliqués dans les débats sur la déforestation initiés lors de la COP 15 en 2005 à

Montréal. L'Indonésie et la Malaisie font alors partie du groupe des « Rainforest Nations » qui soumettront une proposition de compensation pour l'évitement de la déforestation, qui débouchera sur la mise en place de REDD puis de REDD+. À travers les initiatives REDD, il s'agit en partie de rendre possible une meilleure prise en compte de projets d'afforestation/reforestation souvent rejetés par les MDP. Mais dans la conception défendue par le groupe des « Rainforest nations », les programmes REDD doivent aussi faciliter le renforcement des capacités des pays candidats, afin d'accéder au marché carbone. De fait, les initiatives REDD+ mises en œuvre en Indonésie et en Malaisie ont privilégié les questions de gouvernance, selon des modalités spécifiques à chaque pays. Dans le cas de l'Indonésie et dans le contexte de la promulgation du moratoire sur l'exploitation des forêts, l'accent a été mis sur les procédures de contrôle de la délivrance des permis d'exploitation et sur une cartographie des ressources foncières et d'affectation des sols à des fins d'aménagement. En Malaisie, les opportunités de financements internationaux des programmes de gouvernance s'avèrent plus limitées qu'en Indonésie, en raison de la réticence des autorités à solliciter les agences internationales. Mais une candidature au Fond de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) de la Banque Mondiale est déposée pour financer la mise en œuvre d'une stratégie REDD+ par l'État du Sabah.

b. L'essor des normes volontaires privées

À la différence des instruments de gouvernance des forêts issus de négociations internationales sur lesquels les États ont été relativement actifs, les normes volontaires privées portées par des coalitions d'ONG et de firmes des industries alimentaires ou de distribution, ont été souvent vécues par les « Rainforest nations » comme des atteintes à leur souveraineté.

Les standards de durabilité privés et la certification apparaissent à la fin des années 1990 (la certification forestière FSC étant pionnière) et surtout au début des années 2000. Ils véhiculent l'idée que le marché et les pressions des consommateurs peuvent inciter aux réformes et à l'adoption de « bonnes pratiques » d'exploitation ; une démarche que les conventions internationales ne seraient pas parvenues à imposer aux États et aux acteurs économiques qui participent à la déforestation.

En pratique, ces standards ou normes de durabilité prennent la forme de cahiers des charges définissant des principes et des critères qui régissent le mode de production et de transformation d'un produit. Ces principes et critères sont élaborés au nom d'une conception du développement durable, établie de façon consensuelle par les parties prenantes (producteurs, industriels, ONG). Pour accroître leur crédibilité et leur reconnaissance par les consommateurs, la plupart des standards de durabilité mobilisent un processus de certification confié à un organisme tiers.

Même si les pays producteurs s'efforcent de contourner les normes transnationales produites hors de leur contrôle – par exemple en créant leurs propres normes nationales⁸⁸ – l'impact politique et économique de ces dispositifs est loin d'être négligeable.

La table ronde pour une huile durable (RSPO) est sans doute l'un des dispositifs qui illustrent le mieux les nouvelles formes de cogestion des filières et des ressources renouvelables, en cours d'institutionnalisation. Créée en 2003 à l'initiative du WWF en association avec quelques multinationales de l'industrie alimentaire et de la distribution,

⁸⁸ Le domaine de la certification forestière devient vite concurrentiel avec le développement du PEFC initié par des segments de l'industrie forestière en réaction au FSC. La Malaisie et l'Indonésie vont réagir à l'essor du Forest Steward Council (FSC) en créant leurs propres standards nationaux (Malaysian Timber Certification Scheme et Lembaga Ekolabel Indonesia).

elle a pour objectif de transformer les pratiques du secteur de l'huile de palme afin d'atténuer les impacts sociaux et environnementaux négatifs liés à son expansion⁸⁹.

Organisée autour d'une plateforme de gouvernance multi parties prenantes, associant les acteurs de la filière, des ONG et des investisseurs, les initiateurs de RSPO revendiquent un positionnement désigné comme « Business to Business » et développent une rhétorique de mise à distance des pouvoirs publics.

En quelques années – entre 2003 et 2005 – RSPO a mis en place un cycle complet de régulation, depuis l'élaboration concertée des principes et critères jusqu'aux mécanismes de contrôle et de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement. Ce succès procédural – qui certes masque des lacunes substantielles en termes d'efficacité environnementale⁹⁰ – contraste singulièrement avec les lenteurs et la lourdeur bureaucratique des programmes REDD, entre autres.

En visant le marché global (et non un marché de niche) et en affichant l'ambition de faire de RSPO la norme en matière de production d'huile de palme, le dispositif empiète dans un secteur considéré comme stratégique par les pouvoirs publics Indonésiens et Malaisiens. En effet, la filière huile de palme est extrêmement concentrée géographiquement, puisque plus de 80% de la production est réalisée en Indonésie et en Malaisie. Elle constitue un secteur économique majeur pour ces deux pays, en terme de revenus générés, d'emplois créés et de développement rural.

c. Les initiatives « zéro déforestation »

Le phénomène de « transnationalisation » des politiques de lutte contre la déforestation s'affirme davantage encore avec les initiatives « zéro déforestation » qui se multiplient depuis quelques années. Plusieurs grandes firmes⁹¹ ont ainsi énoncé des engagements à ne s'approvisionner qu'en produits dont la traçabilité permet de garantir qu'ils ne proviennent pas de forêts déboisées, de zones à haute valeur de conservation ou de zones riches en tourbières.

En juin 2013, une réunion rassemblant à Jakarta le « Consumer Good Forum » (une association qui regroupe les entreprises de biens de consommation et la distribution), des ONG, des représentants des gouvernements de l'Indonésie, des États Unis, du Royaume Uni et des Pays Bas, a acté la formation d'une coalition – la Tropical Forest Alliance 2020 – dont le but est de mettre en synergie les différentes politiques et initiatives de lutte contre la déforestation. L'une des principales tâches que s'est assignées le TFA est d'œuvrer à la mise en cohérence des différents standards de durabilité prenant en charge la lutte contre la déforestation.

Cette initiative qui réifie le pilotage des filières par les industries de l'aval, annonce une nouvelle étape dans le mouvement de transnationalisation des politiques de lutte contre la déforestation, avec cette fois une inclusion des États aux côtés des acteurs privés.

Conclusion

⁸⁹ Pour une analyse de la mise en œuvre de RSPO, cf. Djama M., Verwilghen A. 2012. « Mesures, contrôle et management. Figures de l'expertise dans un dispositif de normalisation en agriculture durable : l'exemple de la certification « huile de palme durable » (RSPO) ». In Alhandery P., Djama M., Fortier A, Fouilleux E (eds). Normaliser les conduites au nom du développement durable. Dispositifs, savoirs, politiques. Versailles : Quae

⁹⁰ Voir Ruysschaert D. & Salles D., 2014. "Towards global voluntary standards : questioning the effectiveness in attaining conservation goals. The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)" *Ecological Economic*, 107, 438-446.

⁹¹ Parmi lesquelles MacDonald, Unilever, Cargill, Mars.

Il est sans doute navrant de conclure ce tour d'horizon – qui est loin d'être exhaustif – des instruments de gouvernance des forêts d'Asie du Sud-est, en revenant à la réalité de l'accélération de la déforestation, tant en Indonésie qu'en Malaisie.

Les instruments de gouvernance des forêts accordent – à juste titre – une place importante aux processus politiques qui participent à la déforestation, tels que le commerce de bois illégal, la corruption, les collusions entre élites politiques et économiques, la faiblesse des mécanismes de contrôle de la légalité, etc.

Ils ne sont toutefois pas en mesure de peser face aux situations qui reposent sur des compromis historiques nationaux. Par exemple, dans le contexte de la Fédération de Malaisie, les conditions historiques d'intégration du Sarawak, les modalités de partage de la rente pétrolière offshore entre l'État fédéral et le Sarawak, ou encore le rôle prépondérant des élites du Sarawak dans le maintien au pouvoir de la coalition qui gouverne le pays depuis l'indépendance, constituent les principaux moteurs de la déforestation dans les fronts pionniers de Bornéo⁹².

La transnationalisation de la gouvernance des forêts peut constituer aussi une limite à la mise en œuvre de processus de lutte contre la déforestation à moyen terme. En positionnant les multinationales de la distribution et de l'agro-industrie comme les principaux régulateurs, ce phénomène accentue les jeux concurrentiels entre industriels du Sud et du Nord. Il dénature aussi le caractère de bien public des enjeux environnementaux en les transformant en instrument des luttes hégémoniques. Enfin, le rôle moteur des agro-industries et de la distribution dans la lutte contre la déforestation fait porter l'ensemble des efforts sur les producteurs, en exonérant de leur responsabilité les consommateurs des pays du Nord et le modèle de la grande distribution qui participent également aux crises écologiques.

⁹² Jomo K.S., Chang Y.T., Khoo K.J., 2004. *Deforesting Malaysia. The Political Economy and Social Ecology of Agricultural Expansion and Commercial Logging*, Zed Books, Londres.

Les travaux présentés ici s'appuient notamment sur les recherches conduites dans le cadre de trois projets de recherche :

- **BENELEX**: Le partage des avantages pour une transition équitable vers l'économie verte: le rôle du droit (www.benelex.ed.ac.uk)

- **CIRCULEX** : Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement (<http://circulex.wix.com/projet>) <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>

- **PRIGOUE** : Une privatisation de la gouvernance globale de l'environnement? Rôles des standards durables multi-acteurs dans la régulation des CEP (<http://standards-glocal.fr>) <ANR-11-CEPL-009-01 PRIGOUE>



Conception et coordination

Sandrine Maljean-Dubois, Directrice de recherche au CNRS
CERIC (Aix-Marseille Université et CNRS, UMR DICE 7318)

s.maljean-dubois@univ-amu.fr

