

Résumé exécutif du Programme national ONU-REDD de l'Argentine

Cadre général

Au total, plus de 31 millions d'hectares de forêts naturelles ont été recensés en Argentine, selon le premier inventaire national des forêts naturelles réalisé en Argentine en 2005. Or, entre 1996 et 2011, plus de 4 millions d'hectares de forêts ont disparu, une situation qui ne cesse d'amplifier d'autant que l'on assiste depuis les dix dernières années à un taux de déforestation s'élevant à 1,22 %. Les principaux points névralgiques de déforestation sont localisés dans le nord du pays, plus précisément dans les écosystèmes du Parque Chaqueño et Selva Misionera, même si le processus de dégradation les plus notoires se situent dans les forêts des Yungas et des Andes de Patagonie.

Cela dit, le gouvernement national a décidé d'intervenir pour réduire le fléau de la déforestation. À cet effet, le Congrès national a approuvé : (1) La Loi 26331 sur les normes minimales définissant la protection environnementale des forêts naturelles, promulguée fin 2007 ; (2) le règlement intérieur en vertu du Décret national 91 ; et (3) l'instauration en 2009 d'un programme pilote, à savoir le programme expérimental portant sur la gestion et la conservation des forêts naturelles. Trente organisations civiles environnementales et sociales ont participé à l'adoption de la Loi 26331, et ont été soutenues dans leur action par 1,5 million de citoyens du pays entier qui n'ont pas hésité à la signer.

Avancées et enjeux

La Loi sur les forêts définit le statut du système de gestion de l'utilisation des sols des forêts naturelles (OTBN – Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos), et favorise l'investissement des ressources financières dans la protection et la gestion des forêts, à présent obligatoire dans toutes les provinces du pays. De surcroît, cette loi fait état de la participation des parties prenantes dans la gestion de l'utilisation des sols, reconnaît explicitement les droits des peuples autochtones et des petite producteurs tributaires des forêts, et crée un fonds national. Le but de ce fonds est de renforcer les capacités techniques et de contrôle des gouvernements provinciaux, et de compenser les propriétaires pour leur permettre de préserver leurs forêts et les services environnementaux qu'elles offrent à la société.

En 2009, dans le cadre du programme pilote sus-cité, le gouvernement argentin a directement investi 27 millions de dollars américains environ dans des mesures incitatives pour aider des projets de conservation et de gestion des forêts. À noter qu'entre 2010 et 2014, l'investissement accordé à ce programme a atteint la somme de 300 millions de dollars américains, finançant ainsi 2 475 plans de gestion durable et de préservation des forêts naturelles (mis en œuvre par les propriétaires, les peuples autochtones ou les descendants d'Européens, entre autres).

Certes, l'application de la Loi sur les forêts a incontestablement permis de progresser, mais les difficultés n'en ont pas pour autant disparu et demandent à être abordées. C'est pourquoi il est indispensable de continuer à renforcer la capacité institutionnelle des gouvernements provinciaux. Les aspects déterminants à l'appui de cette constatation – aussi bien au plan national que provincial – sont le recours à des systèmes de contrôle coordonnés et basés sur des technologies de pointe, qui permettent la mise en œuvre des programmes, et l'amélioration de la durabilité de l'utilisation des sols sur la vaste étendue du territoire nationale. Par ailleurs, la continuité des actions en cours et la maximisation des résultats obtenus dans un certain nombre de provinces dans le cadre du projet SACVEFOR (Sistema Piloto de Administración, Control y Verificación

Forestal - Système pilote de gestion, de contrôle et de vérification des forêts), ne peuvent être assurées que par des appuis techniques et financiers considérables ; ce qui demande à être effectué de pair avec la création d'un cadre de mise en œuvre de la REDD+.

D'autre part, il serait bon de faire en sorte de poursuivre les efforts d'amélioration des mécanismes de règlement des différends et de faire face – dans la mesure du possible – aux infinis problèmes que posent les systèmes de propriété foncière ; tout comme il est indispensable de renforcer les systèmes de partage des avantages et de pouvoir se fier à un système d'obligation redditionnelle national qui inclut des informations sur les avantages sociaux et environnementaux.

L'immense territoire argentin et la variété des types de forêts qu'il abrite, et qui caractérisent chaque région, recèlent une grande diversité de réalités sociales. Les facteurs, les types et les taux de déforestation ou de dégradation sont également uniques à chaque région, d'où la nécessité de mettre au point des dispositifs d'intervention à intégrer à la stratégie REDD+, en tenant compte des conditions spécifiques à chaque région.

Si nous voulons faire avancer ces dispositifs d'intervention et les stratégies adaptées à chaque écorégion, il nous faut disposer de données plus précises sur la dynamique du déboisement, ce qui exige de les surveiller régulièrement. Il conviendrait aussi de pouvoir se reporter à une analyse économique spécifique, qui permettrait d'améliorer la performance des programmes d'incitation et de créer d'autres initiatives complémentaires, selon les besoins et en phase avec les circonstances écorégionales prévalentes. Il ne fait aucun doute qu'un territoire de cette étendue oblige à s'appuyer sur une articulation intersectorielle entre plusieurs niveaux de parties prenantes gouvernementales - ainsi d'ailleurs que de la société civile - pour que les politiques et les programmes de conservation et de gestion durable puissent s'étendre à l'intégralité du territoire national, en bénéficiant du soutien de politiques publiques plurielles et intersectorielles.

Avec l'appui de son ministère de l'Environnement et du Développement durable (SAYDS), l'Argentine surveille la couverture forestière naturelle en vue de veiller au respect des Articles 8 et 9 de la Loi 26331 sur les conditions minimales de protection de l'environnement des forêts naturelles. Il n'en reste pas moins que le pays a l'intention d'améliorer son système de surveillance par satellite et – en conformité avec les principes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) – de se lancer dans la création d'un système national de surveillance des forêts (SNSF) transparent et crédible qui inclut des volets comme l'inventaire forestier national et les inventaires de gaz à effet de serre (GES) de grande qualité. Il tend également à entreprendre une surveillance systématique de la dégradation et de l'augmentation des réservoirs de carbone dans toutes les régions du pays. Cette année, en 2014, l'Argentine travaille à sa troisième communication nationale sur le changement climatique et à la préparation du rapport biennal actualisé à remettre à la CCNUCC. A aussi été identifiée la nécessité d'instaurer un mécanisme fiable et de renforcer les capacités au sein du SayDS pour procéder à des inventaires et préparer des avant-projets de rapports sur une base régulière. Dans le cadre de cette action de renforcement, il est essentiel de consolider la capacité technique nationale pour permettre au pays de compter sur des données mesurables, communicables et vérifiables.

Processus de préparation et de consultation du Programme national

La présente proposition du Programme national (PN) ONU-REDD est fondée sur l'analyse et les directives définies dans le R-PP de l'Argentine et d'après les éléments émanant des discussions qui ont eu lieu avec des parties prenantes, dans le cadre de missions menées dans le pays par des organismes de l'ONU. Au moment de la préparation du R-PP et du Programme national actuel, plusieurs activités de consultation ont été entreprises au sein et à l'extérieur du gouvernement, dès début 2008, notamment dans plusieurs régions du pays, dans le but d'assigner des priorités

aux besoins cités ci-avant. Au nombre de consultations organisées, nous citerons une série d'ateliers qui se sont déroulés avec l'appui de l'ONU-REDD et ayant pour thèmes les garanties et les risques et avantages que présente la REDD+. Au total, plus de 40 réunions et ateliers participatifs ont eu lieu dans toutes les régions du pays. Parmi les progrès accomplis, il faut citer la création d'une Commission consultative REDD+ (CAR – Comisión Asesora REDD+) et la mise en place d'un règlement intérieur régissant la participation des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes à cette commission. Deux missions conjointes de préparation du Programme ONU-REDD ont également eu lieu ainsi que d'autres dialogues à thèmes et des activités communes avec les parties prenantes concernées. Tout ceci a permis d'identifier les besoins du pays au regard de la REDD+ et, ensuite, d'assigner des priorités aux axes d'appui du Programme ONU-REDD.

Dispositions en matière de gestion et de mise en œuvre de la REDD+ et contexte institutionnel en Argentine

Le cadre institutionnel argentin, portant sur les questions environnementales et de changement climatique, s'est considérablement renforcé depuis que le SayDS a été désigné point focal de la CCNUCC en 2002. C'est en 2006 que le SayDS a été institutionnellement assigné à la Direction du Cabinet de la Nation sous la gestion directe du Chef de Cabinet des ministres. Si l'on tient compte du fait que l'une des fonctions propres du Chef de Cabinet consiste à coordonner les politiques au sein des ministères du pays et entre les politiques nationales et provinciales, on s'aperçoit que la participation du SayDS aux politiques intersectorielles au programme environnemental du gouvernement – notamment celles indispensables à la REDD+ - devient de plus en plus large. L'un des résultats de ce processus a été la création d'un Comité gouvernemental sur le changement climatique (CGCC), à savoir un groupe intersectoriel responsable de l'examen et de l'élaboration des politiques de lutte contre le changement climatique pour le bien-être du pays. Il a déjà formulé une nouvelle stratégie nationale d'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation, avec pour objectif de les intégrer aux politiques nationales, dans le cadre d'un processus d'interaction bien structuré et permanent, en collaboration avec les ministères compétents.

La Commission consultative nationale pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique (CONADIBIO) fait partie des autres dispositions institutionnelles prises en faveur de la coordination des politiques intersectorielles, dans le contexte du programme environnemental du gouvernement et de son articulation avec les organisations de la société civile. Cette commission est en fait une plateforme de discussions et de consensus politique, où évoluent diverses parties prenantes de la société qui s'intéressent (soit directement, soit indirectement) à la conservation et à l'utilisation de la biodiversité et/ou qui désirent y accéder.

Les acquis des travaux du CGCC et de la CONADIBIO constitueront les fondements du lancement d'initiatives à caractère intersectoriel indispensables au développement de la REDD+ ; tout comme sera créé un Comité directeur REDD+, qui aura pour vocation d'orienter le développement du Programme ONU-REDD. Enfin, la mise en œuvre du PN ONU-REDD impliquera la participation de la CAR, dont la constitution et le mandat sont actuellement en cours d'élaboration. .

Le Programme ONU-REDD sera mis en œuvre en collaborant avec plusieurs autres initiatives relevant de la Loi sur les forêts, avec d'autres activités nationales liées à la gestion forestière, et avec d'autres organismes et programmes de coopération internationale, comme le Fonds de Partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF). Les 3 591 000 dollars américains, que l'Argentine a sollicités au Programme ONU-REDD, représentent une contribution à la préparation nationale à la REDD+, si l'on tient compte du fait qu'il y a d'autres initiatives qui œuvrent dans le même but dans le pays, notamment le FCPF avec lequel il est prévu de bâtir des synergies.

Composantes du Programme national ONU-REDD

À la lumière des progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans les secteurs forestier et du changement climatique, des préoccupations du gouvernement et d'autres parties prenantes locales (au nombre desquelles des peuples autochtones et des communautés paysannes) et des avantages comparatifs des organismes des Nations Unies qui constituent le Programme ONU-REDD, l'appui du Programme privilégiera quatre composantes en cohérence avec les décisions de la REDD+ adoptées par la CCNUCC – surtout les décisions prises lors des accords de Cancún et de Varsovie – et en conformité avec ce qui avait été énoncé dans le R-PP. Ces quatre composantes sont explicitées ci-après :

1. *Élaboration d'une stratégie nationale REDD+ (SN REDD+)*

Cette composante sera axée sur trois principaux aspects. Dans le cas du premier aspect, et ceci dans un souci de diffuser les informations pertinentes, il sera fait appel à une plateforme de communication entre l'activité REDD+ et les parties prenantes, tout comme il est envisagé de mettre en place un protocole de consultation (en cours d'élaboration) énonçant la stratégie REDD+ et son application, explicitement destinée aux peuples autochtones. Cette dernière mesure, renforcée par un espace d'échanges formels avec la société civile, contribuera à l'élaboration de la stratégie nationale REDD+. Le deuxième aspect s'articule autour de la création et de l'analyse des espaces d'échanges, des apports techniques spécifiques et des questions opérationnelles qu'implique la mise en œuvre de cette stratégie. Ces apports techniques seront le fruit d'activités spécifiques à cette composante, ainsi que du travail des domaines thématiques dont question dans les lignes qui suivent. Quant au troisième aspect, il reprend et rassemble tous ces apports en vue d'élaborer une première ébauche de la stratégie REDD+. Le SayDS et le PNUD prendra en charge cette composante, de concert avec la FAO et le PNUE pour mettre au point les apports techniques appropriés et pour en appuyer l'organisation. À noter aussi que, sur la base de la collaboration qu'elle entretient normalement avec les ministères de l'Agriculture, la FAO gèrera la coordination interinstitutionnelle avec le secteur agricole.

2. *Établissement du niveau d'émissions de référence nationale des forêts*

Pour pouvoir évaluer la performance des activités de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts du pays, le programme de travail s'emploiera à établir un niveau de référence nationale, subdivisé en écorégions. À ce titre, le pays reçoit des données du système de surveillance par satellite et de l'inventaire forestier national (INF – Inventario nacional forestal), ainsi que d'autres données d'un certain nombre d'établissements universitaires.

En adoptant une approche progressive et en s'appuyant sur les capacités nationales et les progrès accomplis dans ce sens, il sera possible de renforcer les capacités techniques du pays pour obtenir un niveau de référence équilibré et crédible. La mise au point d'une méthodologie commune, visant à définir un niveau de référence, sera aussi soutenue ; ce qui permettra de passer progressivement à l'établissement de niveaux de référence, en utilisant les informations de base disponibles jusqu'à ce que l'on dispose d'un indicateur plus précis applicable à une écorégion spécifique. Ce sera la FAO qui dirigera ce processus, de concert avec les unités pertinentes du SayDS ; elle s'assurera que le pays dispose des capacités nécessaires pour poursuivre le processus (ou pour le reproduire) une fois l'appui du Programme arrivé à échéance.

3. *Renforcement du système national de surveillance des forêts (SNSF)*

Au vu des avancées réalisées par le pays jusqu'à présent, nous avons l'intention de renforcer les capacités du SNSF, sur la base des trois volets suivants : (1) le système de surveillance des terres par satellite, (2) l'inventaire forestier national et (3) l'inventaire de gaz à effet de serre. Il est également prévu de mettre au point une plateforme de diffusion du SNSF sur le Web, en intégrant notamment une application permettant de consigner les activités à l'appui de la REDD+. À

échéance du Programme ONU-REDD, le pays devrait être détenteur d'un SNSF pouvant servir d'outil domestique, tout en étant aussi conforme aux lignes directrices de la REDD+. Dans le cadre de cette composante, une attention particulièrement pointue sera prêtée au renforcement technique de la surveillance de la dégradation des forêts.

De surcroît, il est envisagé d'appuyer la révision de la conception du INF, en menant des activités pilotes et sur la base de propositions favorisant des arrangements répondant aux spécificités de la REDD+. Une large place sera de plus accordée au renforcement des capacités techniques – tant au niveau de la collecte que de l'analyse des données – pour élaborer des équations allométriques et des graphiques de volume. En ce qui concerne le troisième volet, le Programme apportera également son soutien au renforcement des capacités pour mener des inventaires de GES en adossant la création d'un système intégré entre les communications nationales, - c.-à-d. le système national de surveillance des forêts et le niveau de référence, pour n'en citer que quelques-uns. La FAO s'associera aux unités correspondantes du SayDS pour diriger l'activité de cette composante, étant prévu que d'autres institutions nationales interviendront lorsque les circonstances s'y prêteront et si nécessaire. Le travail se déroulera à la fois au niveau national et au niveau écorégional, sous la direction de pôles de suivi du SayDS.

4. Création d'un système d'information sur les garanties (SIG)

Le Programme ONU-REDD contribuera en partie à la création d'un SIG, en identifiant et en analysant les éventuelles lacunes juridiques et institutionnelles présentes en Argentine, pour pouvoir gérer le thème des garanties à l'appui de la REDD+. Des activités, visant à renforcer les capacités et à identifier les risques de mise en œuvre d'un mécanisme REDD+, auront lieu dans les écorégions assignées en priorité. Les trois organismes des Nations Unies qui participent au Programme ONU-REDD appuieront ces activités liées au SIG.

Estimation budgétaire du Programme national ONU-REDD argentin

Composante	Organisme	USD
1. Élaboration d'une stratégie nationale REDD+	FAO	160 000
	PNUD	808 200
	PNUE	530 000
	<i>Total partiel</i>	<i>1 498 200</i>
2. Établissement d'un niveau d'émissions de référence/niveau de référence national des forêts	FAO	433 000
	PNUD	
	PNUE	
	<i>Total partiel</i>	<i>433 000</i>
3. Création d'un système national de surveillance des forêts (SNSF)	FAO	1 165 000
	PNUD	
	PNUE	
	<i>Total partiel</i>	<i>1 165 000</i>
4. Création d'un système d'information sur les garanties (SIG)	FAO	10 000
	PNUD	50 000
	PNUE	70 000
	<i>Total partiel</i>	<i>130 000</i>
5. Coûts des unités opérationnelles, du suivi et de l'évaluation du Programme	Partage des coûts (entre trois organismes)	364 800
	TOTAL	3 591 000
	Coûts indirects	251370
	TOTAL du Programme	3 842 370

