



PRINCIPES POUR L'OBSERVATION INDEPENDANTE DE LA REDD (OI-REDD)

La gouvernance est primordiale pour l'initiative REDD+. C'est grâce à l'instauration de principes, de sauvegardes et de normes convenus à une échelle internationale que pourra être élaborée une feuille de route propice à la réalisation de la bonne gouvernance nécessaire à la réussite de l'initiative REDD+. À noter qu'elle appartiendra à tous les pays concernés. Un conflit d'intérêts indéniable ne manquerait pas d'apparaître si les gouvernements étaient eux-mêmes chargés d'observer leur performance. Une série de 10 principes ressort de l'Observation indépendante des forêts mise au point sur plus d'une décennie justement dans le but de venir à bout de ce problème. Ces 10 principes sont tous essentiels à une observation effective capable de démontrer avec crédibilité le bon fonctionnement du système de gouvernance, et ils sont tout aussi pertinents dans le cadre de l'observation de la REDD+. Le domaine couvert par l'observation est certes différent dans le contexte de la REDD+, mais les principes et la méthodologie restent les mêmes.

Introduction

Le rôle crucial des forêts dans l'atténuation du changement climatique est aujourd'hui largement reconnu. Depuis la Conférence sur le climat de Copenhague – et même avant –, on assiste de par le monde à une rapide prolifération d'initiatives nationales et internationales ayant pour but de réduire les émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts ainsi que des activités connexes, initiatives connues collectivement sous le nom de REDD+. Le plan REDD+ connaît une importante montée en puissance et bénéficie d'un soutien politique croissant, 3,5 milliards US\$ ayant été engagés en décembre 2009 pour la période 2010-2012¹, somme encore appelée à augmenter.

La REDD+ offre une opportunité unique de réformer la gestion forestière et l'utilisation des terres. Elle n'est cependant pas sans risques. La dégradation et la disparition des forêts se poursuivent depuis des décennies et ce, malgré de nombreux programmes et politiques censés les prévenir. Les pertes financières résultant de l'exploitation forestière illégale et du commerce qui y est associé sont estimées à 10-15 milliards US\$ par an², sans tenir compte des impacts sociaux et environnementaux considérables. Qui plus est, la légalité n'est pas toujours synonyme de durabilité ; l'exploitation forestière légitime peut être tout aussi destructrice. La REDD+ présente une opportunité, et impose la nécessité, d'améliorer la gestion des forêts et l'utilisation des terres.

Des sommes faramineuses sont offertes, par l'intermédiaire de la REDD+, à des pays aux structures de gouvernance souvent médiocres. La sonnette d'alarme devrait donc être tirée : sait-on où pourrait atterrir cet argent, quels bénéfices pourront en être dégagés pour le développement (social, économique et environnemental), et par qui ? La réputation du secteur forestier de nombreux pays, dominé dans bien des cas par l'exportation de bois

pour remplir des objectifs macroéconomiques, est souvent associée à des phénomènes tels que le pillage par l'État, l'appropriation par les élites, la corruption, le vol et la fraude. La quasi-totalité des pays affichent depuis fort longtemps des objectifs politiques de haut niveau visant à soutenir les forêts et à tirer des bénéfices équitables de ce patrimoine national, mais force est de constater que les forêts disparaissent et que les objectifs de développement, surtout en matière de lutte contre la pauvreté et d'amélioration des moyens de subsistance, semblent plus éloignés que jamais.

La REDD+ ne réussira qu'à condition de prendre en compte la question de la gouvernance. Une bonne gouvernance est synonyme d'institutions gouvernementales performantes qui opèrent selon un cadre politique et juridique clair et cohérent, qui agissent en toute transparence et qui rendent des comptes à leurs citoyens. Le développement et le maintien effectifs de ces structures dépendent des relations entre acteurs étatiques et non étatiques.

Une mauvaise gouvernance pose problème à plusieurs niveaux, allant des réglementations à l'application des lois. Même lorsque la gouvernance est déficiente dans un domaine particulier – par exemple dans le secteur forestier –, les répercussions sont susceptibles de se manifester dans beaucoup d'autres. Ces déficiences accentuent les divergences d'intérêts entre les différentes parties prenantes, pour finir par créer un clivage entre leurs positions et nuire au consensus. Cela peut se solder par un conflit social grave, qui vient alors s'ajouter à la dégradation de l'environnement et aux pertes économiques.

Ce document d'information présente le concept d'Observation indépendante participative de l'initiative REDD+ (OI-REDD), impliquant les organisations locales de la société civile, comme étant une base essentielle à l'architecture globale de l'observation de

la gouvernance de la REDD+. L'observation indépendante est une méthode éprouvée pour s'assurer que les pays mettent bel et bien en œuvre les réformes de la gouvernance qu'ils affirment entreprendre. Elle peut servir à identifier et rendre compte publiquement des défaillances systémiques susceptibles d'affecter la réussite des activités REDD+. À ce titre, elle favorise le bon fonctionnement de l'application des lois. Surtout, elle fournit des preuves de terrain et en temps réel de la mise en œuvre de la REDD+. Plusieurs acteurs différents peuvent devoir mettre en œuvre l'OI-REDD, parmi lesquels les organisations locales de la société civile habilitées joueront un rôle prépondérant, l'OI-REDD ouvrant un espace dédié à une réelle participation. Elle confère une crédibilité et une solidité au système global en fournissant des informations indépendantes aux structures nationales de contrôle et aux organismes internationaux chargés de la mise en œuvre et de la surveillance, ainsi qu'aux prestataires de fonds. Ce dernier point est particulièrement pertinent étant donné que le financement de la REDD+ peut provenir de plusieurs sources et

mécanismes différents, ce qui accentue encore la complexité de sa structure. Il convient également de noter que l'OI-REDD peut favoriser le sentiment de confiance dans la REDD+ en veillant à ce que le financement parvienne jusqu'aux destinataires prévus.

Informations de fond : la gouvernance et la REDD+

Tout dispositif qui opère dans un contexte de gouvernance déficiente, et surtout s'il implique des paiements pour des services intangibles, devra s'accompagner d'un système puissant de freins et de contrepoids – « obligation de rendre des comptes » – pour pouvoir fonctionner de manière transparente et équitable. Les pays devront se charger des activités MRV (mesure, rapports et vérification) lors de leur mise en œuvre des initiatives REDD+ afin de s'assurer d'apporter une réelle contribution à la réduction des émissions, même si la portée et la nature précises de ce système sont encore

Tableau 1 : REDD+, gouvernance et sauvegardes

Impératifs en matière de gouvernance³

Au niveau national

- Identifier des politiques pertinentes pour enrayer les mesures incitatives politiques et économiques complexes à l'origine de la non-application des lois forestières, du degré élevé de déforestation et de dégradation de la forêt et des pratiques de gestion non durables dans de nombreux pays riches en forêts
- Identifier des critères pragmatiques et adaptés aux réalités nationales auxquels soumettre les paiements basés sur les résultats lors des phases « pré-carbone » de la REDD+
- Identifier dans chaque pays les impacts sociaux et politiques potentiels de l'investissement, des activités et des flux de revenus associés à la REDD+
- Veiller à ce qu'il soit obligatoire de rendre des comptes aux parties prenantes nationales.

Au niveau international

- (Surtout lors des phases 1 et 2, à savoir sur la période « pré-carbone ») : instaurer un cadre national d'observation et de reporting capable de démontrer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de réduction des émissions et pouvant servir de base à un système de paiement s'appuyant réellement sur les résultats pour la REDD+
- Démontrer la mise en œuvre de toutes les sauvegardes pertinentes
- Veiller à ce qu'il soit obligatoire de rendre des comptes aux parties prenantes internationales (y compris durant la phase 3, en fournissant des MRV du carbone crédibles).

Projet de sauvegardes pour la REDD+⁴

- (a) Des actions qui viennent compléter ou sont conformes aux objectifs des programmes forestiers nationaux et aux conventions et accords internationaux pertinents
- (b) Des structures de gouvernance forestière nationales transparentes et efficaces, tenant compte de la législation et de la souveraineté nationales
- (c) Respect du savoir et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales, en tenant compte des obligations internationales, des circonstances et des lois nationales pertinentes, et en prenant acte de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones
- (d) Une participation totale des parties prenantes pertinentes, notamment des peuples autochtones et des communautés locales
- (e) Des actions compatibles avec la conservation des forêts naturelles et de la biodiversité, en veillant à ce qu'elles ne contribuent pas à la conversion des forêts naturelles, mais qu'elles incitent à protéger et à conserver les forêts naturelles et leurs services d'écosystème, et à accroître leurs autres bénéfices sociaux et environnementaux
- (f) Des actions pour éviter les risques d'involution
- (g) Des actions pour réduire le déplacement des émissions.

indéterminées. Les discussions sur les MRV ont eu tendance à se focaliser sur les aspects techniques de la mesure du carbone. Cependant, il est tout aussi important d'instaurer des cadres de surveillance et des capacités permettant de mesurer, de rendre compte et de vérifier les **améliorations en matière de gouvernance** et la mise en œuvre des **systèmes de sauvegardes convenus**, tant au niveau national qu'international. À ces fins, l'instauration d'un mécanisme axé sur les résultats rendra le plan REDD+ crédible et assurera sa réussite.

L'observation de la gouvernance et des systèmes de sauvegardes à déployer dans le cadre de la REDD+ a fait l'objet d'un séminaire organisé à Chatham House en mai 2010.⁵ Le tableau 1 reprend les sauvegardes qui ont obtenu un large soutien lors des négociations REDD+, ainsi que les aspects clés de la gouvernance tirés du premier document de fond préparé pour le séminaire.

Les mécanismes internationaux mis au point pour la REDD+ par l'intermédiaire d'institutions multilatérales et d'accords bilatéraux devront inclure ces mesures de gouvernance. Une question reste en suspens : comment s'assurer que ces impératifs seront mis en œuvre et non ignorés d'une quelconque manière ? À ce niveau-là, l'observation indépendante de l'activité sur le terrain apportera une contribution critique.

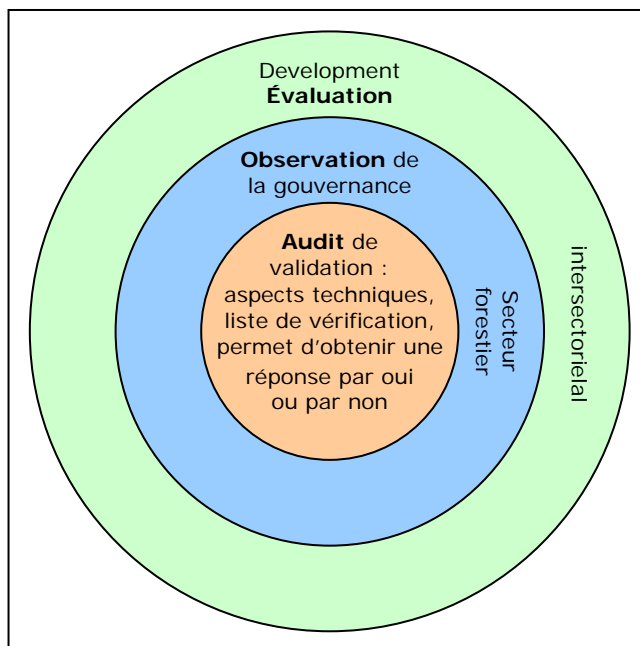
Qu'est-ce que l'« Observation indépendante » ?

L'Observation indépendante désigne « l'utilisation d'une tierce partie qui, en vertu d'un accord passé avec les autorités de l'État, fournit une évaluation de la conformité juridique, ainsi qu'une observation des systèmes officiels d'application de la loi et une assistance à leur égard »⁶.

Le travail d'un observateur indépendant porte sur la mise en évidence d'informations sur le terrain et sur la collecte de preuves ; par ailleurs, en observant le fonctionnement d'un système, l'observateur identifie les déficiences systémiques et contribue, sans pour autant en être responsable, à la formulation de recommandations pour y remédier. Sa force provient de son statut officiel mais néanmoins indépendant. Cela signifie que l'observateur ne s'associe à aucune partie prenante – même s'il est régulièrement en contact avec toutes. Il est officiellement reconnu par les autorités du pays, ce qui permet à ses recommandations d'être prises au sérieux et de constituer une base pour des actions futures. Comme l'indique la figure 1, toute forme d'observation indépendante est à distinguer d'un audit et d'une évaluation de la gouvernance au sens large :

- La forme d'observation la plus restreinte est l'audit, qui consiste à effectuer des vérifications par rapport à une série de critères donnée (liste de vérification), se soldant par une conclusion telle que « oui/non » ou « échec/réussite », mais qui ne peut fonctionner que dans le cadre d'un système clairement délimité.

Figure 1 : Cercles concentriques de l'observation indépendante



- Dans son sens le plus large, l'observation désigne une évaluation de l'impact des initiatives de développement dans divers secteurs. Ce type d'observation est généralement plus rare et tend à s'appuyer sur une méthodologie spécialisée qui lui est propre – c'est notamment le cas des évaluations portant sur les objectifs du Millénaire pour le développement⁷ et les Rapports sur le développement humain⁸ de l'ONU, les Indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale⁹ ou encore l'Indice de perception de la corruption de Transparency International¹⁰.
- L'observation indépendante se situe entre les deux. Elle permet une vigilance plus poussée (on parle de « paire d'yeux et d'oreilles supplémentaire ») et l'analyse d'éléments ne figurant pas sur la liste de vérification employée dans le cadre d'un audit, tout en restant axée sur le secteur forestier. Elle sert à surveiller la gouvernance d'un système, à mettre en évidence les déficiences et les échecs systémiques au moyen d'études de cas, et à effectuer un rapport public. Elle réunit une équipe multidisciplinaire et bénéficie d'une expertise dans différents domaines. Elle appuie l'application officielle des lois, sans s'y substituer.

Dans le contexte de la REDD+, on peut s'attendre à ce que les auditeurs rendent finalement compte au mécanisme financier de la REDD+ aux termes de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) afin de déclencher des paiements carbone ou des paiements pré-carbone basés sur les résultats. Parallèlement, l'OI-REDD permettrait d'identifier des défaillances plus larges en matière de gouvernance et de systèmes, dont elle rendrait compte dans le but de souligner les aspects inopérants de la REDD+ et/ou d'en améliorer la mise en œuvre. La REDD+ est un processus, qui doit donc faire l'objet d'une observation continue. Cela signifie

également que le rôle et le champ d'application de l'OI-REDD sont appelés à évoluer.

La notion de cercles concentriques de l'observation se retrouve dans l'initiative FLEGT de l'UE : un audit indépendant sera effectué à intervalles réguliers à partir d'une série de critères prédéfinie.¹¹ Cela permettra dans un premier temps de démontrer que le système d'assurance de la légalité du bois permet effectivement de fournir du bois légal. Au-delà, un observateur indépendant devrait être mis en place pour répondre aux besoins et tenter d'évaluer les dimensions plus larges de chaque Accord volontaire de partenariat (AVP) FLEGT, telles que la réforme des lois et les droits communautaires, les fuites et les défaillances du système, l'application des lois et les mesures correctives. Cet observateur devrait être en mesure d'œuvrer au-delà des limites de la liste de vérification d'un audit.¹²

Le rôle de l'observateur est donc de surveiller et de rendre compte des processus officiels et des travaux des autorités réglementaires dans leurs activités de contrôle. Cela signifie que son travail est d'observer le **processus** plutôt que le résultat. Il se doit d'analyser le système de gouvernance pour savoir à quels égards il fonctionne ou est inopérant. Ainsi, il peut également proposer des mesures correctives.

L'observation indépendante se rapproche aussi par plusieurs aspects de l'observation électorale : toutes deux accordent une grande importance à la primauté du droit plutôt qu'aux compétences techniques ; elles peuvent et doivent toutes les deux être exercées par des acteurs locaux et internationaux selon le cas ; elles sont toutes les deux mandatées par une organisation du gouvernement hôte et doivent observer des protocoles de rapport clairs ; enfin, leur efficacité est optimale si l'organisation qui s'en occupe cherche à dégager une valeur plutôt qu'à réaliser un profit. La participation de la société civile se situe au cœur de l'Observation indépendante de l'AVP en Indonésie, où la présence de multiples observateurs issus de la société civile est un impératif vu la taille et la diversité du pays. Un secrétariat UE-Indonésie conjoint a été mis en place pour, entre autres, offrir une reconnaissance à ces observateurs. En outre, une fonction d'audit permet de contrôler la mise en œuvre de l'AVP à la fois en Indonésie et dans l'UE.

Synthèse des principes pour l'Observation indépendante

1. Indépendance
2. Un mandat officiel
3. Des termes de référence
4. Un processus de recrutement transparent
5. Des capacités et des ressources techniques appropriées
6. Un libre accès à l'information
7. Un libre accès aux sites forestiers
8. Profil public et accessibilité
9. Un comité de lecture composé de multiples parties prenantes
10. Le droit de publier

Par ses travaux, l'observation indépendante accroît la transparence et la responsabilité en rendant compte publiquement des preuves rassemblées d'une manière objective et impartiale. Elle donne la possibilité à la société civile et aux autres parties prenantes d'exprimer leurs préoccupations, l'observateur pouvant mener des enquêtes et fournir des éclaircissements en cas de différends. Elle rapproche toutes les parties prenantes, ouvre des espaces de dialogue et en assure le maintien.

Principes pour l'Observation indépendante

Une décennie d'expérience de l'OIF a permis de mettre en évidence une série fiable de dix principes propices à la réussite de différentes formes d'observation indépendante – dont l'OI-REDD.

- 1. Indépendance** : Il va sans dire que l'observateur ne doit entretenir aucune relation conflictuelle avec les autorités forestières ou les acteurs du secteur privé pertinent. En outre, il ne doit pas assurer d'autres services – peut-être plus lucratifs – susceptibles d'influencer la manière dont le gouvernement le perçoit. Le mode de financement de l'observateur ne doit faire l'objet d'aucune influence politique. L'observateur doit faire preuve d'impartialité et traiter tous les renseignements de manière équitable et justifiée.
Pourquoi ? Pour instaurer la confiance envers le processus, l'observateur doit se comporter, et être perçu comme se comportant, de manière objective et indépendante en tout point.
- 2. Mandat officiel** : L'observateur a besoin d'un statut officiel pour pouvoir effectuer son travail sans entraves. Ce statut est obtenu par l'intermédiaire d'un contrat avec une entité étatique.
Pourquoi ? L'observateur a besoin de droits et de privilèges. Cela étant, il n'est ni chercheur, ni enquêteur freelance ; il doit comprendre ses responsabilités et œuvrer avec intégrité. Ce statut permet également de s'assurer que les autorités responsables agiront une fois ses rapports établis.
- 3. Termes de référence (TDR)** : Le contrat doit contenir les termes de référence convenus et les protocoles opérationnels. Ceux-ci doivent notamment couvrir les modalités applicables aux enquêtes menées conjointement avec des agents du gouvernement et aux missions indépendantes.
Pourquoi ? Les TDR de l'observation indépendante ne sont pas universelles mais doivent être élaborées au cas par cas pour s'assurer que la portée de l'observateur est suffisamment large et profonde (voir section suivante). Le cadre géographique, le système juridique, les structures institutionnelles et les ressources sont autant de facteurs qui varient.
- 4. Un processus de recrutement transparent** : Le choix de l'observateur doit être justifié et transparent. Un processus d'appel d'offres est

recommandé, à condition qu'il soit possible de finaliser les TDR et les protocoles opérationnels ultérieurement.

Pourquoi ? L'indépendance de l'observateur est entre autres imputable à son mode de recrutement. Un processus de recrutement qui ne serait pas entièrement transparent, surtout conjugué à des termes de référence déficients, ne conférerait pas une crédibilité suffisante.

5. **Des capacités et des ressources techniques appropriées** : La taille de l'équipe d'observation, sa composition professionnelle et les ressources opérationnelles dont elle dispose doivent être conformes à la portée des termes de référence. Un engagement envers le financement à long terme s'impose.

Pourquoi ? Surtout lorsque l'observation doit être réalisée par des groupes de la société civile locale (même s'ils bénéficient au départ d'un soutien international), l'ingérence politique ou le manque d'engagement à l'égard du financement constitue un risque élevé susceptible de nuire au travail d'observation.

6. **Un libre accès à l'information** : L'accès à tous les documents pertinents détenus par les autorités forestières, fiscales ou autres est impératif. L'observateur doit également jouir des mêmes droits que ces autorités pour pouvoir accéder à l'information détenue par les entreprises privées, les individus, les communautés et/ou les ONG.

Pourquoi ? Les évaluations indépendantes ne peuvent se faire à partir d'informations partiales. À ce titre, l'observateur devient le « représentant » des citoyens, un représentant formé qui soutient les individus qui ont peut-être le droit mais par les compétences requises pour évaluer objectivement les mesures et les hypothèses adoptées par les autorités dans un document, une déclaration ou une action.

7. **Un libre accès aux sites forestiers** : De même, l'observateur doit pouvoir se rendre librement dans n'importe quelle partie du domaine forestier et dans les installations de transformation et de commerce associées, sans avoir à donner de préavis ni à demander une autorisation spéciale.

Pourquoi ? Les activités sont souvent transférées vers des lieux auxquels l'observateur n'a pas accès. Dans le contexte du bois et du carbone, le transfert se fait très souvent vers un « univers parallèle » du domaine forestier, où les inspections de terrain sont interdites et où les opérations sont secrètes. Cet « univers » peut être associé à un système associant fiscalité parallèle, permis et autres documents frauduleux et/ou subventions cachées.

8. **Profil public et accessibilité** : L'observateur doit pouvoir coopérer avec les agents chargés de l'application des lois, le secteur privé et les membres des communautés locales.

Pourquoi ? Toutes les opérations d'observation sont soumises à des contraintes de ressources plus ou moins importantes. Elles ne sont pas

censées assurer une couverture totale en permanence, et dépendent par conséquent des renseignements obtenus, qui détermineront quels dossiers il conviendra d'approfondir.

L'observateur doit également se comporter en permanence comme un acteur crédible par lequel l'information normalement susceptible d'être considérée comme politiquement sensible peut transiter en toute sécurité.

9. **Un comité de lecture réunissant de multiples parties prenantes** : Les rapports de l'observateur doivent être soumis à un processus de validation remplissant deux fonctions : un examen par les pairs qui confirme la légitimité de l'interprétation juridique des résultats, et un processus politique de validation des rapports. Des autorités de mise en œuvre de la REDD+ composées de multiples parties prenantes se prêtent particulièrement bien à cet exercice.

Pourquoi ? Le comité de lecture remplit une fonction importante en transférant à la fois la propriété du rapport et l'engagement envers la mise en œuvre de ses recommandations vers les entités qui ont le pouvoir et le devoir de le faire. Cela permet d'éviter que l'on « tire sur le messenger ».

Reconnaissance de l'observation indépendante

« Dans quelle mesure [la proposition] permet-elle l'instauration d'une observation et d'un examen indépendants, impliquant la société civile et d'autres parties prenantes, et permettant d'avoir un retour sur les résultats afin d'améliorer la mise en œuvre de la REDD ? » – Modèle de proposition pour la préparation (R-PP), Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale.¹³

« L[es] systèmes d'observation indépendante des forêts mis au point au cours des dix dernières années devraient être adaptés en incorporant la REDD et pourraient être développés là où ils n'existent pas. Ce type d'observation permettra une évaluation indépendante des diverses dimensions de la gouvernance forestière, à savoir les aspects juridiques, sociaux, économiques, l'application des lois et la gestion, évaluation qui sera cruciale pour la réussite à long terme de tout effort visant à réduire ou à empêcher la déforestation et la dégradation des forêts. » – Document de conception, projet Forest Investment Programme réunissant de multiples bailleurs de fonds.¹⁴

« Le respect des règles devrait faire l'objet d'un suivi par une tierce partie. [...] 'Suivi par une tierce partie' : système par lequel une organisation indépendante tant des autorités gouvernementales d'un pays partenaire que du secteur forestier et de l'industrie du bois de ce pays assure un suivi du fonctionnement du régime d'autorisation FLEGT. » – Conseil de l'Union européenne sur le régime d'autorisation FLEGT.¹⁵

« Le travail de contrôle revient au personnel de l'État parce que le contrôle est une activité régalienne de l'État. Mais il se trouvait que, dans l'exercice de ce contrôle, certaines personnes [...] allaient faire le contrôle de connivence avec les exploitants forestiers, ce qui fait qu'à un moment donné, les procès verbaux qui ressortaient du terrain étaient biaisés. [...] La présence de l'Observateur indépendant constitue pour nous une sorte de garantie de l'objectivité de ce contrôle. » L'Inspecteur général du ministère camerounais des Forêts et de l'Environnement, 2005¹⁶.

10. Le droit de publier : Les rapports de l'observateur doivent être publiés après avoir été validés par le comité de lecture. Il peut arriver, en l'absence de consensus, que le rapport comprenne explicitement des opinions différentes. En dernier recours, l'observateur doit avoir le droit de publier son rapport de manière unilatérale, mais à ses risques et périls, si le comité de lecture ne parvient pas à se réunir ou s'il est en total désaccord avec les avis de l'observateur.

Pourquoi ? Il s'agit là du levier ou du recours le plus puissant dont dispose l'observateur, et bien que l'expérience de l'OIF démontre que cette démarche est très rarement employée, elle reste essentielle pour assurer le fonctionnement rigoureux et objectif du reste du processus.

Les principes dans la pratique : la portée de l'OI-REDD

Les dix principes énumérés ci-dessus s'appliquent à n'importe quel type d'observation indépendante, mais la manière précise dont est formulé le contrat d'observation dépend de la situation. L'aspect susceptible de différer le plus d'un projet à un autre est le « quoi », autrement dit la portée de l'observation. L'OI-REDD nécessite un large mandat pour que tous les aspects relatifs à la gouvernance forestière puissent être analysés de manière détaillée. Au sein de ce mandat, un processus de planification et de priorisation du travail peut permettre d'orienter les ressources vers les aspects nécessitant la plus grande attention à un moment donné.

Le projet d'accord élaboré lors de la Conférence sur le climat de Copenhague¹⁷ indique que la REDD+ sera lancée dans le cadre d'une approche par phases. La phase 1 sera axée sur le développement des stratégies REDD+ et sur le renforcement des capacités ; la phase 2, sur la mise en œuvre de politiques et mesures nationales, tout en poursuivant le renforcement des capacités ; et la phase 3 verra la mise en œuvre totale de la REDD+, au moyen de paiements s'appuyant sur les résultats. Différents aspects du développement et de la mise en œuvre de la REDD+ devraient être soumis à une observation indépendante lors de chacune de ces phases, étant donné que les exigences de l'observation seront appelées à évoluer.

La REDD+ est une initiative complexe, regroupant plusieurs processus qui évoluent simultanément et à des vitesses différentes. En outre, on ignore encore quelle sera la portée du système MRV international et dans quelle mesure il s'accompagnera de normes de référence et de sauvegardes. On peut néanmoins s'attendre à ce que les gouvernements se chargent dans un premier temps de rendre compte des progrès réalisés à cet égard. En attendant, l'observation au niveau national et la vérification au niveau international sont nécessaires pour conférer une crédibilité à ces rapports et leur permettre d'être approuvés.

Pour que les améliorations puissent être observées et que leur pérennité soit assurée au fur et à mesure de l'instauration et de la mise en œuvre de la REDD+, il convient d'intervenir au niveau de certains aspects importants de la gouvernance :

- Veiller à l'existence d'un cadre politique, de lois et de réglementations claires et cohérents
- Veiller à la mise en œuvre et à l'application effectives de ces politiques, lois et réglementations, et à la conformité avec celles-ci
- S'assurer de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes du processus décisionnel et des institutions.¹⁸

Les gouvernements nationaux ont pour responsabilité de veiller à la concrétisation des trois points ci-dessus, tandis que l'observateur, à travers ses travaux d'enquête sur le terrain et de collecte de preuves, observe la performance des autorités et en rend compte aux publics nationaux et internationaux.

Le degré d'application de ces mesures variera forcément d'un pays à un autre selon les circonstances locales. Les gouvernements devront identifier les domaines spécifiques à améliorer en priorité. Ainsi, certains pays ont peut-être besoin d'améliorer leurs politiques en matière de tenure foncière ou de droits fonciers, de renforcer leurs capacités et d'améliorer la coordination interministérielle entre secteurs, ou encore d'améliorer les mécanismes de participation et d'implication des parties prenantes.

Pour certains éléments spécifiques de la REDD+, l'observateur indépendant, en tant que tiers, devra conférer au processus un examen plus poussé et une plus grande crédibilité.

Premièrement, l'observateur peut apporter une valeur ajoutée aux normes de référence ou jalons fixés spécifiquement pour le pays en question au titre d'un financement bilatéral ou du régime REDD+ international, et qui doivent être atteints lors des différentes phases de la REDD+. Le rôle de l'observateur consistera à mettre en évidence et à signaler tous les cas où la performance est inférieure aux normes de référence ou aux jalons.

Deuxièmement – ce point étant relié au point ci-dessus –, le mandat de l'observateur devra évoluer au-delà du simple « domaine forestier » évoqué dans le principe 7 ci-dessus pour lui permettre d'étudier une gamme aussi vaste que possible d'activités ayant une incidence sur le secteur forestier et/ou les stocks de carbone. Parmi celles-ci figurent les utilisations connexes des terres, telles que les terres agricoles et les plantations d'arbres, l'afforestation, la réhabilitation et la reforestation. L'observateur devra également examiner les processus tels que les échanges commerciaux (de biens ou de services) et la transformation.

Troisièmement, la fiabilité du système des MRV du carbone devra elle-même être contrôlée, y compris les processus techniques et la façon dont ceux qui en sont chargés assument leur rôle.

Le quatrième aspect concerne la mise en œuvre initiale puis le maintien des sauvegardes – dans le domaine de la participation, ainsi que concernant des questions sociales, environnementales et autres. L'observateur devra étudier la manière dont le gouvernement met en œuvre ces sauvegardes et offrir un avis indépendant sur la véracité des rapports gouvernementaux faisant état de progrès.

D'autres domaines sont susceptibles d'être identifiés une fois que les normes de référence ou les jalons auront été finalisés. Après quoi, de la même manière que la performance se doit de remplir ces normes de référence dès le départ – lors des négociations entre multiples parties prenantes qui découlent sur une stratégie REDD+ nationale –, l'observation indépendante devrait être instaurée aussi tôt que possible.

L'observateur peut également apporter un soutien en étudiant l'adéquation des cadres existants et en s'assurant qu'ils ont été établis d'une manière participative, mettre en évidence les incohérences ou omissions, et contribuer à déterminer si les nouveaux cadres sont conformes aux exigences de la REDD+ et d'autres accords internationaux pertinents. Par la suite, il peut être amené à examiner le processus continu de mise en œuvre des politiques et des réglementations et contribuer à identifier les cas où les mesures prises ne parviennent pas à répondre aux objectifs. L'expérience de l'OIF a montré que l'illégalité tend à avoir une longueur d'avance sur l'application des lois, ce qui fait qu'une efficacité accrue de l'application des lois entraîne un nouveau degré de sophistication de l'illégalité. L'OI-REDD doit être en mesure de s'adapter et de modifier ses thèmes de prédilection en fonction des domaines à traiter en priorité.

Surtout, en invitant la société civile à participer à l'OI-REDD et en l'intégrant dans le système global d'observation de la REDD+, le dialogue et la confiance entre parties prenantes aux avis divergents ne pourront que s'améliorer.



Une participation totale : une exigence de la REDD+

La REDD+ est un projet paradoxal : bien que sa portée continue de faire l'objet de discussions, les étapes de conception et de mise en œuvre d'activités REDD+ ont déjà commencé. Ainsi, en juin 2010, 15 pays ont soumis des propositions de préparation (R-PP) à la Banque mondiale dans le but d'obtenir un financement pour se « préparer » à la REDD+. ¹⁹ De nombreux problèmes de gouvernance ressortent de

ces propositions, notamment l'insuffisance de l'application des lois et des défis en matière de participation, de transparence, d'obligation de rendre des comptes et de coordination. Il s'agit là de questions sur lesquelles l'observateur peut se pencher et qu'il peut contribuer à améliorer. Entretemps, le programme ONU-REDD est en train d'élaborer des bilans de la gouvernance par pays ²⁰ ; l'observateur peut offrir un point de vue indépendant et rendre compte du processus d'élaboration de ces bilans, en s'interrogeant par exemple sur les points suivants : dans quelle mesure le processus est-il participatif ? Dans quelle mesure les bilans permettent-ils d'identifier et de présenter les problèmes relatifs à la gouvernance pertinents pour le pays ? La contribution des diverses parties prenantes a-t-elle été prise en compte ? etc.

Étapes suivantes : la réalisation de l'OI-REDD

Pour que l'OI-REDD puisse faire partie de l'architecture des systèmes d'observation de la REDD+, les parties prenantes se doivent de travailler de concert. Vous trouverez ci-dessous les principales recommandations venant appuyer la réalisation de l'OI-REDD.

Recommandations à l'attention des pays mettant en œuvre la REDD+ :

- Inclure la conception et la mise en œuvre de l'OI-REDD dans le cadre des stratégies REDD+ nationales.
- Veiller de manière proactive à la concrétisation de l'OI-REDD sur le terrain en établissant une cartographie des différentes étapes, à savoir notamment l'élaboration de termes de référence, le lancement d'un processus d'appel d'offres pour recruter l'observateur, et la passation d'un accord contractuel avec le candidat retenu.
- Une fois que l'OI-REDD a démarré, soutenir les travaux de l'observateur en lui facilitant l'accès à l'information et sur le terrain.
- Assurer le suivi des dossiers établis par l'observateur et poursuivre les contrevenants en justice.
- Mettre en place des mécanismes réguliers pour permettre une communication parmi les différents organes gouvernementaux pertinents – tant au sein du secteur forestier qu'au-delà – et coopérer d'une manière coordonnée et efficace.

Recommandations à l'attention des pays bailleurs de fonds :

- Tirer des enseignements des précédentes initiatives d'observation indépendante, par exemple en finançant une étude indépendante au Cameroun (où l'OIF existe depuis près de dix ans) afin d'alimenter le futur développement de l'observation de la gouvernance de la REDD+.

- Faire de la mise en œuvre de l'OI-REDD une norme de référence pour la REDD+ à part entière.
- Demander l'octroi d'un financement suffisant et adapté à l'OI-REDD. En particulier, des fonds seront nécessaires pour promouvoir une meilleure compréhension du rôle des acteurs de la société civile locale dans le travail de l'observateur indépendant.
- Veiller à ce que le financement destiné à l'OI-REDD soit fourni par l'intermédiaire d'un mécanisme transparent qui protège son indépendance.
- User de leur influence pour protéger l'indépendance de l'observateur lorsque celle-ci est menacée.
- Soutenir la médiation entre parties prenantes, notamment en cas de différends.
- Participer activement au comité de lecture (voir principe 9 ci-dessus) et user de leur influence pour offrir une protection contre les intérêts catégoriels qui menacent de nuire à la réussite de la REDD+.

Recommandations à l'attention des observateurs chargés de la mise en œuvre de l'OI-REDD :

- Veiller au maintien de normes minimales en matière d'OI-REDD pour que leur mandat leur permette de travailler avec efficacité et indépendance, et refuser les contrats ne se conformant pas à ces normes.
- Évaluer en permanence les ressources disponibles et les priorités pour que leur attention soit à tout moment consacrée aux problèmes les plus pressants.
- Rechercher activement l'implication du gouvernement, des organisations de la société civile, des peuples autochtones et des autres parties prenantes pertinentes dans le but de parvenir à une observation entièrement participative.
- Faire rigoureusement preuve d'impartialité lorsqu'il s'agit de sélectionner les dossiers à traiter et d'en rendre compte.

Imprimé à 100% sur du papier recyclé.
Juin 2010

Pour tout renseignement complémentaire, veuillez contacter :

Global Witness
6th Floor Buchanan House
30 Holborn
Londres EC1N 2HS
Royaume-Uni

Tél. +44 (0)20 7492 5820
Fax +44 (0)20 7492 5851

mail@globalwitness.org
www.globalwitness.org

Références

- 1 Voir <http://www.ecosystemsclimate.org/NewsEvents/Pressreleases/abid/1617/articleType/ArticleView/articleId/2055/Default.aspx>
- 2 Banque mondiale, *Combating Illegal Logging and Corruption in the Forestry Sector. Strengthening Forest Law Enforcement and Governance*. 2006. <http://siteresources.worldbank.org/INTENVMAT/64199955-1162240805462/21127309/6Combating.pdf>.
- 3 Saunders et Reeve, *Monitoring Governance for Implementation of REDD+*, Background Paper 1 for Monitoring Governance Safeguards in REDD+, séminaire d'experts, 24-25 mai 2010, Chatham House, Londres, pp. 9-10.
- 4 Le projet de texte de la CCNUCC, FCCC/CP/2010/2, Annexe V, 11 février 2010, précise que ces garde-fous « devraient être promus et soutenus ». <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/02.pdf>.
- 5 Ce séminaire a été organisé conjointement par Chatham House et le Programme ONU-REDD.
- 6 Bien que ce commentaire se rapporte spécifiquement à l'Observation indépendante des forêts, il s'applique de manière générique à l'observation indépendante de la gouvernance. Global Witness a lancé, conçu et mis en œuvre l'Observation indépendante des forêts il y a plus de dix ans dans des pays du monde entier dont le Cambodge, le Cameroun, le Honduras et le Nicaragua. Voir Global Witness, *A Guide to Independent Forest Monitoring*, 2005 ; www.globalwitness.org/pages/en/ifm.html
- 7 Voir www.un.org/millenniumgoals/
- 8 Voir <http://hdr.undp.org/en/>
- 9 Voir <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- 10 www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009
- 11 FLEGT, Note d'information 07, *Directives sur le contrôle indépendant*, 2007 ; http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_B_R7_2007_en.pdf
- 12 Sur les trois Accords volontaires de partenariat signés à ce jour, ceux du Cameroun et de la République du Congo comprennent un observateur indépendant en plus d'un auditeur indépendant. Ce n'est pas le cas au Ghana. Cependant, les modalités détaillées des trois AVP n'étant pas encore finalisées, les interactions entre les deux acteurs restent encore à déterminer. L'AVP du Ghana, signé en novembre 2009, peut être consulté à l'adresse http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Signed_Agreement_EC-Ghana_FLEGT_EN.pdf ; les Accords du Cameroun et de la République du Congo n'ont pas encore été publiés.
- 13 Fonds de partenariat pour le carbone forestier. *Proposition pour la préparation (modèle de R-PP) v.4*, Directive 4, composante 4b. Janvier 2010. www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/TXT/R-PP_Template_English_v4%2001-28-10.doc#_Toc243382860
- 14 Climate Investment Fund. *Design document for the forest investment program, a targeted program under the Strategic Climate Fund (SCF) trust fund*. Paragraphe 41, juillet 2009. http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/Final_DesIgn_Document_July_7.pdf
- 15 Règlement (CE) no 2173/2005 du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne, Clauses (6) et (14) ; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0001:0006:EN:PDF>
- 16 Post-scriptum, Guide vidéo sur le Cameroun, 2005. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/481/en/video_guide_to_ifm_in_cameroun.
- 17 Le projet de texte de la CCNUCC, FCCC/CP/2010/2, Annexe V, 11 février 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/02.pdf>.
- 18 Saunders et Reeve, *Monitoring Governance for Implementation of REDD+*, Background Paper 1 for Monitoring Governance Safeguards in REDD+, séminaire d'experts, 24-25 mai 2010, Chatham House, Londres, p.49.
- 19 Voir <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>.
- 20 Voir <http://www.un-redd.org/>