

Document de référence pour la réunion d'experts:

**Les différentes possibilités de régler les questions foncières
au titre de la REDD+**

25 – 27 février 2013, Rome, Italie

Version préliminaire 18 février 2013

Table des matières:

1. Introduction	3
2. Questions foncières relevant de la REDD+ identifiées par les pays partenaires de l'ONU-REDD et du FPCF	5
3. Garanties et normes foncières pour la REDD+	7
4. Portée des travaux sur les régimes fonciers relevant de la REDD+	10
5. Solutions pour régler les questions foncières dans le cadre des processus de préparation à la REDD+	12

1. Introduction

Il devient de plus en plus urgent de régler les questions foncières dans le cadre de la REDD+, et notamment, de définir clairement les régimes fonciers et de reconnaître les droits fonciers coutumiers des peuples autochtones et des communautés locales. Dans tous les programmes nationaux REDD+, les régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts sont indissociablement liés aux débats sur les droits d'émission et sur le partage équitable des avantages aux niveaux national et local. L'évaluation des besoins des pays, menée par le Programme ONU-REDD de la FAO, la PNUD, la PNUE et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, et parrainé par la Banque mondiale, analyse l'impératif, pour les pays de la REDD+, de donner la priorité aux questions foncières au sein des activités de préparation à la REDD+. L'étude propose des mesures urgentes concernant les cadres juridiques pour appuyer la mise en œuvre de la REDD+ et résoudre les questions liées aux droits fonciers et aux droits d'émission dans le contexte de la REDD+ – ce qui est pratiquement nécessaire dans toutes les stratégies nationales de la REDD+ existantes et naissantes¹.

Le terme «régime foncier» concerne l'occupation des terres au sens large, ce qui inclut également le foncier forestier et l'accès aux ressources naturelles (terres, eau, végétation). Selon la FAO, «le régime foncier est le rapport, défini par la loi ou la coutume, qui existe entre des individus ou des groupes relativement aux terres. C'est une institution, c'est-à-dire un ensemble de règles élaborées par une société pour régir le comportement de ses membres. Ces règles définissent la répartition des droits de propriété sur les terres, les modalités d'attribution des droits d'utilisation, de contrôle et de transfert des terres ainsi que les responsabilités et limitations correspondantes.»²

Les raisons pertinentes pour lesquelles se pencher sur les questions foncières est essentiel pour mener à bien la mise en œuvre de la REDD+ sont les suivantes:

- clarifier et sécuriser les droits fonciers;
- reconnaître et protéger les droits des communautés locales et des peuples autochtones, ainsi que la propriété traditionnelle des forêts;
- déterminer les responsabilités et les bénéficiaires au sein de la REDD+, et mettre en place des systèmes de gestion des avantages en termes d'émissions de carbone;
- améliorer la collecte des données et la mise en commun des informations et des expériences;
- établir des mécanismes de résolution des conflits, et gérer de manière plus efficace les risques associés à la mise en œuvre de la REDD+;
- améliorer la gestion durable des forêts et prendre en compte les multiples fonctions des forêts ou des autres écosystèmes, ainsi que les avantages qui en découlent;

¹ *Country Needs Assessment On REDD+ Readiness Among UN-REDD Readiness among UN-REDD and FCPF Members Countries*, Programme ONU-REDD et Fonds de partenariat pour le carbone forestier, octobre 2012.

² Citation tirée de l'évaluation des besoins des pays.

- contribuer à l'atténuation du changement climatique;
- éviter le déplacement d'émissions d'une zone à une autre (fuites).

Tous les pays du monde se sont engagés à régulariser les régimes fonciers en traduisant, notamment, les droits coutumiers et traditionnels en dispositions légales et en cadres législatifs. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a approuvé les *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (DV). Ces directives mondiales ont été conçues pour aider «... les gouvernements à protéger les droits de propriété ou d'accès des peuples aux terres, aux forêts et aux pêches.»³

Il convient, pour s'attaquer aux questions foncières relevant de la REDD+, de les mettre en perspective avec l'action d'ensemble des pays en matière de droits fonciers et de cadres législatifs sur les régimes fonciers des terres et des ressources forestières, y compris la propriété du carbone et les droits d'émission. Il est évident que des avancements, tels que le Village Land Act de Tanzanie, faciliteront grandement les futurs travaux sur les régimes fonciers dans le cadre de la REDD+ car ils peuvent en favoriser la mise en œuvre à travers une gestion des forêts à assise communautaire.

Les efforts en cours de l'initiative REDD+ visent principalement à préparer les pays afin qu'ils soient en mesure d'atténuer les émissions de carbone en réduisant le déboisement et la dégradation des forêts, en conservant et en renforçant les stocks de carbone dans la forêt, et en gérant les forêts de manière durable.

Il convient de rappeler que la phase de préparation à la REDD+ est limitée dans le temps et manque de ressources financières et humaines. Concernant les régimes fonciers, il y a donc lieu de s'interroger sur ce qui peut être fait dans le cadre des programmes REDD+ pour obtenir la garantie juridique de droits fonciers clarifiés et sécurisés propices aux investissements dans la REDD+, et les éventuels paiements fondés sur les résultats, ou un certificat de vérification de la légalité⁴ comme la base d'une répartition équitable des avantages. Autrement dit, les travaux liés aux régimes fonciers relevant de la REDD+ doivent correspondre au champ d'application de l'instrument REDD+, tant pour ce qui est des ressources financières et humaines que des délais à respecter.

Cette réunion d'experts intitulée *Les différentes possibilités de régler les questions foncières au titre de la REDD+* a été organisée pour réunir les représentants des gouvernements, des organisations de la société civile et du secteur privé, de même que les organisations internationales et les spécialistes, afin d'étudier le vaste éventail des possibilités de collaboration dans le domaine des questions foncières pour se préparer réellement aux paiements REDD+ basés sur les résultats.

Aussi, les objectifs de cette réunion sont les suivants:

³ Espace presse de la FAO, 11.5.2012: <http://www.fao.org/news/story/fr/item/142613/icode/>

⁴ Le système de vérification de la légalité est utilisé au titre de l'initiative d'Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) et sous-tendu par la norme juridique qui indique clairement quelles lois du pays partenaire doivent être respectées et qui fournit les critères et indicateurs pour contrôler la conformité de ces lois.

- partager les expériences et améliorer la compréhension chez les pays REDD+ et les autres parties prenantes de la manière de gérer les questions foncières et d'utiliser les Directives volontaires lors de la mise en oeuvre de la REDD+;
- éclaircir les points relatifs aux problèmes fonciers et le champ d'action relevant de la REDD+ en tenant compte de la variété des contextes nationaux;
- examiner et évaluer les différentes possibilités de traiter les questions foncières relevant de la REDD+ en fonction des situations respectives des zones boisées (parcs nationaux, zones de conservations, forêts classées, concessions, etc.) ainsi que des paysages productifs avec des forêts, dans le cadre des activités de gestion du développement du territoire, de l'agriculture et des eaux;
- illustrer les interactions avec d'autres activités liées à la terre, et les conséquences sur les rôles, les droits et les responsabilités, notamment à l'interface de la REDD+ et de l'agriculture;
- examiner, éclairer et hiérarchiser les mesures de renforcement des cadres politiques, législatifs et institutionnels liés aux régimes fonciers au niveau national, sous-national et local pour garantir une bonne mise en oeuvre de la REDD+.

La réunion d'experts devrait permettre de débattre autour du champ d'action des travaux fonciers relevant de la REDD+, dans le contexte des efforts entrepris pour améliorer la gouvernance foncière dans toutes les interventions sur la terre, et d'améliorer la compréhension commune des différentes manières et moyens de s'attaquer aux questions foncières dans le cadre du mandat limité de la REDD+.

2. Questions foncières et besoins relevant de la REDD+ identifiés par les pays partenaires de l'ONU-REDD et du FPCF

Les *Directives volontaires* constituent le premier large consensus international dégagé par les gouvernements, les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé, les organisations internationales et les instituts universitaires sur la manière de régir les questions foncières en vue d'améliorer la sécurité alimentaire nationale et de promouvoir le développement durable. Puisque les *Directives volontaires* énoncent les principes et les pratiques déterminant le cadre législatif et l'administration des droits liés aux terres, aux pêches et aux forêts, elles constituent une précieuse source d'information sur la manière de traiter les défis posés par les régimes fonciers.

La section suivante présente les conclusions, émanant d'une analyse des questions foncières et des besoins identifiés par les pays ayant mis en place un programme ONU-REDD national. Les informations utilisées dans cette analyse ont été tirées des propositions pour la préparation au mécanisme de REDD, des descriptifs de programmes nationaux, et de l'évaluation des besoins

nationaux⁵ (voir tableau en annexe 1). Elles ont été organisées autour des quatre thèmes dégagés des DV ci-dessous:

- (i) Reconnaissance juridique et attribution des droits et devoirs fonciers.
- (ii) Transferts et autres modifications des droits et devoirs fonciers.
- (iii) Administration des régimes fonciers.
- (iv) Risques/conflits⁶

La section (v) concernant la REDD+ et les réformes foncières a été ajoutée pour faire le point sur les réformes juridiques, administratives et structurelles proposées ou engagées par les pays en vue de régler les questions foncières dans le cadre de leur stratégie nationale REDD+.

- (v) Réformes juridiques, administratives et structurelles

Quasiment tous les pays considèrent l'insécurité foncière comme un important facteur du déboisement et estiment que la sécurité foncière est indispensable à l'établissement de systèmes efficaces de partage des avantages en termes d'émissions de carbone. L'analyse en a conclu que:

Thème (i): En ce qui concerne la reconnaissance juridique et l'attribution des droits et devoirs fonciers, il est évident que l'incertitude juridique constitue un enjeu important bien que la plupart des pays aient mis en place un cadre juridique pour enregistrer et protéger les droits fonciers. Il existe des obstacles majeurs à une définition et attribution claires des droits fonciers comme: (i) des textes juridiques dont les lois et réglementations se recoupent ou divergent; (ii) l'absence d'application des réglementations; (iii) des droits fonciers conflictuels ou contestés; (iv) ou encore, la nécessité de revoir des héritages dépassés. En Afrique, par exemple, il faut accroître la reconnaissance des systèmes fonciers coutumiers, tandis qu'en Amérique latine les difficultés concernent les politiques de distribution des terres ou le fait de garantir la sécurité de la propriété foncière aux communautés autochtones et agricoles qui gèrent et possèdent de grands territoires collectifs. Dans certains pays, la législation reconnaît qu'il faut obtenir le consentement libre, préalable et informé (CLPI) des peuples autochtones lorsque des activités ou des projets sont mis en place dans leurs territoires.

Thème (ii): L'analyse montre que les transferts ou autres modifications des droits et devoirs fonciers⁷ sont presque exclus des programmes ONU-REDD nationaux des pays. Seulement sept pays ont indiqué avoir besoin d'améliorer leur gouvernance dans des domaines comme l'attribution de terres

⁵ *Country Needs Assessment On REDD+ Readiness Among UN-REDD Readiness among UN-REDD and FCPF Members Countries*, Programme ONU-REDD et Fonds de partenariat pour le carbone forestier, octobre 2012.

⁶ Les conflits relatifs aux régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts sont abordés dans le chapitre 6 des Directives volontaires: *Action face au changement climatique et aux situations d'urgence*.

⁷ Dans les Directives volontaires, les *transferts et autres modifications des droits et devoirs fonciers* traitent la *gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts s'agissant des cas où, volontairement ou involontairement, les droits et devoirs existants sont transférés ou font l'objet d'une redistribution, par le biais du marché, de transactions effectuées sur les droits fonciers suite à des investissements, de diverses formes de remembrement et autres approches de réajustements, de restitutions, de réformes redistributives ou d'expropriations*. Voir les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome, 2012, p.19.

forestières aux minorités ethniques, l'établissement de partenariats publics-privés, et la conversion des terres coutumières en terres exploitables par des entreprises privées.

Thème (iii): Treize pays ont indiqué avoir des difficultés en matière d'administration des régimes fonciers. Ils font état d'un manque de capacité à gérer avec efficacité l'attribution et l'enregistrement des droits fonciers ainsi que d'un manque de capacités d'exécution dans le domaine de l'administration foncière, notamment en ce qui concerne la politique fiscale et l'attribution des concessions.

Thème (iv): Concernant ce point, il est essentiel d'analyser les dynamiques des conflits dans les pays REDD+ pour comprendre comment ces conflits peuvent influencer ou être influencés par la mise en œuvre de la REDD+, et quels sont les nouveaux risques qui en découleraient. Bien que treize pays sur seize aient exprimé leur préoccupation quant aux conflits fonciers, peu d'entre eux ont essayé de déterminer la nature et l'étendue des risques de conflits liés aux questions foncières et à la REDD+⁸.

Thème (v): Onze pays ont indiqué avoir besoin de prendre des mesures importantes pour pouvoir régler les questions foncières dans la REDD+, ou proposé de les prendre. Ces mesures comprennent, entre autres, des réformes promouvant la sécurité juridique pour les populations locales et les peuples autochtones, l'enregistrement des droits fonciers, l'élaboration de modèles de partage des avantages pour une claire attribution des droits d'émission ou pour l'établissement des droits et avantages liés aux forêts communautaires.

3. Garanties et normes foncières

La mise en œuvre de garanties au niveau national est inspirée et orientée par les Accords de Cancun, ainsi qu'indiqué dans la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC et son annexe I⁹. Les garanties énoncées au paragraphe 2 de l'annexe I comprennent, entre autres choses, « *la nécessité de veiller à ce que les activités viennent en complément des objectifs des programmes forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux pertinents...* » (par. 2(a)) avec « *des structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière tenant compte de la législation et de la souveraineté nationales* » (par. 2(b)) ainsi que « *la participation intégrale et effective des parties prenantes concernées* » (par. 2(d)).

Bien qu'elles ne mentionnent pas explicitement la question foncière, les garanties énoncées dans les Accords de Cancun contiennent de nombreuses dispositions (structures de gouvernance forestière, droits des peuples autochtones, etc.) intéressant les systèmes fonciers nationaux. De même qu'elles détermineront les modalités selon lesquelles les activités REDD+ seront mises en œuvre, les garanties de Cancun encadreront également les travaux liés aux régimes fonciers relevant de la REDD+.

⁸ Certains pays africains s'inquiètent particulièrement de ce que la REDD+ remette en question le statu quo des régimes fonciers et ravive ainsi les tensions ou conflits sociaux. D'autres inquiétudes concernent l'éventuel conflit entre les systèmes fonciers coutumiers et publics ainsi qu'entre les migrants et les communautés sur place. Des préoccupations ont également été soulevées au sujet de l'exclusion des parties prenantes, des questions de parité hommes-femmes et des faibles capacités à résoudre les conflits fonciers.

⁹ Décision 1/CP.16 2010 de la CCNUCC et annexe 1.

Principes et critères sociaux et environnementaux du programme ONU-REDD

Les *principes et critères sociaux et environnementaux* (PCSE) sont des orientations non contraignantes données aux pays du programme ONU-REDD. Ils indiquent quels sont les aspects à prendre en compte pour accroître les avantages et éviter les risques résultant de la mise en oeuvre de la REDD+: promouvoir et soutenir la primauté du droit et l'accès à la justice (Critère 6); respecter et promouvoir la reconnaissance et l'exercice du droit des peuples autochtones (Critère 7); obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones (Critère 9); et veiller à ce qu'il n'y ait aucune réinstallation involontaire résultant de la REDD+ (Critère 10).

L'application de ces principes et critères fait partie des activités d'évaluation et de suivi de la gouvernance prévues par les systèmes MNV pris en charge par l'ONU-REDD. À cet égard, les travaux d'évaluation participative de la gouvernance (EPG) pour la REDD+ au titre de l'ONU-REDD ont un rapport direct avec l'engagement des peuples autochtones et des communautés locales dans les systèmes de gouvernance sur les régimes fonciers et le partage équitable des avantages procurés par la REDD+.

Une approche nationale envisageable des garanties pourrait comprendre deux éléments essentiels permettant de réduire les risques sociaux et environnementaux découlant de la REDD+ et d'en accroître les avantages: (1) un ensemble de politiques, lois et règlements nationaux s'appliquant aux garanties; et (2) un système d'information relatif aux garanties. Le programme ONU-REDD offre une vaste gamme d'outils, de lignes directrices et de méthodologies pour aider les pays dans les différentes étapes d'élaboration d'une stratégie nationale en matière de garanties. Les PCSE, ainsi que les *Lignes directrices concernant l'engagement des parties prenantes*, et les CLPI sont des ressources utiles pour les pays qui tentent de définir les objectifs et l'ampleur de leur stratégie nationale en matière de garanties. D'autres outils, comme l'*outil d'identification des avantages et des risques (BeRT)* ou les *Évaluations participatives de la gouvernance en vue de la REDD+* (EPG), peuvent faciliter l'analyse des politiques, lois et règlements existants pour identifier les éventuelles lacunes en matière de garanties. De plus, la méthodologie *LEG-REDD* peut aider les pays dans l'élaboration de réformes et/ou de nouvelles dispositions pour la mise en oeuvre des garanties. Enfin, lors de la collecte d'informations sur les garanties, le *Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière*, les *Lignes directrices pour la surveillance des impacts de la REDD+ sur la biodiversité et les services de l'écosystème* (projet de document), et les *Directives pour l'évaluation de la gouvernance des forêts* (projet de document), fournissent des indications sur l'élaboration des indicateurs et le choix des méthodes de collecte des données.

Fonds de partenariat pour le carbone forestier et garanties

D'après le Fonds de partenariat pour le carbone forestier relevant de la Banque mondiale, les politiques en matière de garanties des institutions de Bretton Woods, dénommées Politiques opérationnelles (PO), sont appliquées dans le contexte des *Évaluations stratégiques environnementales et sociales* (ESES) du FPCF et du *Cadre de gestion environnemental et social* (CGES) pour la mise en place d'investissements au titre de la REDD+. Par ailleurs, les PO 4.10 sur les peuples autochtones, et 4.12 sur les réinstallations involontaires, ont le plus d'incidence sur les questions foncières. Les PO 4.36 sur les forêts, 4.04 sur les habitats naturels, et 4.01 sur les

évaluations environnementales (entre autres), jouent un rôle de premier plan dans la définition des approches du FPCF en matière de garanties pour les investissements REDD+.

Outils favorisant la mise en place des garanties

Tout comme les notes techniques pour la mise en œuvre des Directives volontaires du CSA établies par la FAO et citées précédemment, le Programme sur les forêts (PROFOR) de la Banque mondiale et la FAO ont préparé un *Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière* (PROFOR et FAO, 2011) dans lequel les régimes fonciers et les droits de propriété jouent un rôle très important. Le manuel d'utilisation de l'outil d'évaluation et de suivi de la gouvernance forestière (*Assessing and Monitoring Forest Governance – a User's Guide to a Diagnostic Tool*, PROFOR, 2012) fournit une liste de vérification des indicateurs et, concernant les régimes fonciers, du matériel sur les droits coutumiers et traditionnels, les droits formels et informels, ou la résolution des conflits pour parvenir à une bonne gouvernance.

Le *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière* (CAGF)¹⁰ élaboré par la Banque mondiale est un outil de diagnostic qui permet d'évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays. Il a une importance particulière parce qu'il met l'accent sur l'administration foncière, une dimension qui très souvent ne reçoit pas suffisamment d'attention. Une administration foncière qui fonctionne, y compris dans les domaines de la protection des droits fonciers, de l'accès aux ressources naturelles et du respect par toutes les parties prenantes des lois, décrets, normes et règlements, est une condition préalable aux investissements fondés sur les résultats.

Normes environnementales et sociales de la REDD+

L'élaboration des normes environnementales et sociales de la REDD+ (NES REDD+)¹¹ est une initiative volontaire multipartite coordonnée par l'Alliance climat, communauté et biodiversité (CCBA) et CARE International. Les NES REDD+ coordonnent des principes, critères et indicateurs très détaillés notamment sur les régimes fonciers, les droits à la terre, aux territoires et aux ressources, ainsi que sur l'application du consentement libre, préalable et informé à ce titre. Ces normes se centrent sur les activités REDD+ qui sont spécifiques à un site et un projet ou fondées sur un programme. Toutefois, les garanties formulent également des indicateurs permettant à la REDD+ de participer à la réalisation d'un programme plus vaste de développement durable et de justice sociale, comprenant la bonne gouvernance foncière et le partage équitable des avantages au sein de la REDD+.

Autres initiatives normatives

La récente analyse des normes de financement fondés sur les résultats REDD+ (*Standards for Results-based REDD+ Finance*, ClimateFocus, 2012) compare les normes de 23 initiatives en distinguant également entre régimes publics/privés et internationaux/nationaux/sous-nationaux, ayant tous des centres d'intérêt et des objectifs différents. Le document parle de «concurrence de normes» dictées par la disponibilité de crédits internationaux, la comptabilisation des émissions de carbone établie par le Protocole de Kyoto ou les investisseurs privés, et les exigences des marchés volontaires du

¹⁰ The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector Klaus Deininger, Harris Selod et Tony Burns, Banque mondiale, novembre 2011.

¹¹ www.redd-standards.org

carbone. La plupart des normes du secteur privé ne parlent pas explicitement de gouvernance foncière mais elles indiquent la légalité de toute activité, y compris la légalité des droits fonciers et l'accès aux ressources naturelles pour les investisseurs et les bénéficiaires, comme un des critères les plus importants à respecter.

Puisque la ligne de conduite du secteur privé et ses normes sont très spécifiques à un site et un projet, le *Plan d'action de l'Union Européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT)*, son système de vérification de la légalité, et les accords de partenariat volontaires, semblent être très pertinents pour le débat sur les régimes fonciers au titre de la REDD+ et permettent d'éclairer la discussion sur la préparation juridique des pays.¹²

En conclusion, les normes foncières plus détaillées sur les terres et les forêts devraient être très spécifiques à un pays et établies au cas par cas. Les sources mentionnées précédemment jouent un rôle important dans la formulation éclairée des cadres juridiques nationaux qui traitent des questions foncières au titre de la REDD+. Les normes nationales relatives aux régimes fonciers devront être définies par le cadre juridique foncier actuel des pays respectifs. Enfin, les normes devront correspondre au champ d'application du programme REDD+ ainsi qu'aux contributions que les travaux fonciers relevant de la REDD+ peuvent apporter à l'ensemble du cadre juridique national sur les régimes fonciers.

4. Portée des travaux sur les régimes fonciers au titre de la REDD+

Dans l'analyse par ClimateFocus, la plupart des normes REDD+ sont fondées sur des projets, y compris les normes sur le mécanisme pour un développement propre (MDP) et les activités de mise en œuvre conjointe (MOC) au titre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Alors que les NES REDD+ comprennent des initiatives au niveau national et considèrent les activités de la REDD+ uniquement comme une contribution au travail global sur les politiques, le développement et la mise en œuvre institutionnels, les normes du FPCF ou les principes et critères de l'ONU-REDD sont ouverts pour permettre éventuellement d'inclure dans les mécanismes de mise en œuvre de la REDD+ tout le secteur forestier en lien avec l'agriculture, la gestion de l'eau et le développement rural.

En ce moment, la plupart des pays REDD+ n'ont pas encore initié de travaux sur les questions foncières et, c'est pourquoi, des feuilles de route REDD+ en matière de régimes fonciers doivent encore être élaborées dans de nombreux pays. Par ailleurs, le cadre juridique pour les régimes foncier est assez bien développé dans plusieurs pays mais la conformité aux lois et aux règlements existants reste un problème important pour beaucoup de gouvernements et de communautés. Les travaux de la REDD+ liés aux régimes fonciers doivent donc être fondés sur une analyse solide des cadres juridiques fonciers existants, notamment pour ce qui est de préciser les systèmes fonciers et de régulariser les droits coutumiers. En résumé: quelles mesures s'imposent en ce qui concerne l'amélioration des régimes fonciers pour une mise en œuvre efficace de la REDD+?

¹² Voir également: <http://www.euflegt.efi.int>

Dans une étude récente, l'Initiative des droits et ressources parle de «faisceau de droits»¹³ étendu sur les régimes fonciers pour les peuples autochtones et les communautés forestières en Asie, Afrique et Amérique latine. Les résultats encourageants de cette étude, particulièrement en ce qui concerne l'Amérique latine, montrent que grand nombre de ces faisceaux de droits sont reconnus ou appliqués et que, dans certains cas, une protection constitutionnelle leur est même accordée.

D'autre part, il existe des conditions importantes comme la conformité des communautés forestières aux plans de gestion que les gouvernements s'emploient à définir. Cette expérience concernant les gouvernements et les communautés est particulièrement intéressante pour les travaux sur les régimes fonciers au titre de la REDD+ puisque les paiements fondés sur les résultats REDD+ sont tenus de respecter et de vérifier certaines conditions. Alors que la REDD+ pourrait créer de nouvelles valeurs pour les forêts et les communautés, la concurrence pour s'approprier des ressources financières ou naturelles risque de s'accroître. Au regard de la propriété du carbone et des droits y afférent, le lien entre les régimes fonciers et la propriété du carbone doit être précisé dans la plupart des pays pour faciliter une mise en œuvre efficace de la REDD+.

Le champ d'application du cadre juridique pour la préparation à la REDD+ est, dans plusieurs pays, surtout axé sur les territoires autochtones et les forêts communautaires avec des limites géographiques clairement définies. En d'autres termes, ces droits ne s'appliquent pas obligatoirement aux citoyens non autochtones et à leurs communautés. Le fait d'étendre le champ d'application de la REDD+ aux paysages productifs aurait sans doute de nombreuses incidences sur la portée des travaux liés aux régimes fonciers relevant de la REDD+.

Le programme ONU-REDD a publié récemment une étude¹⁴ des réformes juridiques sur les terres et la gestion des ressources naturelles dans les pays mésoaméricains; elle montre que les régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts favorisent la gestion durable des forêts de même qu'ils accroissent la confiance entre les gouvernements et les peuples autochtones, par le biais d'une plus grande sécurité des droits fonciers. Un des aspects les plus importants de cette étude est donné par les enseignements tirés de l'application effective des paiements pour services environnementaux (PSE) dans un contexte de reconnaissance des droits des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles.

La confiance entre les gouvernements et les peuples autochtones a des conséquences positives pour le respect des conditions des actuels projets REDD+ par les communautés. L'étude demande, entre autre, de consolider les liens entre la réalisation de la sécurité juridique pour les territoires autochtones et les interactions avec les cadres juridiques existants et les actions REDD+ en matière foncière. Ces liens plus étroits permettraient de soutenir la réglementation ultérieure des droits fonciers des peuples autochtones en vue d'améliorer la gestion participative des forêts.

¹³ Quels droits de tenure forestière pour les communautés locales et les populations autochtones? Analyse comparative des législations nationales dans plusieurs pays en voie de développement, L'Initiative des droits et ressources, mai 2012.

¹⁴ *Tenure of Indigenous Peoples Territories and REDD+ as a Forestry Management Incentive: the Case of Mesoamerican Countries* (Les régimes fonciers des territoires des populations autochtones et la REDD+ comme incitation à la gestion des forêts: le cas des pays mésoaméricains), ONU-REDD 2012/2013. (Versions anglaise et espagnole disponibles, version française en cours de traduction)

L'analyse de la REDD+ et des régimes fonciers établie par FOCALI et al.¹⁵ souligne l'importance d'une approche communautaire à la gestion des forêts, dont également la gestion de l'agriculture et de l'eau. L'étude, toutefois, met en garde les décideurs et les praticiens REDD+ en expliquant que la réglementation des droits fonciers ne doit pas être précipitée parce que la mise en œuvre rapide de réformes au nom de la REDD+ pourrait accentuer les inégalités au lieu d'améliorer la sécurité des droits fonciers pour les bénéficiaires.

En somme, le périmètre de travail sur les régimes fonciers au titre de la REDD+ doit être défini par chaque pays compte tenu des frais institutionnels, y compris les frais des travaux liés aux régimes fonciers, les frais de mise en œuvre des projets, et les frais de MNV. Par contre, l'analyse coûts-avantages de la REDD+ dans un pays sera surtout déterminée par le périmètre de travail sur les régimes fonciers.

Pour éviter de grosses divergences entre la notion de paiements fondés sur les résultats REDD+ et la mise en œuvre réelle, les coûts institutionnels et les frais d'exécution du programme ne devraient pas couvrir un périmètre de travail sur les régimes fonciers plus vaste que celui qui est économiquement rentable pour les investissements REDD+. Ainsi, le périmètre de travail sur les régimes fonciers au titre de la REDD+ sera déterminé par les ressources financières et humaines disponibles.

Grâce à sa nature intégrée, par ailleurs, la REDD+ pourra être un élément constitutif du développement rural au sens large et retirer un avantage des processus politiques, des programmes et des travaux sur les régimes fonciers existants. À cet égard, la REDD+ étant seulement un des éléments du programme forestier national ou d'autres cadres de planification du secteur forestier, elle devrait donc contribuer uniquement aux travaux d'ensemble sur les régimes fonciers du pays. Ces contributions seront définies par la portée des activités de la REDD+ dans un contexte de gestion durable des forêts et de développement au sens large.

5. Solutions pour régler les questions foncières au titre de la REDD+

Avant de commencer à débattre des différentes solutions pour régler les questions foncières relevant de la REDD+, il est utile de rappeler le cadre de l'instrument REDD+ convenu par les pays en développement parties à la CCNUCC au titre de la décision 1/CP.16, paragraphe 70, 2010.

Le paragraphe 70 encourage les pays en développement parties à contribuer aux mesures d'atténuation dans le secteur forestier en entreprenant les activités ci-après, selon ce que chaque Partie jugera approprié et compte tenu de ses capacités et de sa situation nationale:

- (a) réduction des émissions dues au déboisement;
- (b) réduction des émissions due à la dégradation des forêts;
- (c) conservation des stocks de carbone forestiers;

¹⁵ REDD+ and Tenure: A Review of the Latest Developments in Research, Implementation and Debate. L. Westholm, Robin Biddulph, Ida Hellmark et Anders Ekblom, FOCALI, 2011.

- (d) gestion durable des forêts;
- (e) renforcement des stocks de carbone forestiers.

Le cadre de l'instrument REDD+ offre aux pays REDD+ la possibilité d'inclure d'autres activités relevant de la REDD+ que celles qui avaient été prévues initialement, comme les activités liées aux démarches paysagères et aux forêts plantées. En demandant aux pays en développement parties, au titre du paragraphe 72 de la même décision, «de prendre en considération, entre autres choses, les facteurs du déboisement et de la dégradation des forêts, les problèmes fonciers...» la décision de la Convention sur la REDD+ demande clairement que les travaux sur les régimes fonciers au titre de la REDD+ aillent bien au-delà des frontières des forêts.

Les solutions suivantes indiquent les moyens de traiter les problèmes fonciers au titre de la REDD+. Il convient toutefois de souligner que cette liste présente des scénarios approximatifs et qu'elle n'est en aucun cas complète ou absolue.

Ces solutions se proposent uniquement d'orienter les travaux de la réunion d'experts et de stimuler un débat ouvert pour atteindre une meilleure entente commune sur les bonnes pratiques, les opportunités et les limitations en vue de régler les questions foncières pour les besoins de la REDD+, compte tenu du temps prévu pour la préparation ainsi que des ressources financières et humaines destinées à la phase de préparation et au-delà.

Puisque les travaux de la REDD+ sur les régimes fonciers sont intégrés dans le contexte général du développement sectoriel (politiques et législations, institutions et gouvernance, investissements et recettes/avantages), il faudrait toujours garder à l'esprit, pour les différentes solutions proposées, le potentiel de la REDD+ en matière d'amélioration de la durabilité des forêts et d'accroissement des recettes, des revenus et des avantages résultant des investissements intérieurs et internationaux – que ce soit à partir de sources d'aide publique au développement (APD), du marché volontaire, ou bien des régimes d'échange des droits d'émission existants/émergents et leurs marchés obligatoires.

L'évaluation des solutions aux problèmes fonciers au titre de la REDD+ est appelée à être un exercice de vérification au sol et un examen objectif des conditions-cadre sur le plan des ressources disponibles pour la mise en œuvre de la REDD+.

Solution 1: Instrument à l'échelle nationale

Cette solution envisage toutes les forêts et les paysages productifs d'un pays comme des éventuelles régions-cibles pour la mise en œuvre de la REDD+. Concrètement, cela veut dire que toutes les communautés ont droit à être incluses dans les mécanismes REDD+. Les travaux en matière de régimes fonciers sont donc très étendus.

La REDD+ devrait devenir un instrument national relevant des programmes forestiers nationaux et d'autres cadres de planification pertinents. Les problèmes liés aux régimes fonciers relevant de la

REDD+ devraient être réglés en effectuant toutes les modifications institutionnelles et législatives nécessaires. Tous les programmes forestiers nationaux et sous-nationaux devraient inclure un examen des opportunités et des possibilités d'amélioration de la gouvernance foncière afin de se préparer à la REDD+ et à sa mise en oeuvre. Cet instrument de compensation du carbone ferait partie intégrante des politiques de développement des forêts.

Étant donné que cette solution peut inclure toutes les forêts et les paysages productifs d'un pays, elle tient compte également de l'agriculture et du développement rural au sens large. Dans ce cas, les enjeux liés aux régimes fonciers ne se résumeraient pas aux communautés vivant dans et autour de zones forestières protégées plus grandes – que ce soit des zones de conservation, des forêts classées, etc.

Cette démarche nécessite dès lors qu'un débat plus vaste ait lieu sur les modifications intervenant dans les stratégies nationales, la législation, l'administration foncière, le cadastre, ainsi que le renforcement des capacités et de la participation au titre de la REDD+. En particulier, la préparation des pays aux paiements fondés sur les résultats REDD+ serait étendue pour inclure l'amélioration de la gouvernance foncière à l'échelle nationale. L'objectif serait celui d'ancrer la sécurité des droits fonciers à un cadre juridique propice.

Cette démarche constituerait un investissement considérable dans l'avenir, qui serait essentiellement couvert par les budgets nationaux et les APD. Elle est fondée sur la vision selon laquelle la REDD+ devient un instrument d'atténuation de la CCNUCC reconnu au niveau international dans la plupart ou, si possible, tous les marchés obligatoires d'échange des quotas d'émission.

L'analyse des coûts-avantages de cette solution devrait prendre en compte les potentiels d'investissements futurs au titre de la REDD+, notamment en ce qui concerne la sécurité des droits fonciers, pour avoir la confiance des investisseurs et établir des mécanismes de répartition équitable des avantages.

Enfin, cette première solution pourrait s'avérer particulièrement intéressante pour les pays à couvert forestier élevé. Elle permettrait de mettre en place des programmes et projets garantissant la sécurité des droits fonciers pour les grandes forêts, dans lesquelles la sécurité des droits fonciers est indispensable à l'efficacité de la MNV et à la mise en œuvre de mécanismes de respect des obligations. La MNV, et plus particulièrement la gouvernance des régimes fonciers, représente, en revanche, un défi plus important dans les pays où les paysages productifs avec des blocs de forêts plus petites, des mécanismes de reboisement et des forêts classées correspondent à une partie moins importante du programme de développement terrestre pour la raison que l'agriculture serait l'affectation dominante des sols.

Solution 2: Approche sous-nationale dans des zones d'intervention désignées

Compte tenu des efforts de décentralisation de nombreux pays, ainsi que du renforcement des droits d'accès et de gestion des ressources naturelles au niveau sous-national (districts, régions, états fédéraux, etc.), la REDD+ pourrait être mise en place en tant qu'instrument pour un nombre désigné

de régions sous-nationales définies sur le plan politique et administratif. Cette solution serait intégrée dans le cadre général sur les droits fonciers et les dispositions juridiques du pays. Les autorités sous-nationales (gouvernements locaux, conseils, etc.) pourraient établir les règles et règlements appropriés qui sont en leur pouvoir afin d'améliorer la sécurité des droits fonciers ce qui pourrait, en retour, sous-tendre le cadre général national au titre de la REDD+.

Cette solution prend en compte les forêts et les paysages productifs dans les régions sous-nationales désignées d'un pays. Les conseils et les gouvernements locaux seraient responsables, du point de vue administratif et politique, de la préparation et mise en oeuvre des mécanismes, programmes ou projets REDD+ dans leur région. La REDD+ deviendrait ainsi un instrument du pouvoir décentralisé. La désignation des régions sous-nationales REDD+ serait basée sur les demandes régionales et leur potentiel pour la REDD+, ainsi que sur des débats au niveau national. Un mécanisme national de sélection devrait être mis en place à cet effet.

Cette solution au niveau sous-national permettrait de transformer les programmes et projets existants en projets de développement intelligents face au climat, où la REDD+ définirait la composante climatiquement éclairée de même que les nouveaux avantages en matière de développement rural. Un grand nombre de programmes et de projets partout dans le monde ont déjà choisi la voie du développement menant à une gestion durable des forêts, et de nombreuses expériences documentent la transformation de la REDD+ en outil d'atténuation et de développement efficace relevant des autorités locales. Les travaux liés aux régimes fonciers seraient donc principalement axés sur les dispositions juridiques sous-nationales en conformité avec la législation nationale des droits fonciers ainsi que sur la décentralisation du pouvoir. En ce qui concerne le cadre juridique national, il sera probablement nécessaire de mener des travaux plus poussés.

Cette solution comporte une participation directe des parties prenantes de la société civile, plus particulièrement des minorités ethniques, des peuples autochtones et des communautés locales, ainsi que du secteur privé, à la structure politique et administrative décentralisée d'une région. En ce concentrant sur le cadre décentralisé, elle permettrait d'offrir aux parties prenantes de nouvelles possibilités de participer aux travaux sur les régimes fonciers et les mécanismes de conformité ou de résolution des conflits.

Solution 3: Démarche paysagère

La démarche paysagère supposerait d'identifier les «points chauds» des paysages qui représentent un potentiel d'investissement particulier pour la REDD+. Il s'agit d'une approche biophysique et géographique du développement terrestre qui implique de coopérer, si possible, avec plusieurs gouvernements locaux. La nature transfrontalière de cette démarche requiert d'accroître la coordination et la communication entre les gouvernements locaux et les différentes parties prenantes dans les cadres politiques et administratifs sous-nationaux concernés.

La sélection de paysages REDD+ spécifiques devrait faciliter la mise en oeuvre efficace d'une gestion durable des paysages. De cette manière, la REDD+ serait davantage utilisée comme outil de développement rural tandis que les multiples avantages apportés par les forêts favoriseraient l'établissement d'un programme plus vaste de gestion durable des ressources naturelles, donnant

ainsi à de nombreuses communautés locales la possibilité de bénéficier d'une approche écosystémique de la REDD+.

La démarche paysagère serait intégrée dans le contexte général du cadre national sur les droits fonciers et mise en oeuvre par les pouvoirs décentralisés des gouvernements locaux et des conseils. Ceux-ci établiraient les règles et règlements en matière de forêts et de régimes fonciers, comme dans le cas de la solution 2 plus haut. La différence ne se situe pas seulement au niveau de la géographie mais aussi au niveau de l'accroissement des avantages REDD+ pour les communautés et l'environnement, dont la gestion de l'eau et le microclimat, grâce au développement transfrontalier et intégré du paysage. Les travaux liés aux régimes fonciers seraient donc fondés sur une plus ample coopération entre les différents cadres politico administratifs (districts, etc.) et les parties prenantes concernées.

Solution 4: Démarche par projet pour des zones de conservation ou des forêts classées sélectionnées

De nombreuses publications sur les bonnes pratiques et les expériences de mise en oeuvre de la REDD+ plaident en faveur d'une démarche par projet en raison de la relative facilité d'exécution et d'application des indicateurs REDD+ pertinents ou des systèmes de mesure, notification et vérification (MNV). Les restrictions de cette démarche, comme le fait de limiter les investissements à des zones de conservation, des territoires des peuples autochtones et des forêts classées clairement définis, servent à tirer parti des interventions et investissements de type projet reconnus.

Les travaux liés aux régimes fonciers se centreraient sur des solutions foncières spécifiques au projet dans le cadre juridique de gouvernance foncière existant. Les coûts institutionnels et de fonctionnement sont relativement connus, et cela permettrait la coordination effective de la participation des parties prenantes aux travaux sur les régimes fonciers.

Cette démarche exigerait un accord de projet tripartite, ou juridiquement contraignant et concis, entre le propriétaire légitime de la terre (souvent le gouvernement), les communautés concernées au titre des différents régimes juridiques (communautés rurales, peuples autochtones, minorités ethniques) et les investisseurs.

Il est certain que, dans de nombreux pays, cette démarche par projet peut s'appuyer sur la législation foncière existante, comme la loi sur les terres tribales du Botswana, la loi d'attribution des terres forestières aux communautés du Vietnam, ou la loi sur les concessions communautaires du Guatemala.

Il a, en outre, été avancé que ce type de démarche par projet contribuerait véritablement à la mesure, notification et vérification des émissions sans devoir faire des investissements considérables dans le système MNV, du moins en ce qui concerne la mise au point de la phase de préparation à la REDD+. Cet aspect est particulièrement important pour la sécurité foncière et la résolution des conflits à long terme. En d'autres termes, les investissements seraient facilités plus tôt que cela ne serait le cas en adoptant les démarches plus vastes décrites précédemment.

Dans la situation actuelle, les investissements au titre de la REDD+ sont principalement axés sur les projets et des possibilités d'investissement, même à un stade antérieur de la phase de préparation à la REDD+ peuvent donc se matérialiser (voir également Section 2 sur les garanties).

Qui plus est, cette démarche mettrait à profit les vastes expériences acquises en matière de projets bien conçus axés sur les impacts et l'intégration des garanties ou d'éléments éclairés sur le plan climatique. Un projet dont la portée et la participation seraient limitées faciliterait la claire énonciation des droits fonciers et des droits d'émission au titre de la REDD+ grâce aux accords tripartites susmentionnés.

Les expériences REDD+ positives d'un ou de plusieurs projets mis en oeuvre dans un pays pourraient alimenter le débat au niveau sous-national et national sur ce qu'il faudra faire à l'avenir pour régler les questions foncières ou les problèmes sur les droits d'émissions et la répartition des avantages résultant des investissements REDD+. Cela signifie que les expériences de terrain donneraient lieu à des débats plus concrets sur le cadre juridique des forêts et des régimes fonciers qui tiendraient compte des conditions associées à la REDD+ pour un nombre de projets REDD+ en augmentation constante.

Cela implique que la démarche par projet conduirait à un programme REDD+ qui serait un instrument national ou, du moins, un instrument pouvant être utilisé dans les paysages pour répartir les bénéfices relevant de la REDD+. Une meilleure gouvernance foncière ne peut pas être assurée par quelques projets uniquement; il faut parfois mettre en oeuvre des stratégies nationales en faveur de la REDD+.