



global witness

Instaurer la confiance dans la REDD

L'observation au-delà du carbone

Global Witness décembre 2009

Remerciements

Global Witness souhaite remercier le Programme de collaboration des Nations Unies sur la REDD (ONU-REDD) pour l'aide qu'il lui a apportée dans la rédaction de ce rapport.

Global Witness Limited est une association à but non lucratif constituée sous la forme d'une société à responsabilité limitée par garantie de droit britannique (n° 2871809). Global Witness Limited rend publics et dénonce les liens qui existent entre l'exploitation des ressources naturelles et le financement des conflits, la corruption et les violations des droits de l'homme. Global Witness Limited enquête dans les pays dévastés par la guerre, la corruption et la pauvreté. Les résultats de ces enquêtes servent à informer les gouvernements, les organismes intergouvernementaux, les sociétés civiles et les médias.

Global Witness Limited a un statut équivalent à celui d'une association reconnue d'utilité publique aux États-Unis d'Amérique au sens de la section 509, paragraphe a, point 1), du code des impôts américain de 1986.

ISBN : 978-0-9562028-8-8

© Global Witness Ltd. Décembre 2009

Note

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de Global Witness.

Ce document est imprimé sur du papier recyclé à 100 %.

Table des matières

Sigles et termes	ii-iii
Résumé exécutif	1
1 Introduction	6
2 La gouvernance et le climat de risque	9
3 Le régime international pour le climat et l'observation de la REDD	12
3.1 La CCNUCC et l'état des lieux des négociations	12
3.2 Une REDD reposant sur les performances à travers une approche progressive avec des garde-fous	13
3.3 Éclaircissements sur les MRV et bilan : définitions	14
3.4 L'observation dans le cadre du régime actuel pour le climat	15
3.5 L'observation au-delà du carbone : éléments nouveaux	17
4 Enseignements pour la REDD tirés de systèmes existants	23
4.1 L'Observation indépendante des forêts (OIF)	23
4.2 Le système de garantie de la légalité FLEGT	24
4.3 L'ombudsman de Colombie-Britannique	26
4.4 Le mécanisme de développement propre (MDP)	26
4.5 L'ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives)	27
5 La conception d'un système d'observation de la REDD	29
5.1 Champ d'action et caractéristiques	29
5.2 La participation des parties prenantes	30
5.3 Systèmes adaptés faisant appel à des technologies simples	30
6 L'observation indépendante de la REDD (OI-REDD)	31
6.1 Raison d'être : instaurer la confiance à travers un système cohérent et coordonné	31
6.2 Les enseignements de l'OIF : une application pratique pour la conception de l'OI-REDD	32
6.2.1 Participation et transparence	32
6.2.2 Mandat et observation	33
6.2.3 Quels domaines d'observation ?	34
6.2.4 Financement	39
6.3 L'OI-REDD : une valeur ajoutée pour les MRV et le contrôle	40
6.4 Une approche régionale pour lutter contre les fuites	42
7 Conclusions et recommandations	43
Annexe : Notations risque pays	46
Bibliographie	48
Encadrés	
Encadré 1: La gouvernance et la REDD	19
Encadré 2: Ne pas restreindre l'observation au carbone	20
Encadré 3: Observation indépendante dans le cadre de la FLEGT	25
Encadré 4: Les audits dans le cadre du MDP	27
Encadré 5: L'ITIE, une coalition de multiples parties prenantes	28
Encadré 6: Propositions des normes minimales pour l'OI-REDD	34
Tableaux	
Tableaux 1: Pays participant à l'ONU-REDD et au FCPF	6
Tableaux 2: Notations risque pays attribuées par la Coface à 41 pays REDD	11
Tableaux 3: Principales questions sur l'observation pour la mise en œuvre de la REDD	35
Figures	
Figure 1: Classement des 37 pays participant au FCPF par rapport à deux indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale	9
Figure 2: Proportion estimée des exportations illégales et légales de bois de 15 pays REDD en 2007	10
Figure 3: La relation entre les C-MRV et l'observation de la mise en œuvre de la REDD	18
Figure 4: Le champ d'action et les caractéristiques d'un système d'observation de la REDD	29
Figure 5: Projet de système d'observation de la REDD	32

Sigles et termes

Parties de l'Annexe I	Pays développés visés à l'Annexe I de la CCNUCC
AEM	Accord environnemental multilatéral
A/R	Afforestation et Reforestation
AVP	Accord volontaire de partenariat
AWG-LCA (CCNUCC)	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) au titre de la CCNUCC
BAP	Plan d'action de Bali
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CER	Certificats de réduction d'émissions
CGE	Groupe consultatif d'experts
CIFOR	Centre international de recherche sur les forêts
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
C-MRV	MRV portant sur les réductions et éliminations des émissions / modifications des stocks de carbone (MRV du carbone)
Coface	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur gérant les garanties publiques destinées à favoriser et soutenir les exportations françaises
COP	Conférence des Parties de la CCNUCC (l'organe décisionnel suprême)
COP/MOP	Conférence des Parties (COP) agissant en tant que Réunion des parties (MOP, l'organe décisionnel suprême du Protocole de Kyoto)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale
FERN	<i>The Forests and the European Union Resource Network</i> (Réseau de ressources Forêts – Union européenne)
FIP	Programme d'investissement pour la forêt de la Banque mondiale
FLEG	Application des réglementations forestières et gouvernance
FLEGT UE	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPS	Géo-positionnement par satellite
IDR	Rapports d'examen approfondis (des communications nationales et des inventaires des Parties visées à l'annexe I dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto)

ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
ITIEL	Initiative pour la transparence des industries extractives au Libéria
JIC	Comité conjoint de mise en œuvre (dans le cadre de la FLEGT)
LATF	Task Force instituée par l'accord de Lusaka
MDP	Mécanisme de développement propre
MRV	Mesure, reporting et vérification
NAMA	Action nationale d'atténuation adéquate
OIF	Observation indépendante des forêts
OI-FLEG	Observation indépendante de la FLEG
OI-REDD	Observation indépendante de la REDD
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-REDD	Programme de collaboration ONU-REDD (programme commun de la FAO, du PNUD et du PNUE)
OSC	Organisation de la société civile ^a
PCQVP	Publiez ce que vous payez
PCT	Panel consultatif technique (du FCPF)
PNG	Papouasie-Nouvelle-Guinée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RCA	République centrafricaine
RdC	République du Congo
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement
REM	<i>Resource Extraction Monitoring</i>
R-PP	<i>Readiness Preparation Proposal</i> (dans le cadre du FCPF de la Banque mondiale)
SBSTA	<i>Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice</i> – Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique dans le cadre du CCNUCC
SGL	Système de garantie de la légalité (dans le cadre de la FLEGT)

^a Le terme *société civile* employé dans ce rapport englobe les communautés locales, les populations autochtones, les ONG locales et internationales et, d'une manière générale, toutes les populations dépendantes des forêts.

Taux de change: les montants ont été convertis en US\$ sur le site <http://www.xe.com/> qui fournit le taux de changement en temps réel. Les taux peuvent donc varier.

Résumé exécutif

Pour la première fois dans l'histoire, la forêt se trouve aux premiers rangs des préoccupations internationales. Cette attention sans précédent résulte d'un constat général : la protection et la régénération des forêts sont essentielles pour lutter contre le changement climatique. Un mécanisme baptisé REDD, proposant des mesures incitatives pour la réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement, est au centre de négociations très suivies se tenant dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). La REDD devrait faire partie intégrante du nouvel accord sur le climat à venir, et inclura un système d'observation des activités avec un contrôle des résultats.

L'objet de ce rapport est de fournir les informations nécessaires à la mise au point d'un système d'observation de la REDD allant au-delà d'un suivi C-MRV, qui préconise simplement la mesure, le reporting et la vérification des réductions des émissions et des stocks de carbone forestier. Il identifie les défis de gouvernance et les risques qu'une gouvernance faible et une illégalité généralisée dans les pays REDD représentent pour les investisseurs, et propose les fondements d'un système d'observation performant diversifié. Il clarifie la terminologie des MRV, étudie l'observation dans le cadre de l'actuel régime pour le climat, dresse l'état des lieux des négociations sur la REDD et des développements d'ordre plus général sur l'observation de la REDD et la gouvernance. Il se penche ensuite sur les enseignements que l'on peut tirer pour la REDD de systèmes existants, et en particulier ceux de l'OIF (Observation indépendante des forêts) et d'autres initiatives, telles que celles de l'ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives). S'appuyant sur ces enseignements et sur ceux tirés de l'OIF plus particulièrement¹, le rapport examine la portée et les caractéristiques d'un système d'observation de la REDD et propose la création de systèmes nationaux d'observation indépendante de la REDD (OI-REDD) s'inscrivant dans le cadre d'un système d'observation global, reposant sur des processus réunissant diverses parties prenantes, afin de garantir une mise en œuvre réussie de la REDD aux niveaux national et local.

À long terme, la REDD devrait aider à hauteur de plusieurs milliards de dollars les nations riches en ressources forestières qui souffrent d'une gouvernance faible, de la corruption, d'une délinquance forestière élevée, d'une application défailante du droit forestier et d'un environnement des affaires très risqué. Les difficultés liées à la répartition équitable de cet argent à la fois entre les pays REDD et en leur sein, dans le but de faire face à des besoins en moyens divers et en tenant compte de résultats et d'accomplissements fiables et correctement observés, sont considérables. Les risques d'une répartition injuste des financements, de leur captation par les élites et de leur détournement, de fraude aux crédits carbone et de conflits sont élevés. Sur les 40 pays participant au programme de collaboration ONU-REDD et au FCPF (Fonds de partenariat pour le carbone forestier) de la Banque mondiale, la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, la Coface, a attribué une notation environnement des affaires « instable » à 33 d'entre eux (soit 83 %) et une notation « très risqué » à 13 d'entre eux (soit 33 % – deux ne sont pas notés). Inévitablement, les investissements REDD, et en particulier ceux provenant du secteur privé, se concentreront sur les quelques pays jouissant d'un environnement plus stable. Pour que la REDD soit un succès, les pays devront gagner la confiance des parties prenantes et, notamment, des donateurs, des investisseurs privés, de la société civile et des communautés locales. Cela passe par la création de systèmes performants, transparents, comptables et équitables, faisant appel à des processus impliquant de multiples parties prenantes. La clé de voûte de cet édifice sera un système d'observation diversifié, capable d'évaluer non seulement les performances et les réformes en matière de gouvernance, mais également l'application et le respect des garde-fous actuellement introduits dans le dispositif international de la REDD.

Dans le cadre du Plan d'action de Bali, le nouvel accord sur le climat devrait mettre en place un suivi MRV (mesures, reporting et vérification) des actions adéquates d'atténuation entreprises au plan national (NAMA) par les pays en développement, dont la REDD constitue un cas particulier. Si les détails précis de ce suivi restent à négocier, pour éventuellement déboucher

sur la conclusion d'un accord contraignant, le dispositif de la REDD, y compris ses aspects opérationnels et ses directives sur l'observation, devrait faire l'objet d'un accord lors de la prochaine conférence sur le changement climatique de Copenhague. Encore récemment, les débats relatifs à l'observation et à la REDD, tant au sein de la CCNUCC qu'en dehors de celle-ci, ont porté quasiment exclusivement sur la méthodologie de mesure des réductions et éliminations des émissions et les modifications des stocks de carbone (le « M » de C-MRV). Mais, sous l'égide de l'ONU-REDD et, plus récemment, du FCPF, l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que l'observation par la REDD doit aller « au-delà du carbone », non seulement afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de la REDD et de l'obtention de résultats, mais également pour instaurer la confiance dans les systèmes nationaux et dans la REDD dans son ensemble. L'observation de la modification de la couverture forestière et des stocks de carbone, tout en étant, à l'évidence, un aspect essentiel de tout système d'incitation reposant sur les résultats, ne peut en elle-même rendre véritablement compte de l'impact de la REDD, ni permettre aux institutions chargées de sa mise en œuvre de contrôler les performances et d'identifier les problèmes de mise en œuvre. Il est nécessaire de mettre en place un système bien intégré d'observation de la mise en œuvre de la REDD qui remonte du niveau local au niveau international, qui aborde les questions de gouvernance, et qui veille à l'application des garde-fous destinés à protéger les droits et l'intégrité environnementale et à s'attaquer à la non-permanence et aux fuites. Le système doit être étendu (répondre à un large éventail de besoins en informations), performant, transparent, indépendant, exhaustif, reposer sur l'engagement de multiples parties prenantes et être capable d'assurer un retour d'information et d'émettre des alertes précoces afin de détecter et corriger les manquements. Des mécanismes de coopération au niveau régional seront nécessaires pour prévenir les fuites.

L'expérience tirée de l'OIF, de l'ITIE et d'accords environnementaux multilatéraux réglementaires comme le protocole de Montréal et la CITES montre que toutes les parties prenantes concernées, et notamment la société civile, les communautés locales, le secteur privé et les organismes de contrôle, doivent participer le plus tôt possible à la conception et à la mise en œuvre des systèmes d'observation de la REDD. Confiance et transparence en ressortent renforcées. En outre, le fait d'impliquer des organismes internationaux de coopération, tels qu'Interpol et la LATF (task force intergouvernementale africaine instituée par l'accord de Lusaka), permet de réduire au minimum les risques liés à de nouvelles formes de criminalité environnementale comme la fraude au carbone, et d'aborder la question des moyens de lutte contre la corruption et le détournement de fonds. Les systèmes nationaux d'observation de la REDD doivent être également adaptés et ne pas uniquement s'appuyer sur des méthodologies « high tech » très onéreuses. Des méthodes simples et moins coûteuses, comme la constitution de réseaux mettant en contact les communautés locales avec les services d'application de la loi grâce au GPS, à la téléphonie mobile et à internet, se sont révélées efficaces et devraient être déployées.

La CCNUCC, l'institution qui fixe le cadre de la REDD, reste à la traîne de l'ONU-REDD et du FCPF en matière d'orientations et de pratiques sur l'observation et la gouvernance. Le dernier modèle des R-PP du FCPF, c'est-à-dire des propositions pour la préparation à la REDD qui seront utilisées par les pays qui participent aux deux mécanismes, donne le rythme des stratégies nationales. Il demande au pays de dresser le bilan de l'exploitation des terres, de la politique forestière et de la gouvernance, afin d'identifier les principaux facteurs de déforestation et/ou de dégradation forestière et de dégager des approches prometteuses pour la stratégie de la REDD. Le modèle requiert également de concevoir un système d'observation comprenant des idées (dans le cadre, soit d'un système cohérent, soit d'activités coordonnées) sur l'observation des modes de vie ruraux, la protection de la biodiversité et les « principaux facteurs de la gouvernance directement pertinents pour la mise en œuvre de la REDD », et d'évaluer les impacts de la stratégie de la REDD dans le secteur forestier. Par ailleurs, il demande aux pays de réfléchir à la manière dont un système d'observation « pourrait assurer une observation et un contrôle indépendants, auxquels participeraient la société civile et d'autres parties prenantes, de nature à faciliter la remontée des informations recueillies pour améliorer la mise en œuvre de la REDD² ».

En revanche, la CCNUCC n'est pas parvenue à arrêter des dispositions sur l'observation satisfaisantes, voire cohérentes, dans la dernière mouture du texte qui servira de base aux négociations de Copenhague. Ce texte met l'accent sur les MRV portant sur les réductions et les éliminations des émissions au cours de la phase 3 de la REDD, sans préciser les modalités d'une observation satisfaisante au cours des phases 1 et 2, ni d'un contrôle des protections qu'il institue, ce qui non seulement dévalorise les protections, mais hypothèque la capacité de la REDD à atteindre son objectif principal qui est la réduction des émissions. À l'exception d'une disposition sur le contrôle indépendant des systèmes et des résultats, un projet de décision du SBSTA (Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique) datant du mois de juin, qui doit être également débattue à Copenhague, a une portée tout aussi limitée. À Copenhague, il faudra remédier à ces échecs patents de la CCNUCC concernant la mise au point d'un cadre pour le système d'observation de la REDD, non seulement afin de ne pas revenir sur les progrès réalisés au sein du FCPF et de l'ONU-REDD, mais également afin de veiller, d'une part, à l'intégrité de la mise en œuvre de la REDD au cours des trois phases et, d'autre part, à l'obtention de résultats favorables au climat. Si aucun consensus ne peut être atteint sur l'adoption d'un cadre adapté et efficace, il serait préférable d'engager un processus afin de se doter d'un tel cadre, plutôt que d'accepter des dispositions qui représenteraient un pas en arrière et sont insuffisantes.

Les critères de reporting actuels définis par la CCNUCC restent faibles pour les pays en développement, et seuls les pays (appelés Parties) désignés dans l'Annexe I (les pays développés) sont soumis à un contrôle indépendant. Si un nouvel accord soumettant certains pays en développement à des critères plus stricts devait être adopté, il est à craindre qu'un système performant de supervision indépendante internationale ne voie pas le jour dans le cadre des négociations de la CCNUCC. Même si un système de contrôle indépendant de la REDD par des spécialistes, semblable à celui mis en place pour les Parties de l'Annexe I, était établi dans le cadre de la CCNUCC, il ne permettrait qu'un certain degré de supervision indépendante. Le système existant est limité dans sa capacité à vérifier réellement les informations transmises. Par ailleurs, des contrôles théoriques des communications nationales soumises par les gouvernements et de courtes visites régulières dans les pays concernés n'offriraient pas d'informations assez approfondies sur les problèmes de terrain, et ne permettraient pas de tirer assez tôt la sonnette d'alarme en cas de risques ou d'échecs. Qui plus est, si les communications nationales n'ont lieu que tous les six ans comme il est proposé, celles-ci n'auront que très peu d'utilité pour le contrôle de la mise en œuvre de la REDD. De même, la vérification des résultats (en termes de carbone et de couverture forestière) et l'audit des fonds nationaux de la REDD ne peuvent ni fournir les informations détaillées nécessaires au contrôle de la mise en œuvre de la REDD, ni constituer un système d'alerte susceptible d'empêcher ou de détecter précocement les risques et les échecs. Bref, un système s'appuyant sur les seuls processus de la CCNUCC n'est pas suffisant pour contrôler la REDD.

Un système d'observation de la REDD intégrant des systèmes performants d'observation indépendante au niveau national, inspirés de l'OIF, pourrait fournir des informations détaillées et constituer un système d'alerte précoce. L'Observation indépendante des forêts, développée au cours des dix dernières années pour surveiller l'exploitation du bois, la conformité aux réglementations et l'application des législations forestières, est un instrument idéal dans les scénarios de mauvaise gouvernance. En publiant des informations objectives sur le contrôle des activités du secteur forestier, l'OIF satisfait aux besoins en matière de gouvernance et de transparence et apporte son soutien à l'application de la loi forestière. L'observateur, dont le travail est consacré aux missions de terrain, opère dans un cadre officiel sous l'égide d'une institution-mère au niveau national, l'avantage étant que ses publications peuvent difficilement être ignorées. Pour mettre en place une observation des systèmes ou de la gouvernance, l'OIF a été mise en œuvre au Cambodge, au Cameroun, en République du Congo, au Honduras et au Nicaragua. Global Witness a participé à la création et à la mise en œuvre d'un organisme de l'OIF dans quatre de ces pays et joue aujourd'hui le rôle d'observateur indépendant au Nicaragua. Il existe deux autres prestataires de l'OIF, l'ONG Resource Extraction Monitoring (REM) et la commission nationale des droits humains du Honduras (CONADEH). Une analyse du bilan de la conception et de la mise en œuvre des projets de l'OIF présentée dans un autre rapport de

Global Witness, « *Une décennie d'expérience : Enseignements à tirer de l'Observation indépendante des forêts en vue de la stratégie REDD* », éclaire la proposition dans ce rapport d'un système d'observation indépendante de la REDD (OI-REDD) au niveau national.

Des systèmes d'OI-REDD nationaux inspirés de l'OIF pourraient contribuer à améliorer la gouvernance en introduisant davantage de transparence, en facilitant l'accès à l'information, et en renforçant les capacités et la crédibilité des autorités de gestion des forêts et des organismes chargés de l'application de la loi. Ils permettraient d'établir la confiance dans la REDD et entre les pays, et pourraient jouer un rôle essentiel pour atténuer les risques de réputation qu'entraîne le financement de projets douteux ou la validation de crédits-carbone frauduleux. En outre, ils donneraient plus de poids à la société civile et permettraient une vérification de l'information à la fois indépendante, objective et fiable. Ils permettraient aussi de clarifier les questions concernant les droits sur les ressources, de déterminer si oui ou non ces droits sont respectés, et de mettre en place un outil supplémentaire de supervision indépendante en surveillant la distribution des versements financiers de la REDD. Les rapports d'un observateur indépendant pourraient assister le FCPF et l'ONU-REDD au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes nationaux et les panels consultatifs techniques *ad hoc* institués dans le cadre du FCPF au niveau de l'examen des programmes. Si un système de contrôle indépendant semblable à celui opérant dans le cadre du Protocole de Kyoto était créé dans le contexte d'un nouvel accord sur le climat, les rapports d'un observateur indépendant pourraient alors alimenter ce mécanisme également.

Les trois principaux facteurs suivants pour un système national d'OI-REDD peuvent être dégagés lorsque l'on applique les enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre des projets de l'OIF :

- **Participation et transparence.** Les systèmes d'observation indépendante associés à la REDD doivent se caractériser par leur transparence et leur ouverture à la participation, et savoir réunir tous les acteurs concernés. Un processus d'instauration de la confiance constitue une étape préliminaire essentielle, de même que la création d'un mécanisme de contrôle par des pairs – un comité de lecture réunissant de multiples parties prenantes – qui saura ouvrir un espace de débat mais aussi valider les rapports de l'observateur et en assumer la responsabilité.
- **Mandat et observation.** Le concept doit impérativement être valide dès le départ. L'OI-REDD aurait besoin de bénéficier du même statut officiel, mais néanmoins indépendant, que l'OIF, dont les termes devront être explicitement définis par un contrat conclu avec les autorités nationales concernées. Un ensemble minimum de normes devrait être établi afin de garantir la qualité des systèmes d'observation. De même, un système de classification des priorités permettant d'évaluer les problèmes nécessitant une action immédiate devrait être créé. Les organismes d'observation indépendants devraient pouvoir faire la preuve de leur indépendance, de leur crédibilité, de leur rigueur et de leur objectivité. À terme, une ou plusieurs organisations nationales ou locales de la société civile devraient assumer ce rôle.
- **Quels domaines d'observation ?** L'OI-REDD doit observer et éclairer la mise en œuvre de la REDD en transmettant des éléments concrets portant sur différents aspects en lien avec les politiques et les réglementations, l'application des règles, les biens et services, les revenus, la distribution des avantages et les droits.

L'OI-REDD doit être un complément, et non un substitut, des obligations d'un pays à communiquer des rapports sur les enjeux liés à la mise en œuvre de la REDD à la CCNUCC et à d'autres entités internationales de mise en œuvre comme le FCPF et l'ONU-REDD. L'OI-REDD devra être distincte du système d'observation national mais néanmoins évoluer en parallèle et faire partie du cadre institutionnel. Elle pourrait éventuellement renforcer le suivi des C-MRV en s'assurant que les organismes chargés des relevés MRV s'acquittent correctement de leur mission, et en attirant l'attention sur les domaines nécessitant une amélioration. Elle pourrait aussi épauler l'acquisition de compétences et la collecte des données de terrain, ainsi que la communication d'informations exactes, complètes, comparables et transparentes, et formuler des recommandations et des avis concernant l'amélioration des directives de reporting ou

palliant les insuffisances des systèmes. Une fois le système MRV entièrement opérationnel et bien rodé, l'observateur pourra alors intervenir de façon plus intermittente, en effectuant des vérifications ponctuelles du bon fonctionnement des MRV.

Les systèmes d'OI-REDD nationaux devraient faire partie intégrante du système d'ensemble d'observation de la REDD. Dans l'idéal, il conviendrait de créer un organisme de coordination international pour l'OI-REDD qui pourrait la gérer globalement, établir des comparaisons entre les pays, identifier les pays en difficulté, et les signaler aux institutions de mise en œuvre de la REDD au plan national et international. Un site web unique de l'OI-REDD, regroupant toutes les activités de l'OI-REDD dans le monde, inspiré de la plate-forme web de la REDD sur le site web de la CCNUCC, faciliterait également le partage d'informations et la génération d'idées, et jouerait le rôle d'une ressource de formation des observateurs indépendants. Il devrait être hébergé par une entité internationale qui pourrait être l'organisme de coordination international de l'OI-REDD dont nous avons suggéré la création ou le Programme de collaboration ONU-REDD.

L'observation indépendante est peu coûteuse. À titre indicatif, les coûts de création et d'exécution d'un projet concret de l'OIF mené pendant un an au Cameroun ont été évalués à 630 000 US\$. Si des sommes plus importantes devaient être investies, elles pourraient permettre d'assurer une couverture plus large du patrimoine forestier, d'une part, et de renforcer l'acquisition des compétences, d'autre part. Le coût global du projet d'observation indépendante mené en RdC, géré par REM, et qui comprend un programme de formation de la société civile, s'élève à environ 1 million US\$ par an. Il faut toutefois souligner que lorsque le système d'OIF commencera à être bien en place, les revenus issus des pénalités couvriront plus que largement les coûts initiaux et la réduction de la corruption et des activités illégales permettra d'augmenter les rentrées fiscales et les autres recettes publiques. Le coût de la mise en place de l'OI-REDD serait sans doute plus élevé que celui de l'OIF en raison de l'expertise technique supplémentaire dont aura besoin l'équipe d'observateurs. Il devrait être toutefois inférieur au coût du système de suivi de la « chaîne de traçabilité », plus richement doté en termes de technologies et de ressources humaines, l'observation indépendante de la REDD pouvant être menée par le biais de vérifications ponctuelles.

L'expérience de l'OIF montre que pour éclairer la conception et la mise en œuvre de la REDD, plus tôt les systèmes d'OI-REDD nationaux seront créés, mieux cela vaudra. Dans l'idéal, ils devraient être intégrés à des stratégies nationales déjà en cours de développement lors de la première phase préparatoire par le biais du FCPF et de l'ONU-REDD, avec un système d'OI-REDD performant mis en place avant le versement des revenus importants lors des phases suivantes. Il faut se féliciter de l'introduction dans les R-PP d'une disposition préconisant une observation et un contrôle indépendants auxquels participerait la société civile. Une assistance adaptée sera cependant nécessaire aux pays ayant besoin d'acquérir des compétences pour élaborer ces systèmes.

La REDD représente une opportunité sans précédent, mais implique des risques considérables. Pour garantir la réussite de sa mission et faire partie de la solution au changement climatique et non du problème, il est indispensable de créer un système d'observation performant, étendu, transparent, coordonné, exhaustif, véritablement indépendant, et capable de faire face aux réalités du terrain. Un système coordonné d'observation indépendante de la REDD s'inspirant des systèmes actuels de l'OIF, et rattaché au système global d'observation, permettrait non seulement d'atteindre cet objectif mais de réduire le risque de réputation et d'établir la confiance nécessaire à la réussite de la REDD.

1. Introduction

Pour la première fois dans l'histoire, la forêt se trouve aux premiers rangs des préoccupations internationales. On s'accorde généralement à reconnaître que la protection et la régénération des forêts sont non seulement essentielles à la lutte contre le changement climatique mais indispensables à toute solution globale. Au centre de toute l'attention se trouve la REDD, un mécanisme international dont la mission est de proposer des mesures incitatives pour la réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement. La REDD a fait l'objet de négociations au titre d'un nouvel accord sur le changement climatique régi par la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Les négociations officielles concernant la REDD ont été lancées en 2007 avec le Plan d'action de Bali, qui jette les bases du dernier round de négociations de deux ans sur le climat. Ces négociations devraient aboutir lors de la 15ème Conférence des Parties (COP15) de Copenhague en décembre 2009 (CCNUCC, 2007). À l'heure de la rédaction de ce rapport, les perspectives de conclusion d'un nouvel accord juridiquement contraignant en décembre sont très limitées. La conclusion d'un accord sur la REDD, en revanche, abordant non seulement les aspects opérationnels mais contenant des directives sur l'observation et définissant sa portée et ses principes, semble de plus en plus probable.

Bien que le cadre et les modalités précises d'un mécanisme REDD international restent à déterminer dans le cadre de la CCNUCC, les stratégies nationales ont évolué au cours des 12 derniers mois à travers un processus itératif d'« apprentissage par la pratique » dans le cadre du programme de collaboration ONU-REDD, programme commun de la FAO, du PNUD et du PNUE³, ainsi que dans le cadre du FCPF de la Banque mondiale⁴. Le tableau 1 énumère les 40 pays membres de l'ONU-REDD et du FCPF⁵. Les pays qui sont plus avancés que d'autres dans le processus abordent d'ores et déjà les besoins d'observation de la mise en œuvre de la REDD et dressent régulièrement le bilan des progrès réalisés dans le cadre de réunions du FCPF et de l'ONU-REDD.

Tableau 1 : Pays participant à l'ONU-REDD et au FCPF

Membres de l'ONU-REDD		Participants au FCPF		
Pays pilotes ⁱ	Observateurs ⁱⁱ	Afrique	Amérique latine	Asie Pacifique
Afrique <i>RDC</i> <i>Tanzanie</i> <i>Zambie</i>	Amérique latine <i>Argentine</i> <i>Équateur</i>	Afrique <i>Cameroun*</i> <i>RCA</i> <i>RDC *</i> <i>Éthiopie*</i> Guinée équatoriale <i>Gabon*</i> <i>Ghana *</i> <i>Kenya*</i> <i>Liberia*</i> <i>Madagascar*</i> <i>Mozambique</i> <i>RdC</i> <i>Tanzanie</i> <i>Ouganda</i>	Amérique latine <i>Argentine</i> <i>Bolivie*</i> <i>Chili</i> <i>Colombie*</i> <i>Costa Rica*</i> <i>El Salvador</i> <i>Guatemala</i> <i>Guyane*</i> <i>Honduras</i> <i>Mexico*</i> <i>Nicaragua</i> <i>Panama*</i> <i>Paraguay*</i> <i>Pérou*</i> <i>Suriname</i>	Asie Pacifique <i>Cambodge</i> <i>Indonésie</i> <i>RDPL*</i> <i>Népal*</i> <i>PNG*</i> <i>Thaïlande</i> <i>Vanuatu</i> <i>Vietnam*</i>

i Sélectionnés à titre de pays pilotes sur la base de critères comme les relations existantes avec l'ONU, le potentiel de réduction des émissions, la représentation géographique et le degré de préparation à la REDD

ii Pays ayant le statut d'observateur depuis octobre 2009 et pouvant participer au programme global. Les programmes nationaux ne peuvent être élaborés en l'absence de financement supplémentaire.

* Le premier groupe de 20 pays sélectionnés a accès prioritairement à une aide pouvant atteindre 3,6 millions de dollars jusqu'en juin 2010, sous réserve de l'approbation des R-PP et des mesures de vigilance.

Les pays figurant en italique participent à la fois au FCPF et à l'ONU-REDD

3 Lancé en septembre 2008, le programme ONU-REDD est dirigé par un Conseil d'orientation et mis en œuvre par un Secrétariat installé à Genève, en coopération avec les trois organisations participantes. Il comprend un programme international et 9 programmes dans des pays pilotes. Cinq autres pays ont récemment rejoint l'ONU-REDD à titre d'observateurs.

4 Lancé en décembre 2007 à Bali, le FCPF est dirigé par un Comité des participants et une Assemblée des participants. Il est administré par l'UGF (Unité de gestion du Fonds) au sein de la Banque mondiale. Actuellement, 37 pays candidats à la REDD sont des participants du Fonds.

5 Les stratégies et les programmes en sont à des stades de développement différents dans les 40 pays, selon la date à laquelle ils ont rejoint l'ONU-REDD et/ou le FCPF et leurs circonstances nationales.

La principale raison à l'origine de la REDD était de créer un mécanisme de financement rentable axé sur les résultats pour la réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts. Depuis le début des négociations, il a été admis que les réductions des émissions et des éliminations des gaz à effet de serre (GES) devaient être mesurées, notifiées et vérifiées, en d'autres termes, que la modification de la couverture forestière et des stocks de carbone devait faire l'objet d'une observation, laquelle déterminerait au bout du compte le montant des paiements. Au départ, les discussions, que ce soit dans le cadre de la CCNUCC ou en dehors de celle-ci, ont essentiellement porté sur un système de paiements reposant sur l'observation du carbone (C-MRV) jugé capable d'atteindre l'objectif ultime de réduction des émissions. Le débat mettait l'accent sur les méthodes de détection et de comptabilisation du carbone (le « M » de C-MRV), négligeant largement les besoins d'observation plus larges à l'appui de la mise en œuvre de la REDD. Au cours des douze derniers mois, le débat politique entamé dans le cadre de l'ONU-REDD a changé la donne, tout du moins pour ce qui est des discussions menées en dehors de la CCNUCC. L'ONU-REDD et le FCPF définissent en effet des orientations et des directives sur des systèmes d'observation plus larges pour la REDD, qui abordent non seulement la question de la gouvernance, mais également d'autres questions comme celles d'une observation et d'un contrôle indépendants et de l'engagement des parties prenantes. Le modèle du FCPF des propositions pour la préparation (R-PP) à la REDD en témoigne.

Le modèle des R-PP considère qu'outre la mesure, le reporting et la vérification des effets de la stratégie de la REDD sur les émissions de gaz à effet de serre, une composante essentielle de la préparation à la REDD est un système qui observe « *les principaux facteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts, ainsi que d'autres variables pertinentes à la mise en œuvre de la REDD* ». Parmi ces variables figurent les « *principaux facteurs de la gouvernance directement pertinents pour la mise en œuvre de la REDD dans le pays* », ainsi que les modes de vie ruraux, la protection de la biodiversité et une évaluation des impacts de la stratégie de la REDD dans le secteur forestier. (FCPF, 2009)

Malheureusement, les avancées réalisées en dehors de la CCNUCC au sujet de l'élaboration de systèmes d'observation allant au-delà du carbone ne sont pas accompagnées d'avancées à l'intérieur de la CCNUCC. Si le dernier round de négociations à Barcelone a permis d'aboutir en novembre 2009 à un texte prévoyant des garde-fous sur la gouvernance, les droits des populations autochtones et des communautés locales, la biodiversité, la transformation des forêts naturelles, la non-permanence et les fuites, il faut déplorer l'absence de dispositions instaurant un contrôle de ces garde-fous. Le texte met par contre l'accent sur les C-MRV et ne rend pas compte des évolutions constatées en dehors de la CCNUCC qui préconisent des systèmes d'observation plus larges abordant tous les aspects de la mise en œuvre de la REDD, y compris la gouvernance.

Si l'on s'accorde à reconnaître que les systèmes d'observation doivent aborder la question de la gouvernance, c'est parce que la plupart des pays REDD font face à des défis de gouvernance importants. Les symptômes de ces défis sont les méthodes illégales auxquelles l'industrie forestière a recours et le « climat de risque » pour les investisseurs. À défaut d'aborder la question de la gouvernance, la REDD fera long feu.

Une façon d'aborder la gouvernance et, dans même temps, d'instaurer la confiance dans les programmes REDD nationaux, passe par la création de systèmes d'observation indépendante. La méthodologie élaborée pour l'Observation indépendante des forêts, outil destiné à surveiller l'exploitation du bois, la conformité aux réglementations et l'application des législations forestières, dans des scénarios de mauvaise gouvernance, constitue un précédent. À l'œuvre dans quatre pays, la méthodologie de l'OIF s'est affinée au cours d'une décennie de pratique. Son inclusion dans les systèmes de garantie de la légalité établis dans le cadre de la FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) de l'UE témoigne de l'utilité de l'OIF et de sa reconnaissance internationale. L'expérience tirée de la conception et de la mise en œuvre des projets de l'OIF permet de tirer de nombreux enseignements pour la création de systèmes nationaux d'observation indépendante de la REDD.

Cette expérience est présentée de façon détaillée dans un rapport lié, « *Une décennie d'expérience : Enseignements à tirer de l'Observation indépendante des forêts en vue de la stratégie REDD* » (Global Witness, 2009).

Le présent rapport examine tout d'abord l'ampleur des défis de la gouvernance dans les pays REDD et le climat de risque pour les investisseurs. Il dresse ensuite l'état des lieux des négociations actuelles sur la REDD, clarifie la terminologie des MRV et décrit l'observation dans le cadre de l'actuel régime pour le climat, avant d'aborder les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent sur l'observation de la REDD et la gouvernance. Il passe en revue plusieurs systèmes déjà en place qui permettent de tirer des enseignements pour la REDD, comme notamment celui de l'OIF, puis étudie le champ d'action et les caractéristiques d'un système d'observation de la REDD. Enfin, il se penche sur la question de l'observation indépendante de la REDD (OI-REDD), en appliquant les enseignements tirés de dix ans d'expérience de l'OIF à la conception des systèmes nationaux proposés d'OI-REDD, lesquels s'inscriraient dans un système coordonné d'observation de la REDD remontant du niveau local au niveau international.

2. La gouvernance et le climat de risque

« La bonne gouvernance facilitera un environnement propice à la mise en œuvre de réductions d'émissions prévisibles et durables. » (UN-REDD, 2009c).

Les sommes nécessaires à la mise en œuvre de la REDD s'élèveraient à 2 milliards d'euros pour la prise en charge des activités préliminaires entre 2010 et 2015, à une fourchette comprise entre 13 et 23 milliards d'euros au cours de la même période pour les données relayées par des tiers (en tablant sur une mise en œuvre de la REDD à hauteur de 25 %) et entre 7 et 14 milliards d'euros par an à l'horizon 2020 pour les réductions et les éliminations des émissions totalement impactées par la REDD (en tablant sur une mise en œuvre de la REDD à hauteur de 50 %) (Streck *et al.*, 2009⁶).

Les difficultés liées à la répartition équitable de cet argent à la fois entre les pays REDD et en leur sein, dans le but de faire face à des besoins en moyens divers, en tenant compte de résultats et d'accomplissements fiables et correctement observés, sont considérables. Dans la majorité des pays REDD, la gouvernance est faible et la corruption endémique. L'illégalité dans l'industrie du bois est considérable et l'environnement des affaires présente des risques élevés. Une observation efficace constitue un outil essentiel pour faire face à ces défis. Les systèmes doivent donc être bien conçus et correctement mis en œuvre.

Deux indicateurs (« contrôle de la corruption » et « participation et responsabilisation⁷ »), utilisés par la Banque mondiale dans le cadre d'une enquête sur la gouvernance portant sur 212 pays, permettent d'illustrer l'ampleur de la corruption et l'absence d'imputation des responsabilités dans de nombreux pays REDD. Les 37 pays participant au FCPF ont été classés dans le cadre de cette enquête ; 80 % d'entre eux se sont retrouvés dans la seconde partie de tableau, et près de 30 % dans le dernier quart, ce qui illustre la réalité des risques de détournement des fonds affectés à la préparation et l'ampleur de la tâche visant à renforcer la gouvernance.

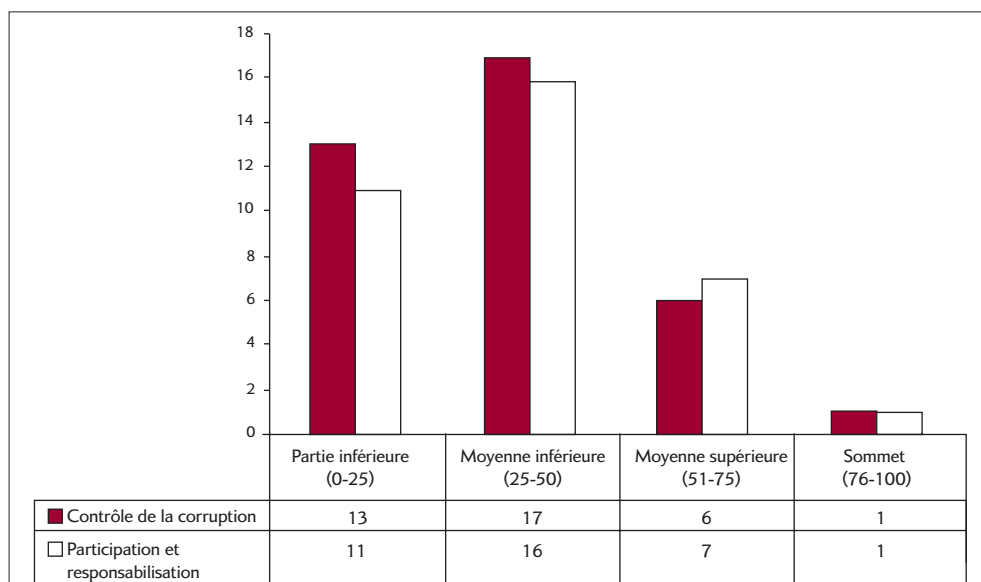


Figure 1 : Classement des 37 pays participant au FCPF par rapport à deux indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale

80 % des pays sélectionnés sont classés dans la seconde moitié de tableau au terme de l'enquête de la Banque mondiale sur les indicateurs de la gouvernance dans 212 pays, ce qui met en évidence les problèmes de corruption et les échecs de gouvernance. Près de 30 % se trouvent dans le dernier quart.

6 Résumé de présentation des références du rapport préliminaire du Groupe de travail informel sur le financement intérimaire de la REDD, deuxième version, IWG-IFR, 23 septembre 2009, et communication de la Commission européenne, « Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague », COM(2009) 475/3, 10 septembre 2009.

7 Les indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale sont des indicateurs agrégés qui s'appuient sur 35 sources diverses de données (pouvant également provenir d'enquêtes réalisées auprès de foyers et d'entreprises) établies par 32 organisations, des experts d'ONG et du secteur public et privé. Disponibles sur <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

La production et le commerce illégaux de bois sont les symptômes d'une gouvernance faible et d'une mauvaise application des lois forestières. Il ressort d'une étude comparative menée en 2007 pour Chatham House sur l'application du droit dans quatre secteurs différents (pêche, forêt, faune et flore sauvages et ozone) que la situation concernant l'application des lois forestières est de loin la plus préoccupante. Se basant sur le cas de sept pays (qui sont tous aujourd'hui des pays REDD), l'étude conclut que « la situation d'ensemble est une situation de corruption généralisée mettant à mal les efforts visant à renforcer l'application du droit forestier » (Reeve, 2007). L'ampleur de l'illégalité dans le secteur forestier est illustrée en figure 2, laquelle indique la proportion estimée des exportations illégales et légales de bois de 15 pays REDD en 2007.

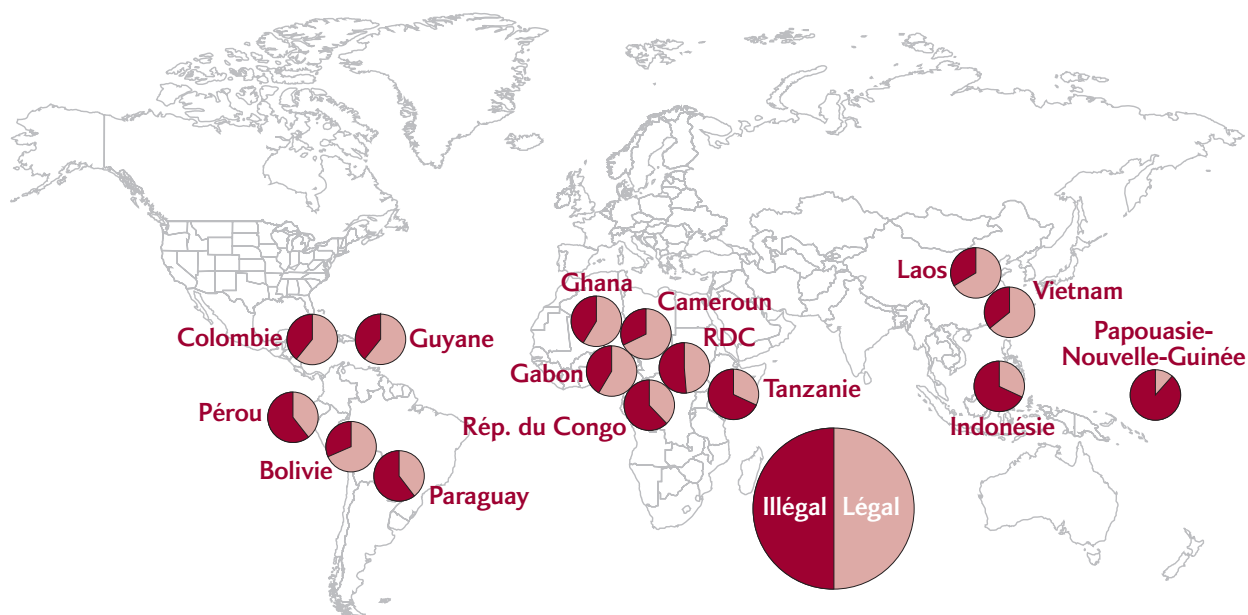


Figure 2: Proportion estimée des exportations illégales et légales de bois de 15 pays REDD en 2007

Source : sur la base des estimations de <http://globaltimber.org.uk/IllegalTimberPercentages.doc> sauf Colombie (estimation Banque mondiale)

Il est possible de se faire une idée des risques qu'il existe à faire des affaires dans les pays REDD en étudiant les classements établis par la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, la Coface⁸, qui servent de guide aux entreprises intervenant sur des marchés à hauts risques. La Coface attribue deux types de notation aux pays : 1) les notations pays qui reposent sur des données macroéconomiques et politiques, sur l'expérience de paiement de la Coface et sur la qualité de l'environnement des affaires ; et 2) les notations environnement des affaires qui indiquent si des informations financières d'entreprise sont disponibles, si elles sont fiables, si le système juridique accorde une protection juste et efficace aux créanciers, et si le cadre institutionnel du pays est bon pour les entreprises. Les sept niveaux pour les deux types de notations vont de A1 (risque le plus faible) à D (risque le plus élevé) (cf. en annexe les descriptions concernant chaque notation⁹). La plupart des pays REDD sont classés dans les catégories de risques les plus élevés (voir tableau 2). Le climat des affaires dans 83 % des 40 pays REDD participant au FCPF et à l'ONU-REDD est noté B ou inférieur. Dans 33 % des pays, il est noté D¹⁰. Les climats des affaires notés B sont des climats considérablement instables et peu performants qui constituent un facteur de risque à prendre en compte pour les transactions interentreprises, tandis que les climats notés D sont considérés comme des environnements très risqués dans lesquels les transactions des entreprises sont très difficiles à gérer. Les classements mettent en évidence les risques que courent les investisseurs privés dans les pays

8 La Coface a été fondée en 1946 en tant que compagnie d'assurance spécialisée pour le commerce extérieur gérant ses propres produits et les garanties publiques pour les exportations françaises.

9 www.trading-safely.com/sitecwp/ceen.nsf/vwCRO/B655C3E2E5B6241DC1256AE900523D7E.

10 Veuillez noter que les notations Coface ne sont pas disponibles pour le Suriname et Vanuatu.

REDD si les problèmes de gouvernance ne font l'objet d'aucune mesure. Ils témoignent également des différences considérables qui existent entre les rares pays qui se retrouvent au sommet du classement et ceux qui arrivent en fin de classement. Inévitablement, l'investissement privé a tendance à privilégier les environnements plus stables.

Tableau 2 : Notations risque pays attribuées par la Coface à 41 pays REDD¹¹.

Pays REDD*	Notation environnement des affaires	Notation pays	Pays REDD*	Notation environnement des affaires	Notation pays
Chili	A2	A2	Paraguay	C	C
Thaïlande	A3	A3	Ouganda	C	C
Costa Rica	A3	A4	Zambie	C	C
Brésil*	A4	A4	Bolivie	C	D
Mexique	A4	A4	Nicaragua	C	D
Panama	A4	A4	Mozambique	D	B
Colombie	B	A4	Papouasie-Nouvelle-Guinée	D	B
El Salvador	B	B	Tanzanie	D	B
Pérou	B	B	Éthiopie	D	C
Argentine	B	C	République du Congo	D	C
Sri Lanka	B	C	Cambodge	D	D
Gabon	C	B	République centrafricaine	D	D
Guatemala	C	B	RDC	D	D
Indonésie	C	B	Guinée équatoriale	D	D
Vietnam	C	B	Guyane	D	D
Cameroun	C	C	RDPL	D	D
Équateur	C	C	Liberia	D	D
Ghana	C	C	Népal	D	D
Honduras	C	C	Suriname	Pas noté	Pas noté
Kenya	C	C	Vanuatu	Pas noté	Pas noté
Madagascar	C	C			

* Tous les pays sont membres du FCPF et/ou de l'ONU-REDD à l'exception du Brésil

La réalité dans les pays REDD n'inspire guère confiance. Les risques d'une répartition injuste des financements provenant des marchés de capitaux ou du carbone et de leur détournement au profit d'une élite sont élevés. La criminalité, et par la suite le crime organisé, trouveront également de nouveaux débouchés, notamment avec la fraude au carbone. Une application défailante de la loi et la profonde illégalité qui règne dans l'industrie du bois laissent penser que de nombreux pays REDD ne seront pas en mesure de faire face aux défis que posera la fraude au carbone. Les pays devront renforcer les mécanismes d'application de la loi et créer des systèmes de mise en œuvre nationaux performants et équitables qui font appel à des processus faisant intervenir de multiples parties prenantes. Ils devront aussi gagner la confiance des investisseurs, publics ou privés. Pour réduire au minimum les risques liés à la criminalité, des organismes nationaux et internationaux de contrôle devront participer au développement des mécanismes.

La mise en œuvre réussie de la REDD passe sans doute par l'instauration d'un climat de confiance parmi les parties prenantes, qui dépend à son tour de l'établissement de systèmes performants. Comme l'indique le modèle de R-PP, un système d'observation favorise l'imputation des responsabilités et l'instauration d'un climat de confiance, non seulement parmi les parties prenantes locales (FCPF, 2009), mais aussi parmi les parties prenantes internationales et, en particulier, les gouvernements et les investisseurs. Comme cette partie l'indique, l'instauration d'un climat de confiance est en partie liée aux actions menées en matière de gouvernance qui, pour certains pays, doivent être de grande ampleur.

3. Le régime international pour le climat et l'observation de la REDD

3.1 La CCNUCC et l'état des lieux des négociations

Le régime sur le climat comprend la Convention-cadre de 1992 (CCNUCC), qui définit les principes fondamentaux de la lutte contre le changement climatique, et le Protocole de Kyoto de 1998, qui fixe des engagements et des objectifs plus poussés pour les pays industrialisés dont la liste est établie à l'Annexe I de la CCNUCC¹². Le Protocole de Kyoto se trouve actuellement dans sa première phase de réalisation, qui va de 2008 à 2012, et au cours de laquelle les Parties désignées à l'Annexe I s'engagent à réduire leurs émissions totales de gaz à effet de serre, afin de les ramener au moins 5 % en dessous des niveaux de 1990. Le Plan d'action de Bali (BAP), adopté lors de la conférence COP13 de 2007, jette les bases d'une « action concertée à long terme » pour la mise en œuvre de la CCNUCC jusqu'en 2012 et au-delà. Il forme un jalon dans les négociations en vue d'un nouvel accord, en englobant toutes les Parties à la CCNUCC et pas seulement celles de la liste de l'Annexe I. En ce qui concerne les pays en développement, le Plan demande ce qui suit :

'(ii) Des actions nationales d'atténuation adéquates (NAMA) de la part des pays en développement qui sont Parties ... permettant des mesures, un reporting et une vérification (MRV) ; [et]

(iii) Des politiques et des mesures incitatives positives concernant la problématique de la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement ; et le rôle de la préservation, de la gestion durable des forêts et de l'amélioration des stocks de carbone dans les pays en développement. » (BAP, paragraphe 1(b))

Le Plan prévoit par conséquent qu'un nouvel accord sur le climat permettra le suivi MRV (mesure, reporting et vérification) des actions nationales d'atténuation adéquates (NAMA) des pays en développement. La REDD, qui constitue l'une de ces actions d'atténuation, est considéré être, dans le cadre de négociations, un cas à part¹³. Le Plan prévoit également en ce qui concerne le suivi MRV le soutien des pays développés. Le présent rapport met toutefois l'accent sur les actions d'observation des pays de la REDD.

Cinq réunions de négociation ont eu lieu depuis la COP14 organisée à Poznan (Pologne) en décembre 2008. Après des débuts lents, les négociations sur la REDD ont pris de la vitesse, avec la création d'un sous-groupe en charge du paragraphe 1(b) (iii) du Plan d'action de Bali dans le cadre du groupe de contact sur l'atténuation¹⁴. Compte tenu du fait qu'il s'est réuni pour la première fois au mois d'août 2009, les négociations relevant de ce sous-groupe ont progressé plus rapidement que sur d'autres points, y compris sur les actions nationales d'atténuation adéquates. Au terme de la dernière réunion qui s'est tenue à Barcelone en novembre 2009, les derniers espoirs de conclure un accord contraignant sur le climat lors du sommet de Copenhague se sont envolés. En revanche, l'état avancé des négociations sur la REDD pourrait permettre à un accord de voir le jour, lequel porterait non seulement sur les objectifs, le champ d'action et les principes de la REDD, mais également sur ses aspects opérationnels, y compris sur les moyens de sa mise en œuvre, de son observation et les arrangements institutionnels. Ces aspects opérationnels, au cœur des négociations de Barcelone, ont abouti à un projet de texte du facilitateur qui servira de base aux négociations de Copenhague¹⁵.

S'il est acquis qu'il reviendra à la CCNUCC de mettre en place le cadre d'ensemble de la REDD, il faut noter que les orientations sont définies tout autant à travers des initiatives menées dans le cadre de l'ONU-REDD et du FCPF que dans le cadre de la CCNUCC. Quatorze pays sont désormais membres de l'ONU-REDD. Cinq l'ont récemment rejoint en tant qu'observateurs,

¹² Les Parties de l'Annexe I sont les pays industrialisés qui sont les Parties signataires de la CCNUCC visées à l'annexe I de la Convention qui se sont engagées à ramener leurs émissions de GES à des niveaux inférieurs à ceux de 1990 à l'horizon 2000. Elles totalisent 40 pays, plus l'Union européenne considérée dans son ensemble.

¹³ La REDD est désormais désignée par certains sous le nom de REDD-plus, pour rendre compte du fait que le texte de négociation inclut d'autres activités dans son champ d'action potentiel comme la protection et la gestion durable des forêts et l'amélioration des stocks de carbone forestier.

¹⁴ Les débats sur la REDD sont menés par le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) dans le cadre du groupe de contact concernant l'action renforcée en matière d'atténuation et moyens associés de mise en œuvre, ainsi que par le SBTSA.

¹⁵ CCNUCC Non-paper 39, 5/11/2009 @ 19.00, Contact Group on Enhanced Action on Mitigation and its Associated Means of Implementation: Sub-group on paragraph 1(b) (iii) of the Bali Action Plan, projet de texte proposé par le facilitateur.

Tous les documents relatifs au régime pour le changement climatique peuvent être consultés sur le site web www.unfccc.int.

auxquels s'ajoutent les neuf pays pilotes d'origine. Pour sa part, 37 pays participent au FCPF. Au total, 40 pays participent à l'un de ces systèmes ou aux deux (voir tableau 1). En ce qui concerne les 8 pays participant pleinement aux deux, un processus d'harmonisation est en cours à la fois au niveau national et international.

3.2 Une approche de la REDD basée sur les résultats à travers une approche progressive accompagnée de garde-fous

Les pays en phase de préparation et de mise en œuvre doivent s'attendre à une approche axée sur les résultats de la REDD. Le projet de texte du facilitateur expose trois phases :

- *Phase 1* L'élaboration de stratégies ou plans d'action, orientations, mesures, et de programmes d'acquisition des compétences (la phase préparatoire) ;
- *Phase 2* La mise en œuvre de ces stratégies ou plans, orientations et mesures, qui pourraient nécessiter d'autres programmes d'acquisition de compétences et des transferts de technologie ; et
- *Phase 3* Des actions prises sur la base des résultats, mesurées, notifiées et vérifiées¹⁶.

C'est une « REDD à plusieurs vitesses » qui est prévue, avec des délais de transition variables entre les phases, adaptés aux différents degrés de préparation des pays. Le soutien commencerait par l'acquisition des compétences, le renforcement institutionnel et la mise en place de capacités d'observation (Streck *et al.*, 2009). De nombreux pays ont d'ores et déjà lancé la phase 1 et mis en œuvre de nombreux programmes multilatéraux, bilatéraux et unilatéraux. Outre l'ONU-REDD et le FCPF, on peut citer d'autres mécanismes ou dispositifs, comme notamment la Global Environment Facility, le Congo Basin Forest Fund, les dispositifs bilatéraux mis en place par l'Initiative internationale norvégienne Climat Forêt, ainsi que l'Amazon Fund créé par le Brésil (Streck *et al.*, 2009). La Banque mondiale a également institué le programme d'investissement pour la forêt (FIP), dont le but est de renforcer la préparation des pays devant participer à la REDD par l'octroi de financements relais destinés à mettre en œuvre les réformes et réaliser les investissements prônés par les programmes de préparation¹⁷.

Il reste à définir les détails de chaque phase et, en particulier, les indicateurs de performance, les critères d'éligibilité et les exigences en matière d'observation. La Norvège a proposé des critères d'éligibilité détaillés à des fins de transition entre les phases. À ce stade, le texte du facilitateur fait simplement état de « recommandations ou critères », qui plus est entre crochets, concernant les actions pouvant faire l'objet d'un financement, sans établir de lien avec les phases. La rémunération des réductions des émissions sur la base d'indicateurs relayés par des tiers a fait l'objet de discussions pour la phase 2 (Streck *et al.*, 2009)¹⁸.

Il reste à préciser les objectifs et le champ d'action exact de la REDD. Cependant, les négociateurs se sont quasiment mis d'accord sur la nécessité d'instaurer des garde-fous¹⁹ sur :

- la non-permanence des réductions d'émissions ;
- la fuite ou le déplacement des émissions (à savoir, lorsque les actions d'atténuation dans une région peuvent directement ou indirectement entraîner une augmentation des émissions dans une autre région) ;
- les structures transparentes de gouvernance et les mécanismes accessibles de soutien (le « garde-fou de la gouvernance ») ;
- la cohérence avec les programmes nationaux pour la forêt et les conventions et accords internationaux ;
- le respect des droits des populations autochtones et des communautés locales et la

16 CCNUCC Non-paper 39, 5/11/2009 @ 19.00, Contact Group on Enhanced Action on Mitigation and its Associated Means of Implementation: Sub-group on paragraph 1(b) (iii) of the Bali Action Plan, projet de texte proposé par le facilitateur.

17 Voir Streck *et al.*, 2009 pour un aperçu des institutions participant à la REDD ou proposées pour la REDD.

18 Le Groupe de travail informel sur le financement intérimaire de la REDD divise la phase 2 en deux, 1) acquisition des compétences et 2) rémunérations des réductions des émissions mesurées par des tiers.

19 CCNUCC Non-paper 39, 5/11/2009 @ 19.00, Contact Group on Enhanced Action on Mitigation and its Associated Means of Implementation: Sub-group on paragraph 1(b) (iii) of the Bali Action Plan, projet de texte proposé par le facilitateur, paragraphe 4, *Principles – safeguards*.

contribution pleine et entière de toutes les parties prenantes concernées (le « garde-fou social ») ;

- la protection de la diversité biologique, notamment par l'adoption de garde-fous sur la transformation des forêts naturelles et l'amélioration des avantages sociaux et environnementaux, en incluant les services environnementaux ou des écosystèmes (le « garde-fou environnemental »).

Le texte s'avère toutefois insuffisant. Certaines dispositions de première importance apparaissent entre crochets et aucun contrôle de l'application et du respect des garde-fous n'est prévu.

3.3 Éclaircissements sur le MRV et bilan : définitions

Le suivi MRV est un nouveau concept introduit par le Plan d'action de Bali. Bien que les mesures et le reporting et, dans certaines proportions, la vérification, soient utilisés dans le contexte du régime actuel sur le climat, le BAP les a définis et mis mutuellement en relation pour la première fois. Il n'a cependant pas donné de définition des trois termes.

Depuis cette époque, la terminologie des MRV figurant dans les documents et la littérature en rapport avec la REDD a été utilisée de façon incohérente, avec à la clé un risque de malentendus. Certains emploient les termes « observation, reporting et vérification », d'autres les termes « mesures, reporting et vérification » pour désigner les MRV, d'autres se réfèrent à l'observation pour désigner plusieurs composantes des MRV. L'ONU-REDD, par exemple, utilisait au départ la dénomination « MARV » – measurement, assessment, reporting and verification = mesure, évaluation, communication et vérification (ONU-REDD, 2008b et 2009a), mais est depuis revenu à la dénomination MRV (ONU-REDD, 2009b).

Dans le présent rapport, le suivi MRV est interprété comme désignant les mesures, le reporting et la vérification. Il est considéré comme faisant partie d'un système coordonné qui, accompagné d'un contrôle (concept différent de celui de la vérification), sera nécessaire à l'observation de la REDD tant au plan national qu'international, non seulement pour évaluer et améliorer sa mise en œuvre, mais aussi pour établir la confiance dans le régime.

Les quatre termes, mesure, reporting, vérification et contrôle, sont définis comme suit :

Les **mesures** peuvent désigner des évaluations à la fois quantitatives et qualitatives, et comprennent l'analyse et la production de résultats, ainsi que les mesures effectives ou les observations des paramètres fondamentaux. Bien qu'elles désignent en général des attributs quantifiables, n'importe quel phénomène peut être mesuré (Breidenich et Bodansky, 2009). Un exemple d'évaluation qualitative est le projet de législation nationale dans le cadre de la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), dans lequel le Secrétariat mesure la conformité des Parties en effectuant une évaluation qualitative de leur législation de mise en œuvre nationale et en lui attribuant une catégorie de classement déterminée par son degré de conformité aux exigences de la CITES (Reeve, 2002). Dans le cadre d'un accord REDD, les mesures peuvent faire référence non seulement aux mesures et analyses des émissions et éliminations de GES, mais aussi aux mesures et aux évaluations des progrès concernant la préparation et la mise en œuvre durant les phases 1 et 2 (similaire au projet de législation nationale de la CITES) et la sauvegarde de ces progrès durant la phase 3.

Le processus de mesure relève en général de la responsabilité de l'État. Toutefois, il peut être délégué à des organismes non publics, tels que les instituts de recherche, la société civile ou des organismes du secteur public, ou tenir compte de leur avis.

Le **reporting** est généralement considéré comme le processus par lequel les Parties soumettent des rapports officiels à la Conférence des Parties (COP) ou, dans le cas du Protocole de Kyoto, lorsque la COP fait office de Réunion des Parties (COP/MOP). Le reporting relève en général de

la responsabilité de l'État, mais dans le cadre de certaines conventions, des intervenants non publics peuvent aussi transmettre directement des informations ou présenter des observations sur les rapports gouvernementaux, ou participer au processus national de préparation des rapports (Breidenich et Bodansky, 2009). La CITES en est un exemple, au même titre que l'Organisation internationale du travail (OIT) (Reeve, 2002), alors que la Convention sur la diversité biologique (CBD) recommande que les Parties mettent en place un processus consultatif faisant entrer en jeu les acteurs concernés lors de la préparation des rapports nationaux (Breidenich et Bodansky, 2009). Dans le cadre d'un accord REDD, les rapports peuvent être également transmis à d'autres institutions internationales à prendre en compte, comme l'ONU-REDD et le FCPF.

La **vérification** fait généralement référence au processus de vérification indépendante de l'exactitude et de la crédibilité des informations transmises ou aux procédures servant à recueillir des informations²⁰. La vérification peut jouer un rôle essentiel au niveau de l'instauration d'un climat de confiance entre les parties. D'une manière générale, la mise en place d'un régime strict de vérification est une composante incontournable des accords sur le contrôle des armes et la non-prolifération nucléaire. Il est essentiel pour la crédibilité du système pris dans sa globalité que cette fonction soit indépendante. Elle doit donc être confiée à des acteurs non gouvernementaux²¹.

Le **contrôle** diffère de la vérification, même si les deux concepts ont parfois tendance à se confondre. La vérification est d'une manière générale une fonction technique sans jugement de valeur. Le contrôle, en revanche, peut faire place à une évaluation des performances ou à une évaluation de l'adéquation des engagements plus généralement. Dans le cadre du FCPF, des panels consultatifs techniques ad hoc sont constitués afin de contrôler les propositions de préparation à la REDD. En revanche, dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, un système de contrôle indépendant par des spécialistes des communications nationales et des inventaires des émissions de GES des Parties de l'Annexe I a été instauré. Cependant, le terme « contrôle » en vertu de la CCNUCC a été largement interprété comme une évaluation technique de la mise en œuvre, et non comme une estimation des performances, et n'implique une vérification que dans des domaines restreints (Breidenich et Bodansky, 2009).

3.4 L'observation dans le cadre du régime actuel pour le climat²²

L'observation des engagements pris dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto reposait jusqu'à présent sur les informations contenues dans les rapports et les inventaires des émissions de gaz à effet de serre préparés et communiqués par les États et contrôlés, en ce qui concerne les pays visés à l'Annexe I, par des experts indépendants. Les exigences en matière d'observation sont plus strictes pour les pays de l'Annexe I que pour les autres (c'est-à-dire les pays en développement), dans la mesure où les premiers ont des objectifs à atteindre en matière d'émissions polluantes.

Toutes les Parties à la CCNUCC ont toutefois les obligations suivantes :

- mettre en œuvre des mesures d'atténuation des émissions de GES (la Convention-cadre et le Protocole déterminent différents types possibles de politiques et de mesures, mais ne contraignent pas les Parties à en adopter une en particulier) ; et
- adresser des rapports à la CCNUCC par le biais de communications nationales et d'inventaires des niveaux de GES.

Les parties de l'Annexe I doivent soumettre, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la Convention, puis ensuite à intervalles réguliers, une communication nationale à la Conférence des parties (COP) décrivant les étapes entreprises ou prévues pour la mise en œuvre de la

20 PNUE, 2007, point 22 (« Le processus de vérification a pour but de vérifier l'exactitude des données ou informations transmises par une Partie au secrétariat de l'AEM. Le processus est entrepris par un tiers, secrétariat ou ONG, ou par eux deux en liaison avec d'autres parties au traité. »).

21 Une présentation de la vérification dans les traités internationaux peut être consultée dans Breidenich et Bodansky, 2009.

22 Voir Breidenich et Bodansky, 2009, pour une présentation des critères de reporting et de contrôle dans le cadre du régime pour le climat.

CCNUCC. Depuis 1996, les parties de l'Annexe I ont aussi dû soumettre à la Conférence des parties un inventaire annuel distinct des émissions dues à l'activité humaine, avec le détail des sources, et des éliminations d'émissions par les puits de carbone, s'accompagnant d'un Rapport d'inventaire national comportant des informations sur la conjoncture nationale et sur les méthodes pertinentes pour le contrôle et l'analyse de l'inventaire. Des informations précises sur les politiques et les mesures mises en œuvre par les Parties de l'Annexe I pour respecter les obligations d'objectifs fixées par la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto doivent figurer dans leurs communications nationales.

Les Parties non visées à l'Annexe I ont également l'obligation de soumettre des communications nationales (comprenant des inventaires), mais ont jusqu'à trois ans après l'entrée en vigueur pour remettre leur première communication. Les directives de reporting sont beaucoup plus souples que pour les Parties de l'Annexe I. En effet, les Parties non visées à l'Annexe I sont encouragées à rendre compte de leurs politiques et de leurs mesures, elles jouissent d'une totale liberté dans ce domaine et dans les méthodes à adopter. Les pays les moins développés (PMD) peuvent soumettre leurs communications initiales au moment de leur choix. Dans le cadre du nouvel accord sur le climat à venir, les obligations de reporting des Parties non visées à l'Annexe I devraient toutefois se durcir. Cependant, tout en prévoyant d'annualiser la transmission des inventaires, le projet se contente de proposer la remise de communications nationales tous les six ans sans imposer d'obligation aux PMD²³.

Outre le reporting volontaire par les parties, la CCNUCC a recours à un système de contrôles approfondis (les rapports IDR ou rapports d'examen approfondis) effectués par des spécialistes externes. Ce processus, établi par une décision de la COP1, soumet à un contrôle approfondi les communications nationales des Parties de l'Annexe I à une équipe de spécialistes désignés par les parties et les organisations internationales et tirés au sort dans une liste préalablement validée. Les spécialistes ne sont pas autorisés à participer aux équipes de contrôle de la communication nationale de leur propre pays. Le processus des rapports IDR est au départ proposé sous la forme d'une option dans le cadre des visites des pays, avec le consentement de la Partie concernée. Dans la pratique, les contrôles sont effectués dans le pays au moins tous les cinq ans afin d'examiner de plus près la documentation et les données d'activité et d'évaluer les dispositions prises par le pays en matière d'institutions, de procédures et d'archivage. Composée de trois à six personnes et coordonnée par le Secrétariat de la CCNUCC, les équipes de contrôle se rendent en général dans la capitale du pays quatre à cinq jours avant le début de l'IDR, et rencontrent les membres du gouvernement concernés, des chercheurs, universitaires et scientifiques, des entrepreneurs et des ONG de protection de l'environnement. En 1998, les Parties ont décidé que le contrôle devait être divisé en deux volets distincts : un contrôle technique des informations sur les inventaires, et un contrôle des informations d'autre nature contenues dans les communications nationales.

Le Protocole de Kyoto a amélioré le système en introduisant un outil permettant d'agir en fonction des informations des rapports, ajoutant en fait une boucle de rétroaction. Dans le cadre du Protocole, les équipes des spécialistes du contrôle doivent préparer un rapport pour la MOP dans lequel ils évaluent la mise en œuvre des engagements de chaque Partie de l'Annexe I et identifient les problèmes et facteurs potentiels qui impactent la réalisation des engagements. Les rapports sont distribués à toutes les Parties par le Secrétariat, qui répertorie les « questions de mise en œuvre » identifiées dans les rapports et les soumet en vue d'une étude ultérieure par la COP/MOP et le Comité de conformité.

Les contrôles des communications nationales réalisés par les spécialistes ont pour but de « fournir une évaluation technique complète et minutieuse de la mise en œuvre de la Convention » par chacune des Parties²⁴. Dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, le contrôle vise dans une grande mesure à faciliter la compréhension et à disposer d'un retour d'information sur les données des rapports. Au cours de réunions avec des experts et des parties prenantes

23 CCNUCC Non-paper n° 28, 9/10/2009 @ 10:00, Contact Group on Enhanced Action on Mitigation and its Associated Means of Implementation, Non-paper by the chair, Annex 1.

24 Décision 2/CP.1, 'Review of First Communications from the Parties Included in Annex I to the Convention'.

du pays, les équipes tentent de vérifier les informations communiquées et de comparer les estimations d'émissions par rapport aux inventaires ou aux autres données dans la mesure du possible. Néanmoins, selon Breidenich et Bodansky, « *leur aptitude à vérifier véritablement ces informations sont limitées. En raison du manque de spécificité des engagements des Parties et, par conséquent, des directives de reporting, les informations actuellement fournies par les parties de l'Annexe I sur les politiques et les mesures d'atténuation ne permettent pas une évaluation ou une vérification totale de leur efficacité, ou une comparaison des initiatives des différents pays* » (Breidenich et Bodansky, 2009).

Il n'existe pas de contrôle équivalent des communications nationales et des inventaires des Parties non visées à l'Annexe I dans le cadre de la CCNUCC. Un Groupe consultatif d'experts (GCE) a été créé par la COP dans le but d'améliorer la préparation des communications nationales, en permettant aux Parties de partager leurs expériences et de déterminer les obstacles et les besoins en acquisition de compétences. Même s'il a pu fournir un retour d'information sur les inventaires des Parties non concernées par l'Annexe I, il n'a cependant pas contrôlé ni vérifié les données communiquées. Le mandat du GCE a pris fin en 2007 mais a récemment été renouvelé. Dans le cadre des négociations actuelles sur le climat, un système de contrôle similaire à celui de l'IDR mais couvrant toutes les parties est en discussion au sein du groupe de contact sur l'atténuation²⁵.

Le Protocole de Kyoto a mis en place un système d'audit et de vérification des activités du projet en vertu du Mécanisme de développement propre (MPD), dans l'objectif de « garantir la transparence, l'efficacité et l'imputation des responsabilités ». Les « entités opérationnelles » accréditées sont chargées : i) de la validation des activités proposées par le MDP via une évaluation indépendante de l'activité par rapport aux exigences du MDP, et (ii) de la vérification et certification des réductions d'émissions des activités de projet enregistrées auprès du MDP (voir la section 4.4 et l'encadré 4 pour de plus amples informations).

3.5 L'observation au-delà du carbone : éléments nouveaux

« Alors que le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) fournit des normes de mesure du carbone, les systèmes d'observation de la REDD doivent gérer un ensemble plus large de paramètres et en même temps générer des données rapides et faciles à consulter; susceptibles d'accompagner le processus décisionnel et l'imputation des responsabilités au niveau national. »
(ONU-REDD, 2008a)

« ... un système d'observation favorise l'imputation des responsabilités et l'instauration d'un climat de confiance parmi les parties prenantes locales. »
(FCPF, 2009)

Un système d'observation de la REDD évolue non seulement dans le cadre de la CCNUCC, mais également à travers les débats, les documents d'orientation et les programmes nationaux qui sont préparés dans le cadre de l'ONU-REDD et du FCPF. Plusieurs tentatives visant à coordonner le travail entrepris et à veiller à ce que les programmes nationaux en cours d'élaboration, y compris le programme global ONU-REDD, ne se désynchronisent pas de la CCNUCC, ont eu lieu. Le processus n'a toutefois pas été exempt d'obstacles ni entièrement harmonieux. De fait, le FCPF et l'ONU-REDD, ainsi que les programmes nationaux, ont accompli des progrès et ont élaboré des politiques et des procédures plus progressistes que la CCNUCC.

Il reste à définir à la fois le champ d'action et la forme du système d'observation de la REDD. Ceux qui penchent pour limiter le concept des MRV aux réductions d'émissions et à l'élimination des GES, c'est-à-dire au C-MRV, estiment que les rémunérations qui sont fonction des

performances établies par les résultats des C-MRV seront suffisantes pour parvenir à des réductions d'émissions, souhaitent privilégier la mise au point des paramètres du système C-MRV. Ceux qui sont au fait des défis de la gestion forestière et de la gouvernance dans les pays en développement sont, quant à eux, convaincus qu'il faut privilégier d'autres besoins d'observation de la mise en œuvre de la REDD (voir la figure 3). Ces autres besoins couvrent l'observation de l'application des garde-fous ainsi que des actions devant faire partie du champ d'action et des objectifs de la REDD²⁶. L'approche axée sur les résultats de la REDD devrait également nécessiter l'observation d'indicateurs de performances tenant compte, notamment, de certains aspects de la mise en œuvre effective, des impacts socio-économiques et environnementaux (qui font l'objet de garde-fous), de la participation, et des tiers concernant les résultats GES (Streck *et al.*, 2009).

Jusqu'à présent, la majorité des débats actuels relatifs à l'observation, aux MRV et à la REDD, tant au sein de la CCNUCC qu'en dehors de celle-ci, ont privilégié la mesure des réductions des émissions et de l'élimination des GES par le biais de dispositifs distants de détection et de comptabilisation du carbone, dans le but de développer les capacités de mesure des résultats GES durant la phase 3 (en d'autres termes, l'accent est mis sur le « M » des C-MRV). En revanche, les débats n'ont que très peu porté sur le reporting et quasiment pas sur la vérification ou les conditions de l'observation des performances et de certains aspects de la mise en œuvre de la REDD autre que le carbone (par exemple, l'application des garde-fous), lesquelles revêtent une importance particulière durant les phases 1 et 2, ainsi que durant la phase 3. Si les C-MRV constituent une composante essentielle de tout système d'observation, l'ONU-REDD et le FCPF ont reconnu que la conception et la mise en œuvre de la REDD devaient passer par la mise au point d'un système d'observation plus large allant « au-delà du carbone ».

Le document cadre de l'ONU-REDD indique : « Alors que le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) fournit des normes de mesure du carbone, les systèmes d'observation de la REDD doivent gérer un ensemble plus large de paramètres et en même temps générer des données rapides et faciles à consulter, susceptibles d'accompagner le processus décisionnel et l'imputation des responsabilités au niveau national. » (ONU-REDD, 2008a). L'atelier de l'ONU-REDD qui s'est tenu en septembre 2008 sur l'observation, l'évaluation et la vérification a consacré une partie de ses débats aux paramètres et aux besoins d'observation plus larges que les simples C-MRV et a adressé une première série de recommandations (ONU-REDD, 2008b). Un autre article, rédigé pour la première réunion du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD au Panama, a fait remarquer que « les paramètres de la REDD qui vont au-delà de la mesure des stocks de carbone et des modifications des stocks de carbone ont des chances de devenir incontournables dans les rapports obligatoires à remettre à la convention » et a identifié comme informations indispensables les facteurs responsables de la déforestation et de la dégradation des forêts (ONU-REDD, 2009a). Lors de la deuxième réunion

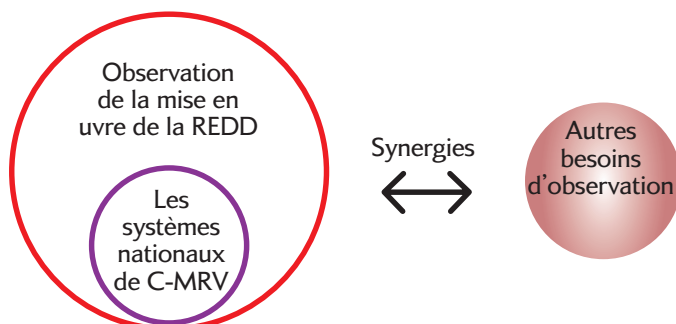


Figure 3 : La relation entre les C-MRV et l'observation de la mise en œuvre de la REDD²⁷

²⁶ Les négociateurs ont débattu de la nécessité d'observer les garde-fous à Barcelone au moins de novembre 2009 (information communiquée à Global Witness).

²⁷ Extrait d'un diaporama de Peter Holmgren, de la FAO, présenté lors d'une réunion de planification initiale sur les Directives sur l'observation pour la mise en œuvre de la REDD, à New York, les 16 et 17 juillet 2009.

du Conseil d'orientation à Montreux en juin 2009, les participants ont admis que les besoins de l'observation allaient au-delà des mesures du carbone. Un article de fond a été présenté énumérant les informations requises pour la mise en œuvre de la REDD, en plus des informations sur le carbone : marchandises ; écosystèmes et autres services ; usages et utilisateurs de ces services ; indicateurs socio-économiques, modes de vie, sécurité alimentaire, indicateurs de pauvreté ; propriété foncière (ONU-REDD, 2009b).

L'ONU-REDD a également reconnu l'importance de la gouvernance et de son observation afin de réduire les émissions (voir encadré 1). Une ébauche de texte sur le thème d'un « Cadre MRV de gouvernance » a ainsi été présentée à Montreux (ONU-REDD, 2009c), et l'ONU-REDD a donné le feu vert à une série de documents de travail qui fourniront une analyse détaillée et des conseils pratiques, ainsi qu'un programme d'ateliers d'acquisition de compétences et de formations. L'ébauche indique que « *les résultats de la gouvernance de la REDD devront être mesurés par rapport à un ensemble d'indicateurs, puis faire l'objet de rapports et de vérifications régis par des processus transparents, afin de contribuer de façon efficace à créer un Cadre MRV de gouvernance* ».

Le fil rouge reliant ces documents sera « *la priorité donnée à la contribution au développement d'un Cadre MRV de gouvernance et d'indicateurs permettant d'évaluer les interventions de la REDD, ainsi qu'à l'élaboration de bonnes pratiques sur le reporting et la vérification de ces indicateurs* » (ONU-REDD, 2009c).

De même, le FCPF a non seulement admis que l'observation exigeait plus que la simple mesure du carbone mais apporté des éclaircissements à ce sujet. Il a par ailleurs reconnu que la gouvernance était une composante essentielle de la préparation à la REDD (FCPF, 2009). L'ébauche la plus récente du modèle de R-PP (propositions pour la préparation), publiée en septembre 2009, et qui sert désormais de document de base à l'ensemble des R-PP en préparation, évoque (composante 4) la conception d'un système d'observation en deux parties : (a) observation des émissions et des éliminations (C-MRV) ; et (b) observations des autres avantages et impacts. Sa raison d'être est qu'un système d'observation, tout en rendant compte de la réduction crédible de la déforestation et/ou de la dégradation des forêts par rapport à un scénario national de référence, afin d'obtenir des mesures incitatives de nature financière

Encadré 1 : La gouvernance et la REDD (ONU-REDD, 2009c)

« Cependant, la livraison de réductions d'émissions prendra place au niveau local, et les questions de gouvernance et de modes de vie seront prépondérantes si la REDD est amenée à représenter un accès à des transitions vers des voies de développement basses en carbone.

Dans ce contexte, une bonne et efficace gouvernance des ressources forestières sera un facteur déterminant du succès des politiques et mesures de la REDD. La bonne gouvernance facilitera un environnement propice à la livraison de réductions d'émissions prévisibles et durables, garantira que les politiques de REDD fourniront suffisamment d'incitation et minimiseront les impacts sociaux négatifs, et promouvra les structures de livraison de services et de paiement préparant à un développement durable et des résultats de réduction de la pauvreté. Les défis de gouvernance sont nombreux : systèmes de tenure foncière qui ne sont pas appliqués, capture par les élites, marginalisation des parties prenantes, mécanismes mal coordonnés et corruption en sont des exemples connus. Ces défis peuvent être adressés par des stratégies de développement coordonnées et cross-sectorielles.

Une tenure sûre et son exécution sont à la base d'une bonne gouvernance, et la renforcent. La gouvernance devra être construite sur des systèmes de tenure pour les terres et le carbone qui seront clairs et applicables ainsi que sur des droits aux ressources bien définis ; elle s'appliquera à des mécanismes associant les différentes parties prenantes et l'habilitation locale ; et sera fondée sur les principes de transparence, d'inclusion, de responsabilisation, de coordination, de capacitation et d'exécution. »

compte tenu des performances obtenues, « favorise également l'imputation des responsabilités et l'instauration d'un climat de confiance parmi les parties prenantes locales. L'élaboration du système doit également tenir compte des idées initiales portant sur l'intégration de capacités d'observation (dans le cadre d'un système coordonné ou d'activités coordonnées) des modes de vie ruraux, de la conservation de la biodiversité et des principaux facteurs de la gouvernance directement pertinents pour la mise en œuvre de la REDD dans le pays, et d'évaluation des impacts de la stratégie de la REDD dans le secteur forestier » (FCPF, 2009). Le modèle considère qu'il est possible d'intégrer (a) et (b) dans un système unique ou d'établir deux systèmes d'observation distincts.

La section 4b sur l'observation des autres avantages et impacts (en d'autres termes, l'observation au-delà du carbone) contient des recommandations que les pays sont invités à suivre lors de la préparation de leur R-PP (voir l'encadré 2). Celles-ci portent sur plusieurs points importants comme la prise en compte par le système d'observation des principaux facteurs de gouvernance, l'observation des impacts sociaux et écologiques, le champ d'action et le rôle des

Encadré 2 : Ne pas restreindre l'observation au carbone (FCPF, 2009)

Modèle des R-PP du FCPF

Section 4b. Autres avantages et impacts

Recommandations

Veillez vous inspirer de ce qui suit pour établir le système d'observation :

1. Comment le système d'observation tiendra-t-il compte des principaux facteurs de gouvernance se rapportant à la mise en œuvre de la REDD ?
2. Comment le système procédera-t-il à l'observation des impacts sociaux et écologiques et mettra-t-il à profit les systèmes nationaux existants d'observation environnementale et sociale ?
3. Comment le système assurera-t-il la mise en place d'une observation et d'un contrôle indépendants auxquels participent la société civile et d'autres parties prenantes capables de faire remonter les informations recueillies pour améliorer la mise en œuvre de la REDD ?
4. Lorsqu'une approche progressive est adoptée, indiquer le délai de mise en œuvre des phases et les principaux résultats attendus.
5. Évaluer les capacités actuelles et futures requises : définir les rôles et les responsabilités, y compris des institutions nationales, dans le domaine de la conception et la mise en œuvre des mesures, du reporting et des vérifications. Définir les besoins d'acquisition de compétences, de formation, de matériel et de logiciels, y compris les opportunités de renforcer les initiatives et les collaborations existantes.
6. Évaluer le champ d'action et le rôle des communautés locales, des ONG, et des diverses agences gouvernementales ou instituts, ainsi que du secteur privé dans le système MRV.
7. Évaluer les systèmes/structures nécessaires à l'observation et au contrôle, à la transparence, à l'accessibilité et au partage des données, tant au niveau national qu'international.
8. Évaluer les besoins financiers et les sources de financement.
9. Le cas échéant, envisager les avantages que pourrait engendrer la conception d'un système regroupant différentes entités subnationales ou régions de plusieurs pays, en fonction de votre propre contexte écologique, institutionnel et économique.

communautés locales, des ONG, des diverses agences gouvernementales ou instituts, et du secteur privé, dans le système MRV.

Le modèle de R-PP prévoit également de dresser un bilan de l'exploitation foncière, de la politique forestière et de la gouvernance pour « aider le pays à identifier les principaux facteurs de déforestation et/ou de dégradation forestière, faire le point sur ses activités en matière de réduction de la déforestation et de la dégradation forestière afin de dégager des approches prometteuses pour la stratégie en gestation de la REDD ». L'efficacité des systèmes d'application de la loi est l'un des thèmes que l'évaluation doit aborder (FCPF, 2009).

L'an dernier, les discussions dans le cadre du FCPF et de l'ONU-REDD ont donc fait l'objet d'avancées importantes en ce qui concerne les contours du système d'observation. L'observation au-delà du carbone et l'observation de la gouvernance ont par ailleurs suscité un intérêt grandissant. De telles avancées n'ont pas rejailli sur la CCNUCC où les négociations ont pris du retard par rapport au FCPF et à l'ONU-REDD. Tout en instaurant un garde-fou sur la gouvernance, le projet de texte du facilitateur est limité. Qui plus est, les discussions de Barcelone n'ont pas abouti à un texte cohérent sur l'observation. La proposition énonce plusieurs dispositions sur l'observation et les MRV sans toutefois jeter les bases d'un système coordonné et cohérent. Tout en prévoyant l'établissement d'un « système national d'observation et de reporting performant et transparent », le texte se limite aux « émissions et éliminations dans le secteur forestier »²⁸. Il met l'accent sur les MRV portant sur les réductions et éliminations des émissions durant la phase 3²⁹. S'il décrit avec plus de précision qu'auparavant la nature des phases, il n'établit pas de liens avec les besoins d'observation et n'aborde pas clairement ces besoins durant les phases 1 et 2. Il reste par ailleurs silencieux sur l'observation des garde-fous, malgré les questions soulevées sur ce point par plusieurs délégations. Le texte contient une nouvelle disposition peu convaincante sur des « critères de reporting simplifiés » associés à des mesures incitatives de performance et de nature financière. Cette disposition apparaît cependant entre crochets.³⁰ Un projet de décision du SBSTA de juin 2009 a une portée tout aussi limitée, même si elle précise qu'elle ne doit pas préjuger de toute décision ultérieure de la COP, donnant ainsi la possibilité de remédier ultérieurement aux lacunes du texte (CCNUCC, 2009b). Ces dispositions seront une nouvelle fois examinées lors du sommet de Copenhague qui, espérons-le, aboutira à des dispositions plus cohérentes et pratiques, tenant compte des avancées atteintes au sein du FCPF et de l'ONU-REDD sur les contours des systèmes d'observation.

Les trois processus ont tous admis, quoique de manière différente, que la garantie de solidité d'un système d'observation de la REDD implique une forme quelconque d'observation indépendante par un tiers chargé de l'observation, de la vérification ou du contrôle, tant au plan national qu'international. Ce point est important pour assurer la transparence, l'imputation des responsabilités et, en définitive, une bonne gouvernance. Il apparaît officiellement pour la première fois dans les recommandations émises lors de l'Atelier de septembre 2008 de l'ONU-REDD sur l'observation, l'évaluation et la vérification, qui font mention de « *la mise en œuvre d'un processus d'observation et de vérification par un tiers, au plan national et international, permettant la transparence du processus* » (UN-REDD, 2008b). Par la suite, certaines propositions faites par les parties à la CCNUCC concernant la REDD ont fait expressément référence à une observation, à un contrôle ou à une vérification indépendante³¹, sans toutefois en préciser la forme. Le projet de texte du facilitateur évoque une équipe de contrôle composée d'experts ou un comité technique de mesure, de reporting et de vérification chargé de la « vérification des actions ». Leur indépendance n'est pas clairement exprimée, sauf dans le cas des « activités à l'échelle subnationale », pour lesquelles l'instauration d'un « organisme

28 CCNUCC Non-paper 39, 5/11/2009 @ 19.00, Contact Group on Enhanced Action on Mitigation and its Associated Means of Implementation: Sub-group on paragraph 1 (b) (iii) of the Bali Action Plan, projet de texte proposé par le facilitateur, paragraphe 5 (c).

29 Ibid, paragraphes 7 et 12 à 15.

30 Ibid, paragraphe 9.

31 Voir par exemple la proposition soumise par Tuvalu, qui décrit la nécessité d'une observation indépendante de « pratiques certifiées de gestion forestière durable » (FCCC/KP/AWG/2009/MISC.5/Add.1) ; et le texte soumis par la Norvège, proposant ce qui suit : « *La Conférence des Parties élaborera des modalités, des règles et des procédures pour le mécanisme REDD-plus, en particulier afin de garantir la transparence, l'efficacité et l'imputation des responsabilités par le biais d'audits et de vérifications indépendants des activités de la REDD-plus et la distribution et l'utilisation des rémunérations en relation avec la REDD-plus* » (FCCC/AWG/LCA/2009/INF.2, page 128).

indépendant » est proposée³². À ce stade, il est difficile de dire si un tel mécanisme fonctionnerait indépendamment du système de contrôle proposé pour les inventaires et les communications nationales.

Le projet de décision du SBSTA de juin 2009 fait également mention d'un contrôle indépendant, en prescrivant « d'ouvrir les systèmes d'observation nationaux et leurs résultats à un contrôle indépendant, comme convenu par la Conférence des Parties ». (CCNUCC 2009b). Toutefois, la disposition, à l'instar des dispositions du projet de texte du facilitateur sur une équipe de contrôle ou un comité technique de mesure, de reporting et de vérification, figure entre crochets, ce qui veut dire qu'elle ne fait toujours pas l'unanimité.

La disposition la plus explicite sur l'observation et le contrôle indépendants figure dans le modèle de R-PP du FCPF, lequel demande aux pays d'indiquer de quelle manière un système d'observation « d'autres avantages et impacts » pourrait « *assurer la mise en place d'une observation et d'un contrôle indépendants auxquels participent la société civile et d'autres parties prenantes capables de faire remonter les informations recueillies pour améliorer la mise en œuvre de la REDD* » (voir encadré 2) (FCPF, 2009). Les R-PP en cours de préparation devront par conséquent répondre à cette question lors de la prochaine réunion du Comité des participants en mars 2010.

Outre l'identification des besoins d'observation, le FCPF et l'ONU-REDD ont mis au point des procédures qui fonctionnent en pratique comme un système d'observation. Lors de chaque réunion du Comité des participants au FCPF et du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, les propositions nationales et les contrôles des panels consultatifs techniques sont respectivement présentés. Sur le plan pratique, cette procédure remplit la fonction d'un système d'observation durant la phase 1 et comble le vide créé par l'absence d'un système dans le cadre de la CCNUCC.

³² CCNUCC Non-paper 39, 5/11/2009 @ 19.00, Contact Group on Enhanced Action on Mitigation and its Associated Means of Implementation: Sub-group on paragraph 1(b) (iii) of the Bali Action Plan, projet de texte proposé par le facilitateur, paragraphe 22 (b).

4. Enseignements que l'on peut tirer pour la REDD de systèmes existants

4.1 L'observation indépendante des forêts

« *L'Observation indépendante des forêts revient à une tierce partie qui, par autorisation des autorités de l'État, fournit une évaluation du respect de la loi, ainsi qu'une observation et une assistance au contrôle et au suivi des infractions forestières.* » (Global Witness, 2005)

Développée au cours des dix dernières années, dans le contexte de l'exploitation forestière en concessions, en tant qu'organisme chargé d'observer la conformité à la loi et les systèmes d'application de la législation forestière, l'OIF publie des informations objectives sur le contrôle des activités dans le secteur forestier. Actuellement mise en œuvre dans cinq pays, elle traite des problèmes de gouvernance et de transparence et apporte son soutien à l'application de la loi forestière au niveau national. Accordant la priorité aux données issues d'enquêtes de terrain, elle est à même de fournir des preuves fiables sur la gestion des forêts, notamment de dénoncer les faiblesses institutionnelles et la corruption, et de signaler les activités illégales³³.

Le statut officiel mais néanmoins indépendant de l'OIF en fait un cas à part. Un observateur indépendant (en général une ONG et parfois, bien que ce ne soit pas une solution idéale, une entité privée) conclut un contrat avec une institution hôte locale, en général le ministère des Eaux et Forêts. La reconnaissance que procure un tel contrat garantit que les rapports, basés sur des missions de terrain, souvent conduites en compagnie des représentants officiels du secteur forestier, sont dûment pris en compte par l'État concerné. Une fois en présence des preuves, la probabilité que l'État concerné et les autorités judiciaires engagent des procès contre les responsables des infractions est plus élevée. L'OIF est aussi un instrument utile pour renforcer la société civile³⁴ : il améliore la transparence et l'imputation des responsabilités en permettant d'accéder aux informations et de les diffuser ; il présente une preuve des pratiques illégales, et ouvre des espaces aux débats publics. L'OIF est avant tout un outil d'observation de la gouvernance destiné à tous les régimes de gestion forestière et constitue dès lors une forme d'observation des systèmes.

L'OIF a été mise en œuvre en Asie (Cambodge), en Afrique (Cameroun et République du Congo) et en Amérique centrale (Honduras et Nicaragua). Des missions en rapport avec l'OIF ont également été menées dans d'autres pays, avec notamment des ateliers d'acquisition de compétences au Libéria, en Indonésie et au Nicaragua, et des ateliers d'information en Amérique centrale et au Pérou. Des études de faisabilité et des missions pilotes ont aussi eu lieu dans plusieurs pays³⁵. Depuis sa création en 1999, les parties prenantes du monde entier saluent le rôle de l'OIF et notamment le soutien qu'elle apporte à l'application de la loi et sa contribution à la réforme du secteur forestier, instaurant par là-même crédibilité et confiance. Cela se traduit par l'acceptation de l'OIF dans l'initiative Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux de l'UE (FLEGT), en tant que composante des accords volontaires de partenariat (AVP) bilatéraux négociés dans le cadre de la FLEGT (voir ci-dessous et l'encadré 3).

L'OIF a bien fonctionné dans un scénario de bonne volonté de la part des politiques, de large champ d'action de son mandat, d'incitation à la participation, de relations constructives avec l'institution hôte, tandis que l'observateur préserve un esprit d'objectivité. L'expérience démontre que pour être efficace, l'observateur doit pouvoir accéder à l'information et au terrain et avoir la liberté de publier ses conclusions. Les observateurs proviennent en général d'organisations de la société civile (OSC) et font participer des équipes multidisciplinaires à des missions de terrain. Au Nicaragua, à l'heure actuelle, l'observation est déléguée à l'échelon local avec la proposition de création d'Unités d'observation régionales, et les représentants des sociétés civiles sont en

³³ Voir Global Witness, 2009, *Une décennie d'expérience : Enseignements à tirer de l'Observation indépendante des forêts en vue de la stratégie REDD*, pour une description détaillée de l'OIF.

³⁴ Le terme *société civile* employé dans ce rapport englobe les communautés locales, les populations autochtones, les ONG locales et internationales et, d'une manière générale, toutes les populations dépendantes des forêts.

³⁵ Voir Global Witness, 2009, Tableau 1 pour un aperçu des projets de l'OIF dans le monde.

train d'être formés au rôle d'observateur. En République du Congo, les ONG REM et Forests Monitor forment la société civile et conduisent des missions de terrain au cours desquelles une équipe d'experts est assistée par une équipe en formation.

L'observateur émet des recommandations dans ses rapports, mais les organismes exécutifs conservent la responsabilité de leur mise en œuvre. Au Cameroun, en République du Congo et au Honduras, les rapports de l'observateur sont examinés par un comité de lecture composé de pairs, qui joue à la fois le rôle de tampon face aux entités ayant des intérêts, et celui de plateforme chargée de débattre des rapports et d'assumer les responsabilités communes. Au Honduras, pays dans lequel l'observateur est une organisation locale, le comité de lecture se compose de membres de la société civile, du secteur privé, de représentants du gouvernement, de donateurs et de l'observateur.

L'OIF a aussi donné des résultats optimaux dans un cadre de financement à long terme, bien que ce n'ait pas toujours été le cas. Les coûts du lancement et de la mise en œuvre d'une initiative de l'OIF ne sont pas élevés. Sur la base de l'expérience acquise au Cameroun, le montant général moyen du lancement et de la gestion d'un programme de l'OIF pendant un an s'élève à environ 630 000 US\$³⁶. Cependant, un financement plus important permettrait l'observation d'activités plus nombreuses, une plus vaste couverture du patrimoine forestier, ainsi que l'acquisition de compétences par la société civile. Le programme actuellement en cours en République du Congo coûte environ 1 million US\$ par an. Il couvre des ateliers régionaux d'acquisition des compétences et la formation de la société civile (REM, 2009). Lorsque le système d'observation commencera à être bien en place, les revenus issus des pénalités couvriront plus que largement les coûts initiaux. La réduction des activités illégales permet également de garantir le paiement des taxes et des autres revenus dus.

Comme indiqué ci-avant, un système d'observation de la REDD, outre la question du carbone, doit aborder d'autres problématiques et notamment les facteurs responsables de la déforestation et de la dégradation, les droits et impacts sociaux, la protection de la biodiversité et l'intégrité environnementale, et le degré de réalisation de la REDD. Il est essentiel de bien comprendre les facteurs et la façon dont ils évoluent au contact de la REDD. L'OIF apporte une réponse à l'un des facteurs fondamentaux les plus importants, à savoir la gouvernance, et fait bénéficier les pays confrontés à de nombreux défis de gouvernance de ses dix années d'expérience. L'expérience acquise par le biais du développement et de la mise en œuvre de l'OIF sur le terrain peut déterminer les domaines que la REDD doit observer, et la *méthodologie* à appliquer.

4.2 Le système de garantie de la légalité FLEGT

Le système de garantie de la légalité (SGL) FLEGT, qui doit être créé dans le cadre des accords volontaires de partenariats (AVP) conclus entre l'UE et les pays producteurs de bois, réserve les licences à l'exportation uniquement au bois produit légalement. Une observation indépendante inspirée de l'OIF fait partie intégrante de ces plans d'octroi de licences et est considérée comme une composante indispensable à leur crédibilité (voir encadré 3). Jusqu'à présent, seulement deux AVP ont été signés, l'un avec le Ghana et l'autre avec la République du Congo. En République du Congo, le programme d'OIF, financé en grande partie par la Commission européenne, est explicitement connecté au processus FLEGT dans les termes de référence. Mis en œuvre par REM et Forests Monitor, ce programme baptisé techniquement « *Acquisition des compétences dans le bassin du Congo et observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo (OI-FLEG)* », a pour objectif global l'observation de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance dans le cadre de l'AVP signé en mai 2009 entre le Congo et l'Union européenne (REM, 2007). Il est prévu que l'OI-FLEG soit « adjointe et/ou intégrée aux systèmes d'observations indiqués dans les AVP » (REM et Forests Monitor, 2007).

³⁶ Global Witness, 2009, Tableau 2. Les coûts corrigés de l'inflation reposent sur le budget de lancement et de gestion d'une initiative d'OIF au Cameroun en 2002 préparé par Global Witness.

Encadré 3 : Observation indépendante dans le cadre de la FLEGT

Les Accords volontaires de partenariat (AVP) de l'UE

Pour s'attaquer au problème de la coupe illégale du bois et du négoce dont il fait l'objet, la Commission européenne a adopté en 2003 un Plan d'action pour l'Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux de l'UE (FLEGT). Ce Plan proposait le développement d'Accords volontaires de partenariat (AVP) conclus entre l'UE et les pays producteurs de bois, garantissant que seuls les produits ligneux ayant été produits conformément à la législation nationale du pays exportateur participant à l'initiative pouvaient être importés dans l'UE. Les accords mettent en place un système d'octroi de licences dans le pays producteur afin d'identifier le bois légalement produit. Seul le bois couvert par une licence en cours de validité sera autorisé à être exporté vers l'UE. (Règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil, article 4.1)

- ***L'observation indépendante, une composante du système d'octroi de licences FLEGT***

Le Plan comprend la mise en œuvre d'un Système de garantie de la légalité (SGL) réservant les licences à l'exportation uniquement au bois produit légalement. L'observation indépendante par un tiers fait partie intégrante du SGL afin d'assurer le bon fonctionnement du système et de protéger sa crédibilité. Un ensemble de principes et de critères faisant office de directives sur les composantes d'une observation indépendante efficace a été proposé (UE, 2007). Il se caractérise comme suit :

Niveau Les détails de l'observation indépendante doivent être définis dans les négociations de l'AVP, qui sont actuellement en cours dans un certain nombre de pays. Cela signifie que la fonction d'observation indépendante sera formulée et mise en œuvre pays par pays. À l'heure actuelle, le Ghana et la République du Congo sont les seuls pays à avoir signé un AVP. Le contrat avec le Ghana ne stipule toutefois pas les détails relatifs au système d'observation indépendante (FERN, 2009).

Champ L'observation devra englober toutes les exigences requises pour l'émission des licences FLEGT et contrôler la totalité de la chaîne d'approvisionnement, depuis la délivrance des permis jusqu'à l'exportation.

Arrangements institutionnels L'observateur tiers, qui est une entité non politique et indépendante, surveille la mise en œuvre du SGL et transmet ses conclusions à un Comité conjoint de mise en œuvre (JIC). Le JIC comprend des représentants du pays partenaire, de la Commission européenne et des États membres, et peut aussi créer un Comité de suivi subsidiaire. Ce Comité de suivi examine et valide de façon objective les conclusions de l'observateur tiers avant leur publication. Sur la base de ces conclusions, il recommande des actions de correction de la non-conformité ou des défaillances du système, et vérifie que ces actions ont ensuite été efficacement mises en œuvre.

Mandat L'observateur tiers travaille dans le cadre d'un contrat ou d'un accord conclu avec le pays partenaire. L'accord doit préciser les domaines à observer et garantir à l'observateur un déroulement sans interférence de sa mission, la possibilité de consulter les informations des entreprises et du gouvernement, et l'accès aux propriétés forestières et aux sites concernés. Bien que l'observateur décide du contenu final de son rapport, les directives générales de l'UE n'expliquent pas encore clairement si toutes les conclusions seront rendues publiques.

Financement Il reste à définir. Il est probable qu'une aide au développement couvrira partiellement le financement du FLEGT.

L'OI-FLEG, au fur et à mesure de son évolution, pourrait être riche d'enseignements en ce qui concerne l'élaboration de directives pour l'observation indépendante de la REDD, tout comme les principes et les critères d'une observation indépendante développés par l'UE dans le cadre des AVP (encadré 3 ; UE, 2007). L'expérience acquise dans le cadre de la FLEGT pourrait servir à éclairer à la fois les systèmes d'observation nationaux développés via les stratégies REDD dans les pays dans lesquels les préparations à la REDD sont déjà enclenchées, ainsi que la formulation des politiques, des normes, des directives et des procédures au niveau international.

4.3 L'ombudsman de Colombie-Britannique

Pays de l'Annexe I, la Colombie-Britannique est un bon exemple de l'utilisation du rôle de l'ombudsman dans l'accomplissement de missions d'observation dans le secteur forestier. Le Comité des pratiques forestières (*Forest Practices Board*) associe les rôles d'ombudsman et d'auditeur pour évaluer le respect du Code des pratiques forestières (*Forest Practice Code*) par le gouvernement et l'industrie forestière, et peut les tenir tous deux publiquement responsables des pratiques forestières. Le Comité commande des audits, enquête sur les réclamations, examine les décisions de justice et émet des recommandations à l'attention du gouvernement et des industriels. Pendant ses six premières années d'existence, le Forest Practices Board a ainsi émis plus de 270 recommandations dans plus de 120 rapports, dont la majorité ont été mises en œuvre par le gouvernement et les industriels (Global Witness, 2005)³⁷. D'autres pays de l'Annexe I pourraient tirer profit de la création de systèmes similaires.

4.4 Le mécanisme de développement propre (MDP)

Conformément au Protocole de Kyoto, le MDP autorise les pays s'étant engagés à réduire leurs émissions à atteindre leurs objectifs en soutenant des projets propices à la réduction d'émissions dans les pays en développement. Ces projets permettent aux pays en développement d'acquérir des crédits CER (certificats de réduction d'émissions), qui peuvent alors être achetés par les Parties de l'Annexe I pour compenser leurs émissions nationales de gaz à effet de serre. Ce mécanisme est supervisé par un Conseil exécutif composé de 10 membres de Parties signataires du Protocole de Kyoto, qui rend compte à la COP/MOP. L'afforestation et la reforestation (A/R) sont les seules activités forestières proposées par le MDP. Les « entités opérationnelles » qui évaluent et vérifient les activités doivent être accréditées par le Comité exécutif (voir encadré 4).

La mise en œuvre des projets d'A/R dans le cadre du MDP n'est pas considérée comme une réussite. Six seulement sont actuellement enregistrés, c'est-à-dire que 0,27 % des activités de projet enregistrées auprès du MDP concernent l'afforestation et la reforestation³⁸. Les raisons invoquées pour justifier cet échec apparent sont le manque d'expertise forestière dans la préparation des projets d'A/R (Schoene et Netto, 2005), la difficulté à prouver la valeur ajoutée et les coûts de transaction élevés, qui affectent en particulier les projets de taille modeste (Karsenty, 2005). Ces difficultés ont à leur tour été associées au problème consistant à démontrer la propriété et à quantifier les réductions d'émissions (Rosales, 2009). Une étude de l'expérience acquise à l'occasion de la mise en œuvre de projets d'A/R dans le cadre du MDP et du fonctionnement des entités opérationnelles permettrait d'éclairer le développement des systèmes pour la REDD.

37 Des informations supplémentaires sur le Forest Practices Board et le secteur forestier en Colombie-Britannique sont consultables sur les sites www.fpb.gov.bc.ca/ et www.bcforestinformation.com/PDFs/FSA-013-E.pdf.

38 Les statistiques du MDP sont consultables à l'adresse suivante : <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByScopePieChart.html>

Encadré 4 : Les audits dans le cadre du MDP

Entités opérationnelles

Le Protocole de Kyoto prévoit la nomination d'« entités opérationnelles » par la COP/MOP. Il s'agit d'entités nationales indépendantes ou d'organisations internationales chargées des missions suivantes : (i) validation des activités proposées par le MDP via une évaluation indépendante de l'activité par rapport aux exigences du MDP, et (ii) vérification et certification des réductions d'émissions des activités de projet enregistrées auprès du MDP. Ce processus consiste en un examen indépendant et une détermination ex post des réductions d'émissions observées et résultant d'une activité dûment enregistrée pendant la période de vérification, ainsi que d'une garantie écrite certifiant que les réductions vérifiées ont bien été obtenues. En ce sens, leur rôle dans le MDP peut être comparé à celui d'un auditeur. Les entités opérationnelles doivent remettre un rapport de vérification destiné à être rendu public.

Niveau Comme il s'agit d'un mécanisme de financement basé sur un projet, la fonction d'observation porte sur des projets spécifiques.

Champ d'action Les entités opérationnelles n'examinent que la réduction nette des émissions obtenue depuis le début du projet.

Dispositions institutionnelles Les entités opérationnelles sont accréditées par le Comité exécutif en fonction de normes d'accréditation établies (CCNUCC, 2008).

Financement Les sources de financement sont variables. Toutefois, pour être accréditée, une entité opérationnelle doit non seulement démontrer au Comité exécutif qu'elle possède la stabilité financière et les ressources requises pour mener à bien sa mission, mais aussi prouver que son statut financier ne remettra pas en cause son impartialité (UNFCCC, 2009a).

4.5 ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives)

L'ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives)³⁹ est riche en enseignements sur la conception de systèmes REDD nationaux, en particulier en ce qui concerne l'engagement des multiples parties prenantes, la vérification et l'instauration de la confiance. L'ITIE est une coalition de gouvernements, d'entreprises, d'organisations de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales qui cherchent à renforcer la gouvernance en améliorant la transparence et l'imputation des responsabilités dans les secteurs de l'extraction (pétrole, gaz naturel, minéraux) (Global Witness, 2008).

Le processus est supervisé par des représentants de l'État, des entreprises et des organisations de la société civile du pays. La mise en œuvre se déroule au plan national, sous la supervision du Conseil d'administration et du Secrétariat international de l'ITIE. Les groupes issus de la société civile participent directement (ils disposent d'un siège au Conseil d'administration) et via la coalition Publiez ce que vous payez (PCQVP), qui regroupe plus de 350 ONG dans 50 pays (Global Witness, 2008).

Pour démontrer son statut de conformité à l'ITIE, un pays doit obtenir la validation ITIE. La validation est effectuée par un tiers indépendant sélectionné et supervisé par un groupe composé de multiples parties prenantes (Global Witness, 2008). Un système similaire préconisant la supervision de multiples parties prenantes pourrait être mis en place dans le cadre de la REDD afin de vérifier les réductions des émissions et les éliminations de GES.

Il est généralement admis au sein de la coalition ITIE que la participation de la société civile a été efficace non seulement parce qu'elle a hissé plus haut la barre de la transparence requise,

mais a aussi favorisé les débats sur la divulgation des données et de leurs implications, et établi des relations de confiance entre les différentes parties prenantes à un domaine qui, à l'instar du secteur forestier, suscite depuis toujours la polémique (Global Witness, 2008).

Encadré 5 : L'ITIE, une coalition de multiples parties prenantes

L'ITIE présente des caractéristiques qui garantissent la participation de parties prenantes multiples :

- Les groupes issus de la société civile de l'hémisphère sud (où résident la plupart des ressources) et de l'hémisphère nord (d'où provient la majorité des investissements) disposent d'un siège au Conseil d'administration de l'ITIE aux côtés des États candidats, des entreprises d'extraction, des investisseurs et des pays qui soutiennent l'ITIE.
- Un pays candidat doit s'engager à coopérer avec toutes les parties prenantes. Il doit créer un groupe national composé de multiples parties prenantes et publier un plan de travail indiquant comment il compte obtenir la conformité ITIE. Ce plan doit être évalué avec les principales parties prenantes et validé par ces dernières.
- La société civile doit jouer un rôle actif dans le processus, à la fois sur le plan opérationnel et en termes de stratégie, indépendamment des autres parties prenantes. Elle doit continuer à observer et évaluer le processus après sa conception et doit être libre de faire entendre une opinion indépendante sans crainte de représailles.
- Le gouvernement doit résoudre les contraintes de capacité des organisations de la société civile, apporter son assistance à la société civile et aux autres parties prenantes et communiquer avec elles par le biais de réunions régulières et de publications dans les médias.
- Le groupe composé de multiples parties prenantes se charge de sélectionner le validateur indépendant et de superviser le Processus de validation.

L'ITIE au Libéria

En mai 2007, suite au lobbying des ONG de la coalition libérienne PCQVP, le gouvernement du Libéria a annoncé que le secteur forestier serait inclus dans l'Initiative pour la transparence des industries extractives au Libéria (ITIEL). L'ITIEL a été validée en octobre 2009⁴⁰. À ce jour, le Libéria est le seul pays candidat à l'ITIE à avoir inclus le secteur forestier dans le champ d'action.

40 <http://www.leiti.org.lr/>.

5. La conception d'un système d'observation de la REDD

5.1 Champ d'action et caractéristiques

La REDD sera mise en œuvre au plan national, mais son champ d'action en fait une initiative internationale. Cependant, quelle que soit la nature du mécanisme de la REDD et des dispositions de financement qui finiront par être décidées, sa réussite ou son échec dépendront de la solidité du système d'observation et de la mesure dans laquelle la REDD peut offrir des mesures incitatives suffisamment attractives pour susciter une bonne gouvernance forestière. Pour permettre aux institutions internationales (ONU-REDD, FCPF et CCNUCC compris), ainsi qu'aux autorités nationales responsables de sa mise en œuvre, de contrôler les résultats de la REDD et d'en améliorer la mise en œuvre, l'observation de la REDD tant au niveau national qu'international nécessitera un système coordonné et diversifié, associé à des mécanismes de coopération au niveau régional pour prévenir les fuites. Le système d'observation doit répondre à un large éventail de besoins en information, en particulier sur les garde-fous et les facteurs, comprendre des indicateurs de performances, être transparent, performant, indépendant, exhaustif, et reposer sur l'engagement de multiples parties prenantes (voir la figure 4 pour le champ d'action et les caractéristiques proposées d'un système d'observation). Il devra être intégré verticalement et horizontalement, par exemple du niveau local jusqu'au niveau international, et au niveau national, afin de garantir les synergies avec d'autres besoins d'observation. Il doit se concilier avec le système plus vaste d'observation et de conformité et, en particulier, avec les actions nationales d'atténuation adéquates, mais doit être capable de répondre aux besoins spécifiques de la REDD. Il doit être conçu pour instaurer la confiance, pour transmettre les informations requises en temps utile, pour fournir des commentaires en retour permettant d'améliorer la mise en œuvre sur la base de contrôles internationaux indépendants et réguliers et d'alertes précoces destinées à détecter et corriger les manquements.

Inévitablement, la capacité d'observation dans différents pays varie. Cet état de fait a été anticipé dans la stratégie d'un système de REDD à plusieurs vitesses. Pour éviter une discrimination à l'encontre des pays en développement ayant une faible capacité d'observation, un modèle flexible a été demandé (CIFOR, 2008). Quoiqu'il en soit, si tous les pays doivent pouvoir bénéficier de l'opportunité de la REDD, un système d'observation performant et diversifié intégrant une observation indépendante et tirant les enseignements des expériences à la fois au

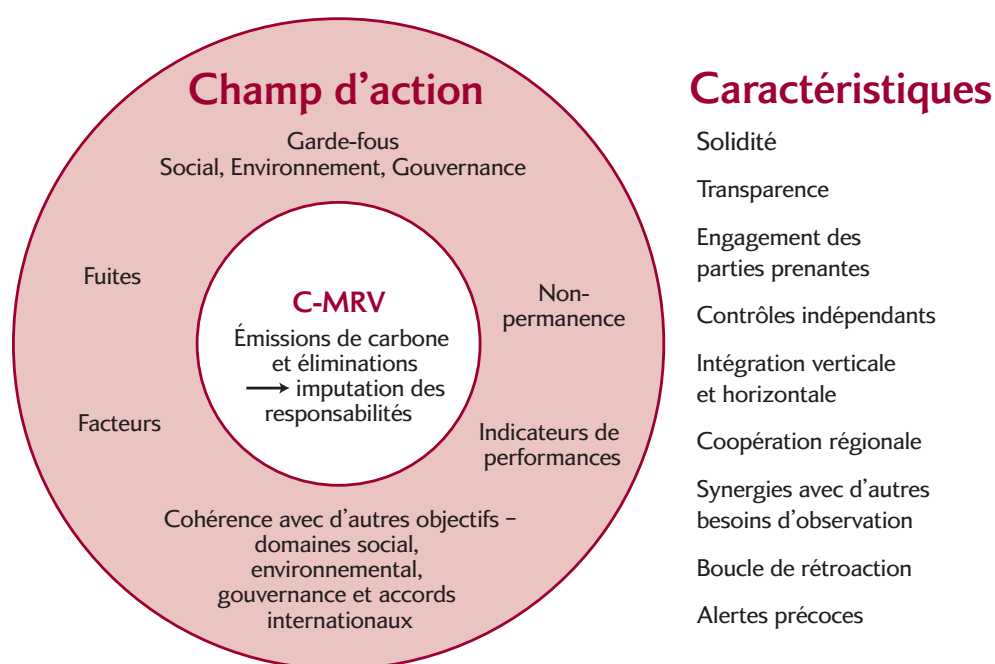


Figure 4 : Le champ d'action et les caractéristiques d'un système d'observation de la REDD

sein et en dehors du secteur forestier doit être mis en place avant le versement de fonds importants au cours des phases 2 et 3.

5.2 La participation des parties prenantes

Les expériences de l'OIF et de l'ITIE montrent que les parties prenantes doivent participer le plus tôt possible à la conception, non seulement des systèmes d'observation nationaux, mais également du mécanisme plus vaste de la REDD. Les parties prenantes sont la société civile, les populations autochtones et les communautés locales, le secteur privé et les services chargés d'appliquer la loi (à savoir, police et autres organismes et autorités forestières). L'expérience tirée de la mise en œuvre d'autres accords environnementaux multilatéraux (AEM) tels que le protocole de Montréal et la CITES montre qu'il est possible d'anticiper, voire dans une certaine mesure d'éviter, des résultats inattendus comme l'essor de nouveaux types de délinquance environnementale ou l'utilisation frauduleuse des permis, lorsque les officiers chargés d'appliquer la loi participent à la conception des systèmes⁴¹. Faire participer certains organismes de lutte contre la délinquance environnementale dans le cadre d'une coopération internationale tels qu'Interpol et la LATF (agence intergouvernementale africaine instituée par l'accord de Lusaka basée au Kenya) permettrait de réduire au minimum les risques de fraude au carbone ainsi que d'autres formes de criminalité⁴². De plus, les facteurs de la déforestation étant exogènes au secteur forestier, tous les secteurs concernés doivent participer à un stade précoce. L'expérience tirée de l'ITIE montre que l'engagement de la société civile « au niveau des conseils » (à savoir, en participant aux entités nationales de la REDD, autorité de mise en œuvre comprise) permettrait d'instaurer un climat de confiance et de gagner en transparence dans un environnement souvent conflictuel. Le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, au sein duquel siègent pleinement des représentants de la société civile et des groupes autochtones, constitue un exemple qu'il faudrait suivre aux niveaux national et international en ce qui concerne les institutions de mise en œuvre de la REDD.

5.3 Systèmes adaptés faisant appel à des technologies simples

Un système national d'observation doit être adapté au contexte national et ne pas faire seulement appel à des technologies onéreuses ou « high-tech ». D'autres secteurs, comme en particulier celui des pêches, offrent des exemples de systèmes d'observation faisant appel à des technologies simples. En Guinée, un projet financé par des donateurs a permis d'initier les pêcheurs locaux à l'utilisation d'unités et de radios GPS reliées aux stations de surveillance du Centre national de surveillance et de protection des pêches (CNSP), qui envoie un bateau de patrouille lorsque des chalutiers en infraction sont repérés par les pêcheurs. En deux ans, ce dispositif a permis de faire chuter de 60 % les incursions illégales de chalutiers industriels dans les bandes de pêches côtières. Le projet, d'une enveloppe de seulement 20 000 US\$, a également permis d'instaurer un plus grand climat de confiance entre les pêcheurs et le CNSP, ce qui a augmenté l'efficacité des recherches en mer (Reeve, 2007). Aux Philippines, un système similaire a été développé sans faire appel à des fonds étrangers. Les dons de téléphones portables par la population philippine ont permis à près de 900 pêcheurs de signaler aux autorités, par l'envoi de messages SMS, les activités de pêche illégale à la dynamite ou au chalut (Vincent, 2007). On pourrait citer d'autres exemples dans le secteur forestier. Au Brésil, certaines méthodes inédites utilisant Internet, de nature à inspirer d'autres pays REDD, ont été mises au point à des fins d'observation et d'application de la loi, en donnant accès à des informations sur les terres converties illicitement et en les mettant effectivement à l'index de toute activité économique⁴³.

41 Dans le cadre des négociations du protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, un résultat inattendu a été l'essor du commerce illicite des SACO (substances appauvrissant la couche d'ozone) suite à la mise en œuvre de mesures en vertu du protocole. Dans le cadre de la CITES, il a fallu élaborer des méthodes de lutte contre la fraude aux permis et contre l'exploitation des vides juridiques du traité.

42 Interpol et son groupe de travail sur la criminalité liée à la pollution ont commencé à se pencher sur les possibilités de fraude au carbone dans le cadre du projet sur la criminalité liée au changement climatique. La Task Force instituée par l'accord de Lusaka, dans le cadre d'un accord régional africain visant à lutter contre le commerce transnational illicite de la faune et de la flore sauvages, se trouve dans une position unique pour lutter contre la criminalité liée au carbone en Afrique

43 Tasso Azevedo, communication personnelle (2008). Voir www.florestal.gov.br.

6. L'observation indépendante de la REDD (OI-REDD)

« L'engagement et la motivation politiques doivent être exprimés au plus haut niveau avant un investissement dans des systèmes nationaux d'observation. Il existe en effet de nombreux exemples de mise en œuvre d'initiatives nationales d'observation dénuée de ce soutien politique et l'expérience montre qu'elles ne sont pas viables. » (ONU-REDD, 2009a).

6.1 Raison d'être : instaurer la confiance à travers un système cohérent et coordonné

L'établissement de systèmes nationaux faisant participer la société civile à l'observation indépendante de la REDD (OI-REDD) et l'incorporant dans un système d'observation cohérent permettrait d'instaurer un climat de confiance dans la REDD et de veiller à la gouvernance et à sa mise en œuvre au niveau national. (La figure 5 illustre la manière dont l'OI-REDD s'intégrerait dans un système cohérent.) Dans les faits, l'OI-REDD ferait partie du cadre MRV de gouvernance envisagé par le programme ONU-REDD.

Les circonstances nationales des pays REDD sont extrêmement différentes. La mise en œuvre réussie de la REDD dépendra de la capacité des institutions nationales à s'acquitter des activités de la REDD (Streck *et al.*, 2009). Des institutions fortes seront nécessaires pour régir la mobilisation, l'allocation et le versement des fonds. Ces institutions devront faire preuve d'efficacité, de rapidité de réaction, d'intégrité environnementale, et rendre compte de leurs obligations fiduciaires afin de gagner la confiance des investisseurs, de la société civile et des autres parties prenantes. L'observation du développement institutionnel aux cours des premières phases de la REDD sera essentielle pour instaurer un climat de confiance et démontrer que les institutions se comportent de manière équitable, transparente et responsable. L'OIF observe la performance institutionnelle. Un système inspiré de l'OIF pour l'OI-REDD peut remplir la même fonction et permettre de veiller à ce que la REDD enregistre à terme des résultats sous la forme de réductions et d'éliminations des émissions.

Les systèmes d'OI-REDD nationaux doivent reposer sur un ensemble minimum de normes (voir l'encadré 6, ci-dessous) mises au point au niveau international sur la base de l'expérience acquise via des systèmes tels que l'OIF et l'observation indépendante dans la FLEGT (OI-FLEG). Pour optimiser l'efficacité et les avantages de l'OI-REDD, un organisme de coordination international devra le gérer globalement, analyser les rapports et établir des comparaisons entre les pays, identifier les problèmes et les signaler aux institutions chargées de la mise en œuvre de la REDD au plan international, ainsi qu'aux autorités nationales de mise en œuvre de la REDD. Pour éviter une prolifération d'institutions, il serait préférable de créer cet organisme de coordination au sein d'une institution existante.

Un système coordonné d'OI-REDD permettrait de renforcer et d'instaurer la confiance dans les systèmes d'observation nationaux de la REDD, y compris les C-MRV. Les responsabilités confiées aux institutions nationales étant progressivement de plus en plus nombreuses, l'OI-REDD permettra de veiller continuellement à l'exécution des services et au respect des normes. À l'instar de l'OIF, qui a un statut officiel mais reste indépendante, l'OI-REDD devra être distincte des systèmes d'observation nationaux, mais néanmoins évoluer en parallèle et faire partie du cadre institutionnel (voir la figure 5). Les rapports et les recommandations de l'OI-REDD pourraient en outre bénéficier d'une importance équivalente à ceux des systèmes nationaux. L'expérience de l'OIF souligne également la nécessité de créer un organisme associant de multiples parties prenantes chargé d'effectuer un examen par les pairs (un Comité de lecture / contrôle), qui étudierait tous les rapports de l'observateur indépendant (l'équivalent dans le cadre de la FLEGT est le Comité de suivi proposé). Le Comité pourrait également remplir d'autres fonctions, et notamment étudier les communications nationales et les inventaires à remettre à la CCNUCC, et sélectionner les vérificateurs et superviser la vérification des réductions d'émissions et des éliminations (similaire à la supervision de validation dans le cadre de l'ITIE)⁴⁴.

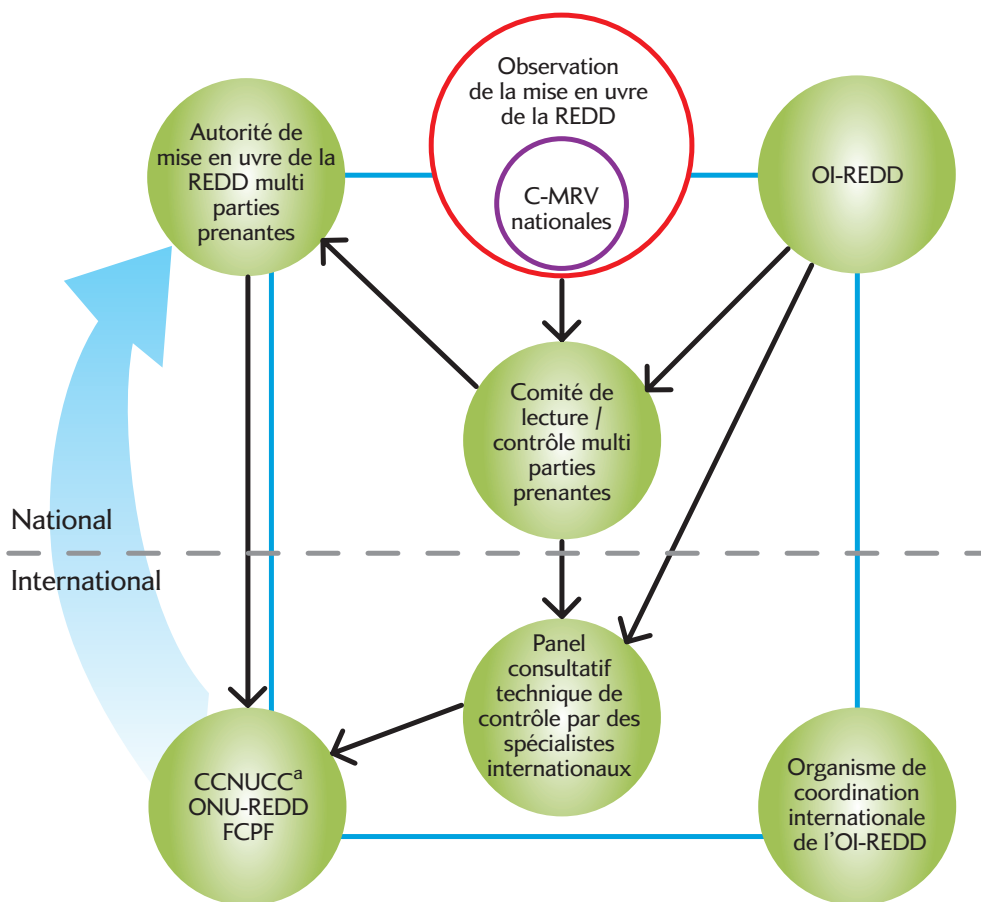


Figure 5 : Projet de système d'observation de la REDD

- flux d'information
- ↪ boucle de rétroaction pour guider la mise en œuvre de la REDD
- liens entre les institutions
- a toutes les institutions internationales de financement et de mise en œuvre devront participer à l'observation de manière coordonnée

L'expérience de l'OIF montre que pour pouvoir inspirer le processus de conception et de mise en œuvre, plus tôt les systèmes OI-REDD nationaux seront créés, mieux cela vaudra. L'OI-REDD devrait par conséquent être intégrée aux stratégies nationales en cours de développement dans le cadre du FCPF et de l'ONU-REDD, ainsi qu'aux programmes d'acquisition de compétences durant les phases 1 et 2. Afin également de réduire les risques de corruption et de détournement de fonds, plus tôt les systèmes d'OI-REDD nationaux seront créés, mieux cela vaudra.

6.2 Les enseignements de l'OIF : une application pratique pour la conception de l'OI-REDD

6.2.1 Participation et transparence

Les systèmes d'OI-REDD nationaux doivent se caractériser par leur transparence et leur ouverture à la participation, et rassembler tous les acteurs concernés, à l'instar de l'OIF. Pour ce faire, un processus d'instauration de la confiance constitue une étape préliminaire essentielle, de même que la création d'un Comité de lecture / contrôle chargé de passer en revue et de valider les rapports de l'observateur et d'en assumer la responsabilité. Toutes les parties prenantes devront être représentées de façon équilibrée lors de la discussion portant sur les progrès, les difficultés et les actions. Des réunions régulières devront être organisées afin d'éviter toute annulation par des parties ayant des intérêts catégoriels.

La participation pourra aussi être renforcée grâce à la création de synergies efficaces, à la coordination des travaux et au partage de l'information entre toutes les parties prenantes. Par ailleurs, la coordination, le partage d'information et la diffusion des idées rendraient le système d'OI-REDD global à la fois plus solide et plus efficace. Un site web unique de l'OI-REDD hébergé par un organisme international (soit un nouvel organisme international de coordination de l'OI-REDD, soit une institution existante telle que l'ONU-REDD) pourrait servir de point de départ. Ce site web regrouperait toutes les activités de l'OI-REDD dans le monde, un peu à la manière de la plate-forme web de la REDD sur le site web de la CCNUCC, et jouerait le rôle d'une importante ressource de formation pour les observateurs indépendants. Le site pourrait publier une actualisation régulière des activités, ainsi que la progression (ou l'absence de progression) des dossiers suivis. À cet égard, le système de suivi des dossiers mis au point pour le Cameroun par le programme de l'OIF pourrait s'avérer très utile⁴⁵. Des enseignements restent aussi à tirer des systèmes web en cours d'élaboration au Brésil, dont le but est d'améliorer la transparence et l'accès à l'information et de renforcer l'application de la loi⁴⁶.

6.2.2 Mandat et observation

L'OI-REDD, comme l'OIF, ne fonctionnera bien que si sa conception est saine, ce qui constitue le premier grand défi. Modifier un concept déjà en place mais défectueux se traduirait par un gaspillage de temps et de ressources, aussi est-il essentiel que le concept soit valable dès le départ. C'est le principe fondamental pour que l'OI-REDD opère correctement et pour que la communauté internationale aborde avec confiance le processus de préparation national à la REDD.

Dans l'idéal, un cadre de mise en œuvre nationale de la REDD doit incorporer une observation indépendante, de la même façon que les systèmes de garantie de la légalité FLEGT. Des années de réflexion et de mise au point ont été consacrées à la FLEGT, lesquelles devraient servir à guider la REDD. Les spécialistes de la FLEGT devraient participer à la conception des systèmes de l'OI-REDD, et à la conception de la REDD d'une manière plus générale.

L'OI-REDD aura besoin du même statut officiel mais néanmoins indépendant que l'OIF. Ce statut doit être explicitement formulé par le biais d'un contrat conclu avec les autorités pertinentes dans le pays concerné. Cette démarche garantira l'accès à l'information et au terrain et, surtout, dotera l'observateur d'un statut de reconnaissance officielle. Elle lui permettra de défendre ses conclusions et de faire en sorte que le gouvernement prenne des mesures dans leur sens. Les enquêtes de terrain sont au cœur de l'OIF et doivent également l'être pour l'OI-REDD. Les missions de terrain devront de préférence être menées à bien en compagnie des autorités des eaux et forêts, afin de permettre le partage des compétences et des capacités entre toutes les parties concernées, et de susciter un esprit de confiance et de motivation.

Un observateur indépendant pourrait entreprendre une multitude d'activités sous l'égide de la REDD, rendant nécessaire un système de classification des priorités. Une première étape à cet effet consistera à définir clairement le contexte du pays (législation, application de la loi, enjeux délicats, politique) afin de disposer de pointeurs et de pouvoir identifier les problèmes potentiels. L'OI-REDD pourrait commencer par une approche simple qui répondrait aux questions fondamentales, pour intégrer ensuite progressivement des composantes supplémentaires.

Un système d'OI-REDD doit être créé dans chaque pays participant à la REDD. Le résultat verra probablement la création de nombreuses organisations accomplissant des activités d'observation différentes dans le monde, nécessitant la mise en place d'un ensemble de normes minimales afin de garantir la qualité des systèmes d'observation. L'expérience acquise dans la mise en œuvre de l'OIF a démontré la nécessité d'un ensemble de normes non négociables à appliquer à l'OI-REDD. Les normes minimales proposées sont résumées dans l'encadré 6.

Encadré 6 : Propositions des normes minimales pour l'OI-REDD⁴⁷

L'OI-REDD doit faire l'objet d'un accord officiel conclu avec l'organisation hôte du pays. Il est recommandé de faire figurer l'ensemble des normes minimales suivantes dans l'accord :

- Droit d'accès par l'observateur aux **informations** pertinentes détenues par l'autorité nationale responsable de la mise en œuvre de la REDD, ainsi qu'aux informations pertinentes détenues par les autorités des eaux et des forêts et les autres ministères et autorités à considérer, sans obligation de demande d'approbation préalable.
- Liberté de **mouvement** et droit **d'accès** de l'observateur à toutes les régions du pays afin d'exécuter ses missions de terrain.
- Création d'un Comité de lecture / contrôle chargé de soumettre les rapports à un **examen par les pairs** et de jouer un rôle de **tampon** entre l'observateur et les parties prenantes ; une fois validés, les rapports doivent être publiés par l'organisation hôte.
- Droit de l'observateur de **publier** les rapports dès leur validation ainsi que tous les rapports non validés au terme d'un délai fixé à l'avance (par exemple, 30 jours).
- Droit de l'observateur **d'observation** des réunions entre l'agence d'application et les responsables présumés des fraudes, par exemple dans le cas de fraude au carbone.

À l'instar de l'OIF, les prestataires de l'OI-REDD devront pouvoir démontrer leur indépendance, leur crédibilité, leur rigueur et leur objectivité. Les observateurs doivent être sélectionnés par le biais de processus transparents, éventuellement sous la forme d'un appel à propositions. Les équipes d'OI-REDD doivent être multidisciplinaires et regrouper une expertise dans des domaines suivants : sciences, technique, développement social, économie, droit, gestion administrative et financière.

6.2.3 Quels domaines d'observation ?

Comme il est indiqué plus haut, le modèle de R-PP du FCPF identifie deux types d'informations indispensables à un système d'observation : a) informations liées aux émissions et aux éliminations de GES et b) informations concernant les modes de vie ruraux, la protection de la biodiversité biologique, les facteurs de la gouvernance directement pertinents pour la mise en œuvre de la REDD et les impacts de la REDD dans le secteur forestier (FCPF, 2009). De même, les travaux effectués dans le cadre du programme ONU-REDD sur les MRV ont identifié deux types d'informations indispensables à la mise en œuvre de la REDD : a) informations liées au carbone, et b) informations sur les marchandises ; les écosystèmes et autres services ; les usages et les utilisateurs de ces services ; les indicateurs socio-économiques, les modes de vie, la sécurité alimentaire, les indicateurs de pauvreté ; et la propriété foncière (ONU-REDD, 2009b) ; ainsi que sur la gouvernance (ONU-REDD, 2009c).

Ces deux types d'informations englobent une gamme de biens et de services qui, avec l'application de garde-fous, devraient être soumis à des réglementations, à une mise en application et, donc, à une observation indépendante. En outre, l'établissement des règles – nouvelles lois, réglementations, procédures, etc. – ainsi que leur mise en œuvre et leur application doivent être observés.

Pendant les premières phases, l'accent devra être particulièrement mis sur l'observation afin de bien accompagner la mise en œuvre de la REDD. Il s'agit notamment d'observer le processus par lequel les règles pertinentes sont établies et mises en œuvre. Lors des phases suivantes, l'application de ces règles devra elle aussi être observée, ainsi que leurs résultats en termes de carbone et des autres avantages et impacts de la REDD.

47 Basé sur Global Witness, 2005.

Tableau 3 : Principales questions sur l'observation pour la mise en œuvre de la REDD

	Mise en œuvre de la REDD	Exemples de questions de base
Politique et réglementations	Création de nouveaux cadres politiques et réglementaires pour la régulation et la mise en œuvre de la REDD	La propriété, les droits d'accès et les droits d'utilisation sont-ils clairement définis ? Sont-ils mis en œuvre comme prévu ? Comment les conflits sont-ils résolus ? Les politiques de lutte contre les facteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts sont-elles en place et mises en œuvre, y compris celles concernant des facteurs externes au secteur forestier ? Est-il tenu suffisamment compte des garde-fous ? Les politiques sont-elles en phase avec les conventions et les accords internationaux applicables et sont-elles respectées ?
Transparence, engagement et imputation des responsabilités	Accès à l'information qui doit être fournie proactivement par les autorités, et engagement des parties prenantes dans les processus décisionnels ; imputation des responsabilités aux autorités ; engagement cross-sectoriel ; engagement des agences d'application	Quels sont les flux d'information ? Qui est informé ? Qui participe au processus REDD ? Les règles d'engagement des parties prenantes sont-elles crédibles et fonctionnent-elles comme prévu ? D'autres secteurs et agences d'applications pertinents sont-ils engagés ?
Application	Conformité aux cadres établis	Comment les règles sont-elles établies ? Les garde-fous sont-ils appliqués et respectés ? Quels sont les obstacles à leur mise en œuvre ? Quelles sont les infractions commises, où, et par qui ? La non-conformité débouche-t-elle sur des procès contre les contrevenants ?
Biens et services	Fourniture des biens et services couverts par la REDD : émissions réduites, carbone stocké, bois issu du développement durable et produits forestiers autres que le bois, biodiversité, protection de l'eau et des terres, valeurs culturelles et spirituelles, etc.	Quels sont les biens et services produits, et par qui ? Comment sont-ils quantifiés et mis en valeur ? Comment sont-ils commercialisés ?
Revenus, distribution des avantages et droits	Distribution équitable dans et entre les pays ; respect des droits.	Qui paie quoi à qui, pour quels produits et services ? L'argent arrive-t-il réellement aux destinataires ? Quelles sont les règles fiscales applicables à ces produits et services ? Sont-elles mises en œuvre ? Les droits sont-ils respectés ?

Politique et réglementations

La mise en œuvre de la REDD, y compris l'application des garde-fous, va sans doute nécessiter des transformations profondes des politiques et de la législation dans beaucoup de pays participants. Cela soulève des questions importantes sur les nouveaux cadres réglementaires et politiques requis, et sur les méthodes qui permettront d'évaluer si les systèmes déjà en place sont complets, sans équivoque, clairement exprimés et équitables.

Ces nouvelles politiques doivent faire en sorte que la REDD ne devienne pas une composante du problème et ne vienne pas grossir les rangs des innombrables politiques forestières inefficaces qui ne font qu'accélérer la déforestation et la dégradation des forêts. La mise en place de mesures incitatives fortes favorisant la bonne gouvernance est fondamentale pour éviter un tel résultat. En outre, au niveau de l'application des garde-fous, les réglementations devront traiter des problèmes particuliers tels que les fuites, la permanence, la prévention de la transformation des forêts naturelles, la protection de la biodiversité et l'additionalité.

L'OI-REDD aura la charge de surveiller la mise en œuvre des cadres réglementaires et politiques nouveaux et existants, afin de garantir l'efficacité de leur mise en œuvre et la réalisation de leur

objectif ultime, c'est-à-dire la protection des forêts naturelles dans le respect des droits des populations autochtones et des communautés dépendantes de la forêt. Il aura pour mission de signaler les infractions ainsi que les points faibles ou le manque d'efficacité des dispositions. Par ailleurs, il apportera soutien et informations en vue d'améliorer ces cadres sur le long terme.

Étant donné que la propriété foncière et les droits d'exploitation des forêts sont souvent mal définis dans les pays en développement, l'enjeu de la propriété des ressources doit être abordé afin de garantir une distribution équitable des fonds et autres avantages et de protéger les droits des populations autochtones. Des questions fondamentales doivent être posées : à qui appartient la forêt, et qui a par conséquent le droit de décider de sa gestion et de son utilisation ? Quel est le rôle des droits coutumiers ? Qui peut exercer en toute légitimité des droits sur le carbone forestier ou sur les services fournis par la forêt ? Elles auront une incidence sur des dimensions essentielles de la REDD, notamment les besoins en financement et les coûts, l'affectation et la distribution des fonds, la définition des responsabilités, le risque de conflits, et l'efficacité globale du système.

L'expérience acquise par l'OIF démontre qu'un système d'observation indépendante peut contribuer utilement aux problèmes de propriété des ressources en apportant les données suivantes : (i) information sur la définition des droits sur les terres et le carbone, (ii) clarification des droits fonciers, (iii) évaluation de l'aptitude des institutions à défendre ces droits, (iv) évaluation des dispositions de détermination des responsabilités en cas de violation de ces droits, (v) évaluation de l'impact des droits ou dispositions sur les terres et le carbone pour les communautés forestières et (vi) évaluation des conflits sur les droits.

Transparence, engagement et imputation des responsabilités

L'une des grandes réussites de l'OIF a consisté à améliorer la transparence de l'information et des décisions dans le secteur forestier et à augmenter l'engagement des communautés dépendantes des forêts dans les décisions portant sur l'utilisation et la gestion de la forêt. La transparence et l'engagement sont aussi importants pour la REDD qu'ils se sont déjà révélés l'être pour une bonne gestion des forêts et pour la lutte contre les activités illégales. L'OI-REDD devra évaluer si les critères minimaux garantissant un processus transparent et participatif sont remplis, et répondre à des questions de base telles que, par exemple : quels sont les flux d'information ? Qui est informé ? Qui participe au processus REDD ?

L'OI-REDD jouera un rôle crucial pour veiller à la transparence et à la participation de la société civile, deux facteurs favorables à l'établissement d'un climat de confiance entre les acteurs concernés. La REDD suscite en effet l'espoir mais aussi la suspicion chez tous ceux qui seront le plus affectés par son action, et c'est seulement en obtenant l'engagement de ces acteurs et en les plaçant au centre du processus décisionnel que la REDD sera acceptée et aura des chances de réussir.

La transparence commence par l'accès à l'information. L'OI-REDD est un élément essentiel dans la réussite du processus. Elle permettra une surveillance indépendante de la mise en œuvre de la REDD, qui sera ensuite rendue publique. Lorsque l'on sait que le manque d'informations sur la réalité forestière est fréquent dans de nombreux pays candidats à la REDD, cette fonction revêt une importance particulière. La rationalisation d'informations actualisées apporterait un soutien à la société civile, en garantissant la mise en pratique de la théorie et en imputant la responsabilité aux autorités en cas de manquement.

Mais la transparence ne suffit pas : elle doit faire partie d'un système garantissant l'imputation des responsabilités. Au Ghana et au Libéria, par exemple, l'on peut argumenter que l'accès accru à l'information permet à n'importe quel citoyen de jouer le rôle d'observateur indépendant, et pourrait ainsi éviter à un seul organisme de supporter tout le fardeau de la mission d'observation. Une telle solution ne convient toutefois pas, car l'observateur indépendant doit aussi pouvoir siéger à la table des négociations et être intégré dans le cadre institutionnel afin que sa voix puisse se faire clairement entendre. Son statut n'est pas du tout le même que celui

d'une presse libre. D'autres processus participatifs, tels que l'ITIE, ont compris l'importance d'une participation aux discussions, ne serait-ce que pour exprimer une critique publique sur des sujets débattus à huis clos.

L'engagement doit s'étendre à d'autres secteurs pertinents comme ceux de l'agriculture et de la gestion foncière. Par ailleurs, comme il est indiqué plus haut, toutes les agences d'application concernées doivent participer dès que possible à la conception et à la mise en œuvre de la REDD. Il faut instaurer une relation de confiance et favoriser la coopération entre la société civile et les agences d'application, objectifs que l'OI-REDD, si elle s'inspire de l'OIF, pourrait atteindre de par sa position unique.

Application

L'évaluation de la conformité à la législation, l'observation des systèmes d'application de la loi forestière et la formulation de directives les concernant sont les missions centrales de l'OIF. L'OIF identifie les lois, les réglementations et les procédures touchant à l'exploitation et à la gestion des forêts, analyse leur impact, et détermine les points faibles et les limitations de leur mise en œuvre. L'OIF ne porte pas un jugement, se contentant de fournir des informations rigoureuses et objectives sur l'état du secteur forestier. En tant que tel, elle offre aussi aux autorités des pays concernés des outils permettant de renforcer leur propre crédibilité, ainsi que le contrôle de leurs domaines forestiers.

Les initiatives de la REDD doivent être conscientes des implications étendues de l'application de la législation, comprendre et gérer les risques potentiels. Une étude intéressante de Kishor et Rosenbaum présente une « liste étendue, bien que provisoire, des activités illégales et de leurs indicateurs associés » portant sur 14 catégories d'activités illégales et cas de corruption. Cette étude pourrait renseigner la REDD (Kishor et Rosenbaum, 2003). Karsenty considère quant à lui que la rapide expansion des exploitations illégales dans le secteur forestier « peut uniquement être comprise en rapport avec trois dynamiques émergentes : le lancement de tentatives de régulation des exploitations par le biais de plans de gestion ... les surcapacités de traitement ... [et] l'augmentation du recours à l'approvisionnement non déclaré en bois à des fins domestiques » (Karsenty, 2003). Cette analyse laisse à penser qu'une meilleure application de la législation dans le cadre de la REDD risque en fait de stimuler le paiement de dessous de table encore plus élevés, car une surveillance plus stricte rend plus difficile la complicité entre industriels et représentants officiels. L'augmentation des dessous de table risque à son tour de faire basculer dans le camp adverse des intervenants qui étaient auparavant des champions de la réforme, ce que l'on peut considérer comme une forme de fuite dans le contexte de la REDD. Ainsi, une stratégie et un programme efficaces de lutte contre la corruption, regroupant toutes les agences d'application concernées, peuvent aussi constituer des éléments essentiels de réforme de la gouvernance.

L'objectif de l'OI-REDD consistera à répondre aux questions fondamentales en lien avec l'application de la législation : qualité de la mise en œuvre des règles, y compris des garde-fous, obstacles s'opposant à leur mise en œuvre efficace, découverte de preuves de fraudes, de blanchiment d'argent, d'usurpation, de contournement des règles, de comptabilisation en double des émissions, de corruption et autres pratiques illégales.

L'imputation des responsabilités est une condition indispensable à une application efficace de la législation. Elle évite toute possibilité d'évitement des responsabilités et les pratiques de corruption qui en découlent. L'OI-REDD définira l'imputation des responsabilités des organismes régissant le système REDD, et répondra aux questions concernant les mécanismes afin de leur demander des comptes, par exemple en cas de non-permanence des réductions d'émissions ou de contournement des dispositions légales. Elle contrôlera la fréquence des dispositifs d'imputation des responsabilités et le degré de participation qu'ils offrent, les incidences enregistrées des échecs sur le plan administratif ou des activités illégales, et les actions entreprises (le cas échéant) pour les résoudre.

Biens et services

La mise en œuvre de la REDD peut être considérée comme une fourniture de biens et de services. Bien que la mission principale de la REDD porte sur la protection et l'amélioration de stocks de carbone et la réduction des émissions, la REDD doit aussi veiller à la protection de la biodiversité, des eaux et des terres, ainsi que des valeurs culturelles et spirituelles, et faire en sorte que la production de bois et de produits forestiers non ligneux s'inscrive dans le cadre d'un développement durable.

Les principales questions auxquelles elle doit répondre sont les suivantes : quelle est la nature des biens et des services produits, qui les produit et comment sont-ils quantifiés ? Lorsque la situation s'y prête, un suivi de ces biens et services via un processus assez semblable aux chaînes de traçabilité des marchandises peut être nécessaire. Un tel système devra fournir des informations sur l'expédition des biens et services, le cas échéant, et leur destination, indiquer s'ils font l'objet d'une commercialisation, préciser l'identité des vendeurs et des acheteurs, la nature des transactions convenues et le lieu de la destination finale.

L'objectif majeur de la REDD est de parvenir à une réduction réelle et durable des émissions. La vérification des résultats obtenus implique de se procurer des informations sur les stocks de carbone existants et leurs modifications dans les cinq types de réservoirs de carbone (sols compris) définis dans les directives du GIEC (GIEC 2003 et GIEC 2006) dans tout le secteur forestier, ainsi que dans les autres secteurs d'utilisation des terres et de modification de l'utilisation des terres (c'est-à-dire qu'une comptabilisation du carbone anticipée et complète, prenant en compte une modification éventuelle des stocks, sera nécessaire). Outre les données fournies par les systèmes de détection distante, des informations localisées sur les modifications des stocks de carbone dans les écosystèmes s'imposeront, bien qu'un système intermédiaire de MRV soit sans doute appelé à exploiter des données relayées par des tiers sur les activités forestières, l'utilisation des terres et les catégories de modification d'utilisation des terres couvertes par le champ d'action de la REDD. Dans les deux cas, une vérification sur le terrain s'impose pour garantir la fiabilité des informations. Des missions de terrain communes dirigées par un observateur indépendant et les acteurs engagés dans la comptabilisation du carbone permettraient de réduire les coûts des transactions.

Comme il a été déjà indiqué, les négociations ont essentiellement porté, jusqu'à présent, sur la mesure des réductions des émissions et de l'élimination des GES. Pouvoir déterminer la réalité de ces réductions et éliminations fait entrer en jeu plusieurs acteurs. Les progrès des technologies d'imagerie par satellite et de comptabilisation du carbone permettent de savoir où et si ces réductions et éliminations se sont produites. Les organismes de réglementations officielles fourniront pour leur part des informations sur les auteurs des réductions et éliminations. Un système d'OI-REDD similaire à l'OIF fournira quant à lui un rapport basé sur des preuves de terrain justifiant de la qualité de l'information et des performances des acteurs concernés. Le tout formera une solution systémique qui aidera les autorités de mise en œuvre à corriger leurs propres systèmes afin d'éviter la récurrence d'inexactitudes et d'irrégularités.

La protection des forêts via la REDD devrait permettre de mieux protéger la biodiversité, les eaux et les terres. Mais, bien que la REDD ait le potentiel pour mener à bien ces missions, il n'est pas certain qu'elle y parvienne. Une REDD mal conçue ou le défaut d'application d'un garde-fou visant à prévenir la transformation pourrait entraîner la transformation des forêts naturellement riches en carbone en plantations pauvres sur le plan de la biodiversité. Il existe également un risque de déplacement des pressions, c'est-à-dire que la protection des forêts riches en carbone peut pousser à la conversion ou à la dégradation d'autres écosystèmes également importants pour la biodiversité ou la régulation des eaux d'inondation, telles que les marécages (ONU-REDD, 2009d). Un système d'observation cohérent et fonctionnant bien devrait permettre de sélectionner et de signaler ces risques à un stade aussi précoce que possible. L'OI-REDD constituerait en fait un système capable de tirer très tôt la sonnette d'alarme en cas de risques pour la biodiversité et les autres écosystèmes, de signaler les cas dans lesquels la REDD échoue à remplir sa mission, et expliquer pourquoi.

Les forêts naturelles ont souvent inspiré des valeurs culturelles et spirituelles fondamentales au sein des communautés humaines qui y résident ou qui vivent dans leurs environs. Ces valeurs ont fréquemment joué un rôle de bouclier qui a permis la survie des forêts face à des pressions économiques préconisant leur conversion en vue d'autres usages. Ces valeurs sont en étroite relation avec la terre et les droits d'exploitation, et doivent être respectées et réservées pour que la REDD puisse réussir. L'OI-REDD peut et doit évaluer si ces droits sont respectés, et vérifier si la conception et la progression de la REDD protègent ou au contraire érodent ces valeurs culturelles et spirituelles. Elle doit se faire le porte-voix des populations autochtones et des communautés dépendantes des forêts, dont elle doit relayer par un ou plusieurs canaux les préoccupations tout en trouvant des solutions.

Revenus, distribution des avantages et droits

La REDD devrait générer d'énormes flux de revenus pour les nations riches en ressources forestières. Le mode de répartition de ces fonds dans et entre les pays et la mise en place d'avantages non financiers, tels que l'accès aux services, déterminera l'équité de tout mécanisme REDD.

Une supervision et un audit externes des fonds nationaux de la REDD devront être mis en place pour chaque pays, conformément à des processus internationaux reconnus. L'OI-REDD pourra constituer un instrument supplémentaire de supervision indépendante, en surveillant la distribution des fonds de la REDD et en répondant à un certain nombre de questions : qui paie quoi, à qui, et pour quels produits et services ? L'argent arrive-t-il réellement aux destinataires prévus ? Quelles sont les règles de génération et de redistribution des taxes de ces produits et services ? Comment peut-on qualifier la qualité de leur mise en œuvre ?

Comme nous l'avons vu précédemment, l'OI-REDD peut et doit enquêter sur le respect des droits au fur et à mesure que la conception et la mise en œuvre de la REDD progressent, en particulier les droits des populations autochtones et des communautés dépendantes des forêts. Elle pourra également évaluer si la REDD a bénéficié aux populations autochtones opérant en dehors des économies nationales et utilisant un système de valeur non monétaire.

6.2.4 Financement

Les flux financiers qui devraient circuler par le truchement de la REDD sont inédits dans le secteur forestier. Tout en témoignant de la reconnaissance de l'importance des enjeux, les sommes en jeu emportent des risques considérables. Pour garantir un impact durable, un mécanisme financier soutenu et pensé sur le long terme sera nécessaire pour l'OI-REDD. Les coûts de création et de maintenance doivent figurer au budget des programmes REDD nationaux. L'OI-REDD doit bénéficier de la même permanence que la REDD elle-même. Un financement adapté doit dès lors être prévu pour former les observateurs à des méthodes de travail professionnelles, objectives et rigoureuses, et leur permettre de fournir une prestation performante et de bonne qualité. Le financement doit être déterminé en fonction du niveau d'observation requis pour asseoir la crédibilité de la REDD, et non l'inverse. Les coûts liés à la création et la mise en œuvre des systèmes d'OIF restent modestes. À titre indicatif, les coûts de création et d'exécution d'un projet concret de l'OIF mené pendant un an au Cameroun ont été évalués à 630 000 US\$⁴⁸. Si des sommes plus importantes devaient être investies, elles pourraient permettre d'assurer une couverture plus large du patrimoine forestier et de renforcer l'acquisition des compétences. Le coût global du projet d'OI-FLEG mené en RdC, qui comprend un programme de formation de la société civile, s'élève à environ 1 million US\$ par an (REM, 2009). Entre-temps, l'expérience montre qu'avec le temps, les améliorations en matière d'application de la loi engendrent une augmentation des pénalités qui, si elles sont encaissées, couvre plus que largement les coûts de l'OIF. L'une des réussites du travail de REM au Cameroun consiste en la capacité de plus en plus grande du gouvernement à recouvrer les amendes infligées pour sanctionner des activités forestières illicites⁴⁹.

Les systèmes d'« observation indépendante de la chaîne de traçabilité », mise en place par la Société Générale de Surveillance (SGS) au Libéria et dans d'autres pays, coûtent environ un

million de dollars par an (Hoare *et al.*, 2008). Néanmoins, ces systèmes de suivi du bois sont plus richement dotés en termes de technologies et de ressources humaines que l'OIF, car ils sont conçus pour contrôler tous les flux du bois. L'OIF effectue des vérifications ponctuelles dont la mise en œuvre coûte moins cher. Cependant, le coût de la mise en place de l'OI-REDD serait sans doute plus élevé que celui de l'OIF, en raison de l'expertise technique supplémentaire dont aura besoin l'équipe d'observateurs et des besoins d'acquisition de compétences plus complexes.

Hoare *et al.* suggèrent trois catégories de coûts pour la création de la REDD : (i) coûts du mécanisme (calcul d'une ligne de référence, observation, émission de crédits, etc.) ; (ii) élaboration d'une stratégie nationale de la REDD ; et (iii) mise en œuvre de la stratégie. L'étude fait apparaître que l'observation indépendante, qui est une dimension de l'application de la loi, doit entrer dans la troisième catégorie. L'expérience montre cependant qu'elle est plus efficace si elle commence à un stade précoce (éventuellement via un système intermédiaire ou à court terme), et si ses rapports viennent alimenter la stratégie et la conception du système. De cette façon, les coûts de l'observation indépendante doivent être intégrés aussi tôt que possible au cycle de la conception et de la mise en œuvre de la REDD.

L'expérience montre que l'octroi d'aides de plusieurs millions de dollars n'entraîne pas forcément des progrès. Faute de réforme de la gouvernance et de mesures efficaces contre la corruption, les fonds risquent grandement d'être détournés par des élites corrompues et d'exacerber le problème au lieu de l'atténuer. Plusieurs pays ayant une réputation plus que douteuse en matière de gouvernance, de transparence et d'imputation des responsabilités ont été sélectionnés comme pays pilotes dans le cadre du FCPF et de l'ONU-REDD (voir la figure 1 et le tableau 2). Une observation rigoureuse des financements, des flux et de la distribution des fonds sera aussi importante qu'un accord sur les montants et sur les mécanismes de leur versement.

6.3 L'OI-REDD : une valeur ajoutée pour les MRV et le contrôle

L'OIF a été conçue à l'origine pour opérer dans des scénarios de gouvernance médiocre, dans un contexte de démocraties fragiles et de législations faibles ou ambiguës, sapées par des activités illégales largement répandues, une corruption systématique et des détournements par l'État. Les parallèles sont clairs : les problèmes auxquels a été confrontée l'OIF sont les mêmes pour la REDD. Par exemple, il n'est pas difficile de voir comment le carbone, en tant que marchandise, pourrait remplacer le bois. Il aura une valeur, et des forces se mettront donc en branle afin de se saisir de ses avantages. Les gouvernements assurant une assistance financière pour la REDD et les investisseurs du secteur privé éprouveront davantage de confiance envers les pays qui mettront en place des systèmes efficaces d'observation indépendante de la mise en œuvre de la REDD. Cette confiance sera d'autant plus grande si ces pays vérifient, dans le cadre du mandat de la REDD, que les responsables du contrôle des MRV (quel qu'en soit le champ d'action) accomplissent correctement leur mission, et que les critères minimaux de la mise en œuvre de la REDD, y compris les systèmes de garde-fou, sont respectés. L'attention sera attirée sur les domaines nécessitant une amélioration. Sur la base de l'expérience acquise lors de la création et de la mise en œuvre de l'OIF, les propositions suivantes indiquent comment l'OI-REDD pourrait apporter un soutien au système MRV et au contrôle.

Mesure et reporting Il est prévu que les pays mettant en œuvre les initiatives de la REDD auront l'obligation de mesurer les progrès accomplis à l'aide d'indicateurs et d'effectuer un reporting de leurs performances. L'OI-REDD pourrait apporter un appui aux mesures et au reporting en adoptant les stratégies suivantes :

- *Participation aux programmes d'aide à l'acquisition des compétences des représentants officiels de la société civile et des communautés locales* en vue de leur permettre d'effectuer des mesures et un reporting adéquats et de garantir la continuité de la démarche d'acquisition des compétences. L'aide à l'acquisition de compétences a toujours été une activité essentielle de l'OIF et s'est aussi

48 Voir Global Witness, Une décennie d'expérience, Tableau 2.

49 Voir www.rem.org.uk pour une liste plus complète du bilan de REM.

toujours avérée payante (Global Witness, 2009). L'application de la loi s'en est trouvée améliorée, non seulement en raison de la hausse du niveau de compétence des représentants officiels, mais aussi parce que cette formation a débouché sur une plus grande sensibilisation au rôle essentiel des activités de terrain, en particulier sur l'importance de l'exactitude des mesures. Elle a aussi permis de créer une plus grande motivation des équipes et a convaincu les gouvernements d'investir des ressources pour renforcer les missions de terrain.

- *Observation et évaluation de la collecte des données de terrain et assistance à la collecte.* Le regard impartial d'un tiers garantit que l'information est recueillie selon des méthodes appropriées et exhaustives.
- *Aide au traitement, à l'analyse et à la présentation de l'information* de façon à la rendre utile, c'est-à-dire exacte, complète, comparable et transparente. Il est prévu de mettre au point des directives pour les MRV ; la conformité à ces directives sera nécessaire pour assurer un reporting réussi.
- *La formulation de recommandations et de directives* concernant l'amélioration des protocoles et procédures de reporting. Cette action est nécessaire pour renforcer l'intérêt du reporting et permettre d'établir des comparaisons riches de sens ; l'évaluation de la réussite ou de l'échec de la REDD ne sera possible que si les informations pertinentes sont présentées correctement.

Vérification L'OIF comporte une composante similaire de supervision indépendante de la gouvernance forestière, mais ne se contente pas d'un simple exercice technique, caractéristique de la vérification. Quelle que soit la validité technique et scientifique de l'information, sa valeur se limite à l'usage qui en est fait. L'OIF attire l'attention sur ce point dans ses travaux de suivi. À l'instar de l'OIF, un système d'OI-REDD est utile s'il assure les deux démarches suivantes :

- *Une confirmation objective de l'adéquation entre les informations fournies et la réalité sur le terrain.* Cette confirmation pourrait prendre la forme d'une remise de rapports indépendants ou d'une analyse des rapports officiels accompagnée de commentaires sur leur exactitude. De nombreuses ONG du monde entier ont publié des rapports indépendants, avec des degrés de succès divers. Toutefois, dans le cadre d'un modèle similaire à celui de l'OIF, les informations de l'observateur indépendant auraient un statut officiel, ce qui leur vaudra d'être reconnues et leur donnera plus de possibilité de déclencher des actions concrètes.
- *Adoption d'un rôle de garde-fou et de soutien.* Une fois le système MRV entièrement opérationnel et bien rodé, l'observateur pourra alors intervenir de façon plus intermittente, en effectuant des vérifications ponctuelles afin de s'assurer du bon fonctionnement des MRV. La fréquence de ses interventions pourra être proportionnelle aux résultats des missions ; plus le système s'avérera performant, moins il y aura besoin de ressources d'observation par des tiers.

Contrôle Les rapports d'un observateur indépendant constitueraient de précieux outils d'évaluation des performances de la conception et de la mise en œuvre de la REDD, assistant à la fois le processus de contrôle des PCT et tout mécanisme international de contrôle indépendant par des spécialistes établi dans le cadre de la CCNUCC.

En règle générale, toutes les activités d'observation, y compris les MRV, doivent être portées à la connaissance du public. Cette démarche garantira la crédibilité du système, car l'information sera accessible à des fins de triangulation, d'analyse et de vérification par des tiers quels qu'ils soient, notamment des groupes issus de la société civile, des observateurs internationaux, des donateurs bilatéraux et multilatéraux et d'autres organismes donateurs.

Un système OI-REDD national similaire à l'OIF apporterait une crédibilité considérable à la REDD dans son ensemble. En intégrant les missions de terrain comme activités essentielles de son mandat, il incorporerait la vérification sur le terrain des preuves qu'un système international de contrôle similaire à celui qui existe pour les parties de l'Annexe I serait incapable d'accomplir. Il identifierait également les défaillances systémiques et recommanderait des solutions. À cet égard, son rôle irait au-delà de celui d'une simple vérification de points établis à l'avance pour se transformer en une évaluation de la mise en œuvre correcte des MRV par les autorités en charge. Son rôle principal consisterait à vérifier qu'au plan national, les gouvernements effectuent les mesures et le reporting en respectant des critères de transparence, de cohérence, d'exhaustivité et d'exactitude.

L'entité de coordination internationale de l'OI-REDD, dont la création a été suggérée, permettrait la diffusion des idées dans le pays au travers d'un partage d'expériences. On peut imaginer de déployer des spécialistes d'un pays dans un autre, ou d'organiser des réunions rassemblant les observateurs nationaux. Une telle stratégie renforcerait les initiatives internationales qui permettraient à la REDD de réussir.

6.4 Une approche régionale pour lutter contre les fuites

Décrit comme un « déplacement des émissions » ou une augmentation des émissions d'une région géographique résultant des activités d'atténuation dans une autre région, le phénomène de fuite⁵⁰ est un enjeu important des négociations, car il a le pouvoir de saper l'efficacité globale de la REDD (Fry, 2008). Une fuite peut se produire à l'intérieur du pays ou hors de ses frontières. Par exemple, dans les pays où la conversion à l'agriculture est un facteur important de déforestation et de dégradation des forêts, il est évident que les forêts préservées à un endroit fourniront une raison supplémentaire de défricher des terres ailleurs.

L'opinion publique est de plus en plus sensibilisée au phénomène de fuite, qui se trouve au centre de nombreux débats. Le défi, en l'absence de données, est de trouver une réponse à un problème qui demeure théorique. Toutefois, au fur et à mesure de la mise en œuvre des initiatives de la REDD dans le monde, les fuites devront faire l'objet d'une observation stricte et, dans la mesure du possible, être anticipées.

Le phénomène de fuite, bien qu'il ne soit pas désigné par ce nom, est apparu lors de la mise en œuvre de l'OIF. Au Cambodge, suite au renforcement du signalement des activités illégales, un moratoire sur l'exploitation forestière commerciale a été imposé, lequel a eu pour effet de déplacer les activités illégales ayant lieu dans les grandes concessions dans d'autres régions et dans les pays voisins (Global Witness, 2009). En Amérique centrale, l'opinion publique reconnaît que l'exploitation illégale du bois est un problème régional et non propre à un pays. En conséquence, des études préliminaires ont été entreprises afin de régionaliser l'OIF, en s'inspirant des initiatives existantes au Honduras et au Nicaragua et en incluant d'autres pays de la région. Le programme régional d'acquisition de compétences entrepris par REM dans le bassin du Congo reconnaît également l'importance d'une approche régionale.

Pour résoudre le même risque de fuite dans le cadre de la REDD, on peut envisager de lancer un projet pilote d'approche régionale à l'OI-REDD. Comme l'Amérique centrale est une région de dimension relativement modeste par rapport aux autres, elle pourrait servir de terrain d'essai pour les approches régionales dans le reste du monde.

50 Le glossaire du Mécanisme de développement propre (MDP) définit la fuite comme « la modification nette des émissions dues à l'activité humaine et issues de sources de gaz à effet de serre (GES) se produisant en dehors des frontières du projet, mesurable et attribuable à l'activité du projet de MDP ». Voir http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos_CDM_v04.pdf.

7. Conclusions et recommandations

Un système performant et bien intégré d'observation de la mise en œuvre de la REDD remontant du niveau local au niveau international est nécessaire pour instaurer un climat de confiance dans la REDD, pour réduire le risque de réputation, pour permettre la mise en place d'institutions chargées de contrôler les performances et, à terme, pour veiller à ce que la REDD remplisse son objectif de réduire les émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts. Ce système doit être étendu (répondre à un large éventail de besoins en informations, y compris sur les garde-fous et les facteurs), transparent, indépendant, exhaustif, reposer sur un engagement des multiples parties prenantes, incorporer des indicateurs de performances, et être capable d'émettre des alertes précoces afin de détecter et de corriger les manquements. Ce système doit être mis en place avant le versement de fonds importants au cours des phases 2 et 3. En outre, des mécanismes de coopération au niveau régional pour prévenir les fuites et un système international de contrôle indépendant par des spécialistes pour faire remonter les informations afin d'améliorer la mise en œuvre devront être implémentés. Les mesures, le reporting et la vérification des réductions des émissions et des éliminations des gaz à effet de serre sont une composante essentielle des systèmes d'observation. Toutefois, compte tenu des défis de gouvernance et d'application de la loi forestière sur le terrain dans les pays REDD, les MRV ne suffiront pas à eux seuls à garantir l'obtention de résultats durables et permanents, l'application et le respect des garde-fous, et l'absence d'effets pervers au plan social et environnemental.

Toutes les parties prenantes, société civile, populations autochtones et communautés dépendantes des forêts, secteur privé et agences d'application concernées, doivent participer à la conception des systèmes d'observation nationaux de la REDD. Les autorités publiques œuvrant dans des secteurs apparentés doivent également participer à un stade avancé. L'expérience tirée de l'OIF, de l'ITIE et d'accords environnementaux multilatéraux réglementaires comme le protocole de Montréal et la CITES montre que plus la société civile et les agences d'application participent tôt au processus de conception, meilleurs sont les résultats. Confiance et transparence en ressortent renforcées. En outre, le fait d'impliquer des organismes internationaux de coopération tels qu'Interpol et la LATF permet de réduire au minimum les risques liés à de nouvelles formes de criminalité environnementale comme la fraude au carbone, et d'aborder la question des moyens de lutte contre la corruption et le détournement de fonds. Entre-temps, la participation de la société civile et des populations autochtones au Conseil d'orientation de l'ONU-REDD sert de modèle aux institutions de mise en œuvre, tant au niveau national qu'international.

Les systèmes nationaux d'observation de la REDD doivent être également adaptés. Ils ne doivent pas s'appuyer uniquement sur des méthodologies « high-tech » très onéreuses, mais faire également appel à des méthodes simples et moins coûteuses. Il faut étudier et appliquer les initiatives entreprises dans d'autres secteurs comme celui des pêches, avec par exemple la création de réseaux mettant en contact les communautés locales et les agences d'application grâce au GPS, à la téléphonie mobile et à Internet. Des enseignements peuvent être également tirés des systèmes web innovants actuellement mis au point au Brésil.

On ne soulignera jamais assez l'importance pour la REDD d'un système d'observation diversifié qui va au-delà du carbone à la mise en œuvre et aborde les questions de gouvernance, ainsi que les autres garde-fous, avantages et impacts. Le FCPF et l'ONU-REDD l'ont reconnu et pris en compte, comme le montre le dernier modèle de R-PP. L'insertion dans le modèle de recommandations sur l'observation d'autres avantages et impacts, ainsi que le carbone, et d'une disposition prônant le bilan de l'exploitation foncière, de la politique forestière et de la gouvernance (application de la loi comprise), afin d'identifier les principaux facteurs de la déforestation et de la dégradation forestière et dégager les approches prometteuses pour la stratégie de la REDD, sont le résultat d'un processus d'apprentissage itératif. En fait, à travers leurs orientations, leurs procédures et leurs réunions régulières, le FCPF et l'ONU-REDD observent la REDD durant la phase 1 et développent les paramètres des systèmes d'observation nationaux des phases 2 et 3. La CCNUCC reste toutefois à la traîne de ces développements. Jusqu'à présent, les négociations n'ont pas débouché sur un projet de texte sur un cadre pour la REDD reflétant les orientations progressistes sur l'observation du FCPF et de l'ONU-REDD. Le projet de texte du facilitateur sur la REDD négocié à Barcelone et qui servira de base aux

négociations de Copenhague fait non seulement abstraction de certains besoins d'observation au-delà du carbone dans la phase 3, mais manque de cohérence en ce qui concerne ses dispositions sur l'observation. Bien que des garde-fous soient établis, non seulement sur la gouvernance, mais aussi sur la permanence, les fuites, les droits et l'intégrité environnementale, l'absence de tout moyen visant à observer ces garde-fous les rend inutiles. Par ailleurs, à l'exception d'une disposition sur le contrôle indépendant des systèmes et des résultats, le projet de décision sur les méthodologies du SBSTA du mois de juin a une portée tout aussi limitée. À Copenhague, il faudra remédier à ces échecs patents de la CCNUCC concernant la mise au point d'un cadre pour le système d'observation de la REDD, non seulement afin de ne pas revenir sur les progrès du FCPF et de l'ONU-REDD, mais également afin de veiller, d'une part, à l'intégrité de la mise en œuvre de la REDD durant les trois phases et, d'autre part, à la réalisation de l'objectif ultime de réduction des émissions. Si aucun consensus ne peut être atteint sur l'adoption d'un cadre adapté et efficace, il faudra engager un processus afin de se doter d'un tel cadre, plutôt que d'accepter des dispositions qui représentent un pas en arrière et sont insuffisantes.

Une décennie d'expérience de l'OIF montre que des systèmes nationaux d'observation indépendante de la REDD correctement conçus et mis en œuvre pourraient permettre de gérer les questions de gouvernance et de gagner la confiance des gouvernements donateurs, ainsi que des investisseurs privés et de la société civile. L'intégration de l'OIF aux systèmes de garantie de la légalité de la FLEGT atteste son utilité. La transmission d'informations indépendantes, dûment démontrables et confirmées sur le terrain, à travers des systèmes d'OI-REDD inspirés de l'OIF, faciliterait la création de programmes nationaux REDD efficaces. Plus ces systèmes d'OI-REDD seront créés rapidement, plus ils seront performants, en influençant la conception ainsi que la mise en œuvre de la REDD au plan national. Dans l'idéal, ils devraient être intégrés à des stratégies nationales déjà en cours de développement lors de la première phase préparatoire par le biais du FCPF et de l'ONU-REDD, avec un système d'OI-REDD performant mis en place avant le versement des revenus importants lors des phases suivantes. L'insertion d'une disposition dans les R-PP préconisant une observation et un contrôle indépendants faisant intervenir la société civile constitue un bon début.

Certains se sont inquiétés du coût financier de l'OI-REDD. Toutefois, l'expérience atteste que l'observation indépendante est économiquement rentable. Lorsque le système commence à être bien en place, les revenus issus des pénalités couvrent plus que largement les coûts initiaux. Ils permettent également de réduire la corruption et l'illégalité et d'accroître les rentrées fiscales et les autres recettes publiques. En outre, des avantages non financiers sont également générés par une meilleure gouvernance, ainsi que la garantie de l'accès aux biens et services et la création d'un système d'alarme précoce capable d'empêcher les effets pervers ou non voulus, ou d'éviter les conflits, avec à la clé une diminution des coûts à long terme des mesures correctives en cas d'échec.

Un système s'appuyant sur les seuls processus de la CCNUCC ne sera pas suffisant pour contrôler la REDD. Un système international performant de supervision indépendante pourrait ne pas voir le jour dans le cadre de la CCNUCC. Même si un système de contrôle indépendant de la REDD par des spécialistes, semblable à celui mis en place pour les Parties de l'Annexe I, était établi, il ne permettrait qu'un certain degré de supervision indépendante. La capacité du système existant à vérifier effectivement les informations transmises est limitée (un processus similaire à celui du contrôle par les PCT du FCPF serait plus utile dans le cadre de la REDD, mais ne devrait pas remplacer le processus dans le cadre de la CCNUCC). Par ailleurs, des contrôles théoriques des communications nationales soumises par les gouvernements et de courtes visites régulières dans les pays concernés n'offriraient pas d'informations assez approfondies sur les problèmes de terrain et ne permettraient pas de tirer assez tôt la sonnette d'alarme en cas de risques ou d'échecs. Qui plus est, si les communications nationales n'ont lieu que tous les six ans comme il est proposé, celles-ci n'auront que très peu d'utilité pour le contrôle de la mise en œuvre de la REDD. De même, la vérification des résultats (en termes de carbone et de couverture forestière) et l'audit des fonds nationaux de la REDD ne peuvent pas fournir les informations détaillées nécessaires au contrôle de la mise en œuvre de la REDD. Des systèmes d'OI-REDD nationaux inspirés de l'OIF permettraient de combler ces carences

tout en constituant un moyen d'aborder les questions de gouvernance et de faire participer la société civile à l'observation. Inévitablement, surgiront des problèmes liés à la gouvernance, qui se modifieront avec le temps chaque fois que des acteurs peu scrupuleux et la délinquance inventeront de nouveaux moyens d'exploiter la valeur du carbone. Il ne suffit pas de créer des systèmes et de supposer qu'ils fonctionneront ensuite sans rencontrer de difficultés. Ces systèmes ont besoin d'être régulièrement surveillés, et l'OI-REDD doit être une composante permanente des vérifications et des bilans.

Certaines parties prenantes aux négociations de la CCNUCC ont affirmé que les systèmes pour l'observation de la REDD ne devaient pas outrepasser les mandats des systèmes de surveillance des réductions des émissions dans les pays développés. Cette position est en partie justifiée au vu des efforts de certaines Parties de l'Annexe I de limiter l'efficacité des dispositions sur le respect des normes d'un nouvel accord pour le climat. Mais au lieu de s'engager dans ce que l'on pourrait appeler un « nivellement par le bas », les pays développés et en développement doivent accepter des systèmes performants et transparents. Pour commencer, des systèmes similaires à celui de l'ombudsman de Colombie-Britannique pourraient être établis dans d'autres pays développés. Inévitablement, la question de la souveraineté s'invite dans le débat lorsque l'on parle de création de systèmes nationaux et de systèmes de supervision indépendante. Toutefois, des milliards de dollars devraient, à terme, affluer en provenance des pays développés dans des pays en développement en proie à des problèmes de gouvernance et aux environnements d'affaires très risqués. La confiance de l'opinion internationale et des investisseurs doit être établie, les droits doivent être respectés et les garde-fous appliqués. Des systèmes d'observation nationaux performants et transparents allant au-delà du carbone et intégrant l'OI-REDD le permettront. Ces systèmes ne doivent pas être une formalité à accomplir à la légère pour obtenir les fonds de la REDD, mais doivent être, en tant que tels, utiles aux gouvernements.

Pour veiller à la cohérence et à l'application des meilleures pratiques, des directives sur les normes minimales de conception et de mise en œuvre des systèmes d'OI-REDD doivent être établies au niveau international. Celles-ci ne doivent pas être moins exigeantes que les normes minimales déjà en place (voir l'encadré 6 sur les propositions des normes minimales pour l'OI-REDD). L'OIF apporte sur la table des négociations de la REDD une décennie d'expérience dans le domaine de la conception et de la mise en œuvre de systèmes d'observation indépendante de la forêt auxquels la société civile participe. Les enseignements tirés et présentés plus en détail dans *Une décennie d'expérience : Enseignements à tirer de l'Observation indépendante des forêts en vue de la stratégie REDD* peuvent être immédiatement utilisés pour guider l'établissement de normes et de systèmes pour l'OI-REDD. Ces normes doivent aussi prendre en compte les principes et les critères proposés pour une observation indépendante dans le cadre de la FLEGT et l'expérience acquise par REM lors de la mise en œuvre de l'OI-FLEG. Le *Guide de l'observation indépendante des forêts* constitue un autre outil utile afin d'éclairer l'établissement de systèmes nationaux d'OI-REDD (Global Witness, 2005). Des enseignements peuvent être également tirés de l'expérience acquise dans le domaine des projets d'afforestation et de reforestation menés dans le cadre du MDP ayant recours à des entités opérationnelles.

La REDD représente une opportunité inouïe de réduire la déforestation et la dégradation des forêts et d'introduire des réformes en profondeur, mais elle s'accompagne d'un risque proportionnel si l'on procède à une conception et une mise en œuvre médiocres. La REDD soulève de grandes attentes. Répondre à ces attentes, réduire les risques au minimum, et instaurer un climat de confiance dépend en partie de la mise en œuvre d'un système d'observation performant et transparent, tenant compte des questions de gouvernance, et nous permettra de dépasser le carbone pour procéder à une mise en œuvre effective de la REDD. L'intégration de l'OI-REDD à ce système permettrait à la REDD de devenir une composante de la solution au changement climatique, et non une énième tentative ratée de sauvetage des dernières forêts du monde.

ANNEXE : Notations risque de la Coface⁵¹

1. Notation pays

Elle s'appuie sur :

- des indicateurs macroéconomiques financiers et politiques
- une expertise sur l'environnement des affaires (la note est calculée à partir de sources internes et externes)
- une expertise microéconomique à travers le suivi sur les bases de données de la Coface de 44 millions d'entreprises dans le monde entier et 50 ans d'expérience en matière de paiement sur les flux qu'elle garantit

A1	La situation politique et économique est très favorable et l'environnement des affaires est de qualité. Cet environnement influe favorablement sur le comportement de paiement des entreprises. La probabilité moyenne de défaut est très faible.
A2	La situation politique et économique est favorable, l'environnement des affaires peut comporter quelques lacunes. La probabilité moyenne de défaut est peu élevée.
A3	Le comportement de paiement est susceptible d'être affecté par une modification de l'environnement économique et politique du pays qui est globalement favorable mais volatil. L'environnement des affaires comporte des lacunes. La probabilité moyenne de défaut des entreprises se situe à un niveau convenable.
A4	Les perspectives politiques et économiques peuvent être marquées par quelques fragilités. Une relative volatilité de l'environnement des affaires est susceptible d'affecter les comportements de paiement, la probabilité moyenne que cela conduise à un défaut de paiement restant acceptable.
B	Des incertitudes au plan économique et financier et un environnement des affaires parfois difficile sont susceptibles d'affecter des comportements de paiement. La probabilité moyenne de défaut des entreprises est assez élevée.
C	Les perspectives économiques et politiques très incertaines et un environnement des affaires comportant de nombreuses lacunes sont de nature à détériorer sensiblement le comportement de paiement. La probabilité moyenne de défaut des entreprises est élevée.
D	L'environnement économique et politique présente des risques très élevés et l'environnement des affaires peut être très difficile. Ces fragilités peuvent avoir un impact très sensible sur les comportements de paiement. La probabilité moyenne de défaut des entreprises est très élevée.

2. Notation environnement des affaires

Cette nouvelle notation a pour objet d'évaluer la qualité globale de l'environnement des affaires dans un pays. Elle mesure plus précisément si les comptes des entreprises sont fiables et disponibles, si le système juridique assure une protection équitable et efficace des créanciers et si l'environnement institutionnel et réglementaire est favorable aux transactions interentreprises. Le cœur de cette nouvelle notation repose sur l'expérience de la Coface concernant la qualité des informations disponibles sur les entreprises et la protection juridique des créanciers.

A1	L'environnement des affaires est très satisfaisant. Les bilans des entreprises sont (en général) fiables et disponibles. Le recouvrement de créances est efficace. Les institutions sont de qualité. L'environnement des affaires est favorable pour les entreprises.
A2	L'environnement des affaires est satisfaisant. Les bilans des entreprises, quand ils sont disponibles, sont fiables. Le recouvrement de créances fonctionne convenablement. Les institutions sont globalement performantes. Les entreprises évoluent dans un cadre relativement stable mais perfectible.
A3	L'environnement des affaires est plutôt satisfaisant. Les bilans des entreprises ne sont pas toujours disponibles mais sont relativement fiables. Le recouvrement de créances et les institutions peuvent présenter quelques lacunes. Les entreprises évoluent donc dans un cadre sécurisant mais des insuffisances peuvent poser des difficultés ponctuelles pour les transactions interentreprises.
A4	L'environnement des affaires est convenable. Les bilans des entreprises sont parfois insuffisamment disponibles ou fiables. Le recouvrement de créances n'est pas toujours efficace et les institutions présentent des lacunes. Les entreprises évoluent donc dans un cadre acceptable mais parfois instable. Cela peut poser des difficultés pour les transactions interentreprises.
B	L'environnement des affaires est moyen. La fiabilité et la disponibilité des bilans d'entreprise sont très variables. Le recouvrement de créances est parfois difficile. Les institutions présentent certaines fragilités. Les entreprises évoluent dans un cadre instable ou peu performant. C'est un facteur de risques à prendre en compte pour les transactions interentreprises.
C	L'environnement des affaires est difficile. Les bilans des entreprises sont souvent indisponibles et peu fiables. Le recouvrement de créances est aléatoire. Les institutions présentent de nombreuses insuffisances. Les entreprises évoluent dans un cadre difficile. Cela constitue un risque important pour les transactions interentreprises.
D	L'environnement des affaires est très difficile. Les bilans des entreprises sont très rarement disponibles et, quand ils le sont, ils sont rarement fiables. Le système juridique rend le recouvrement de créances très aléatoire. Les institutions présentent des insuffisances majeures pour les transactions interentreprises.

Bibliographie

- Breidenich, C. et Bodansky, D. (2009), *Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement*, Centre Pew sur les changements climatiques globaux. www.pewclimate.org
- CIFOR (2008), *Moving ahead with REDD. Issues, options and implications*, p. 7. Publié par Arild Angelsen. Bogor, Indonésie. http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen0801.pdf
- Réglementation (CE) n°2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=2005&nu_doc=2173
- UE (2007), *Note d'information FLEGT N°7. Directives sur le contrôle indépendant*. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_BR7_2007_en.pdf
- FCPF (2009), *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Preparation Proposal (R-PP) Template, R-PP v.3* (4 septembre 2009).
- FERN (2009), *Update report on FLEGT Voluntary Partnership Agreements*, EU Forest Watch.
- Fry, Ian (2008), *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime*, RECIEL Vol. 17, n° 2, août 2008.
- Global Witness (2005), *Guide de l'Observation indépendante des forêts*, Londres, Royaume-Uni. <http://www.globalwitness.org/pages/en/ifm.html>
- Global Witness (2008), « *Honest Engagement – Transparency and civil society participation in REDD* ». http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/759/en/honest_engagement_transparency_and_civil_society_p
- Global Witness (2009), *Une décennie d'expérience : Enseignements à tirer de l'Observation indépendante des forêts en vue de la stratégie REDD*, Londres, Royaume-Uni.
- Hoare, A., Legge, T., Nussbaum, R. et Saunders, J. (2008), *Estimating the cost of building capacity in rainforest nations to allow them to participate in a global REDD mechanism*, Chatham House et ProForest, Royaume-Uni. http://www.occ.gov.uk/activities/eliasch/Chatham_House_cost_of_building_capacity.pdf
- GIEC (2003), *Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry*. Programme du GIEC des inventaires nationaux de gaz à effet de serre. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf.html>
- GIEC (2006), *Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/4_Volume4/V4_01_Ch1_Introduction.pdf
- Karsenty, A. (2003), *Underlying causes of illegal exploitation of tropical timber*, *International Forestry Review*, 5(3).
- Karsenty, A. (2005), *The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices*, *International Forestry Review*, 10(3).
- Kishor, N.M. et Rosenbaum, K.L. (2003), *Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector*, *International Forestry Review*, 5(3)
- Reeve, R. (2002), *Policing International Trade in Endangered Species: the CITES Treaty and Compliance*, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House) et Earthscan, Londres, Royaume-Uni.
- Reeve, R. (2007), *Enforcement: Challenges and Lessons Learned*, article de fond pour l'Atelier sur l'augmentation et le contrôle de la délinquance environnementale internationale, Chatham House, 10 et 11 décembre 2007.
- REM (2007), *Termes de Référence. Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo*, version validée du 8 juillet 2007. <http://www.observationcongo.info/TdR.html>
- REM (2009), communications personnelles avec des membres supérieurs du personnel de REM.
- REM et Forests Monitor (2007), *Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo*. http://www.forestsmonitor.org/en/capacity_building_congo
- Rosales, J. (2009), *Uncertainty and REDD: an Ethical Approach to this Nagging Problem*, sur le site ClimateEthics.org. <http://climateethics.org/?p=95>
- Schoene, D. et Netto, M. (2005), *The Kyoto Protocol: what does it mean for forests and forestry?*, *Unasylva* – N° 222 – Forests, Climate and Kyoto -. <http://www.fao.org/docrep/009/a0413e/a0413E02.htm>
- Streck, C., Gomez-Echeverri, L., Gutman, P., Loisel, C. et Werksman, J. (2009), *REDD+ Institutional Options Assessment: Developing an Efficient, Effective, and Equitable Institutional Framework for REDD+ under the UNFCCC*, Meridian Institute. www.REDD-OAR.org
- PNUE (2007), *Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements*, PNUE, Nairobi.

- CCNUCC (2007), *Plan d'action de Bali*. Décisions de la CCNUCC 1/CP.13, Bali, 3-14 décembre 2007. http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf
- CCNUCC (2008), *Procedure for Accrediting Operational Entities by the Executive Board of the Clean Development Mechanism (CDM)*. http://cdm.unfccc.int/DOE/cdm_accr_01.pdf
- CCNUCC (2009a), *Annex 2 – CDM Accreditation Standard for Operational Entities*. http://cdm.unfccc.int/Reference/Manuals/accr_stan01.pdf
- CCNUCC (2009b), *Draft text for a decision on methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries*, Annexe à *Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. Draft conclusions proposed by the Chair*, 10 juin 2009. FCCC/SBSTA/2009/L.9. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/sbsta/eng/l09.pdf>
- ONU-REDD (2008a), *UN Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD): Framework Document (ONU-REDD): Framework document*, FAO, PNUD, PNUE, 20 juin 2008.
- ONU-REDD (2008b), *Rapport de l'atelier Monitoring, Assessment and Verification* organisé par le Programme ONU-REDD, les 16 et 17 septembre 2008 : document de travail de l'ONU-REDD 2, 2008.
- ONU-REDD (2009a), *Measurement, Assessment, Reporting and Verification (MARV) : Issues and Options for REDD*, document de travail pour la 1ère réunion du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, les 9 et 10 mars 2009.
- ONU-REDD (2009b), *Framework for Action 2009-2014 on Measurement, Reporting and Verification (MRV), Concept Note*, 29 mai 2009.
- ONU-REDD (2009c), *Scope of Work: Towards a Governance and MRV Framework*, Programme ONU-REDD, ébauche du 1er juin 2009.
- ONU-REDD (2009d), *Multiple Benefits: Issues and Options for REDD*, Programme ONU-REDD, 28 mai 2009.
- Vincent, A. (2007), *Use your thumbs – text messaging is changing the face of marine conservation*, Conservation Magazine, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 2007.

À propos de Global Witness et de l'observation indépendante des forêts

Créée en 1993, Global Witness enquête et fait campagne pour prévenir les conflits et la corruption liés aux ressources naturelles et les atteintes à l'environnement et aux droits de l'homme qu'ils accompagnent.

Global Witness a plus de dix ans d'expérience dans la conception et la mise en œuvre d'une observation indépendante des forêts dans divers pays. Sur la base d'un contrat conclu entre l'observateur et l'autorité publique compétente et en coopération avec la société civile et le secteur privé, l'OIF a été établie pour surveiller l'exploitation du bois, la conformité aux réglementations et l'application des législations forestières. En publiant des informations objectives sur le contrôle des activités du secteur forestier, l'OIF satisfait aux besoins en matière de gouvernance et de transparence et apporte son soutien à l'application de la loi forestière. L'OIF est en fait une forme d'observation des systèmes. L'inclusion de l'OIF dans les systèmes de garantie de la légalité établis dans le cadre de la FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) de l'UE, témoigne de l'utilité de l'OIF et de sa reconnaissance internationale.

Bureaux de Londres :
Global Witness
6th floor, Buchanan House
30 Holborn
Londres EC1N 2HS
Royaume-Uni
Tél: +44 20 7492 5820
Fax: +44 20 7492 5821

Bureaux aux États-Unis :
Global Witness
529 S Street NW
Suite 1085
Washington, DC 20045
États-Unis
Tél: +1 202 621 6665

Email: mail@globalwitness.org



global witness