

Point d'actualité : les principes sociaux et environnementaux

PROGRAMME ONU-REDD 5^{ème} RÉUNION
DU CONSEIL D'ORIENTATION

4-5 novembre 2010

Washington D.C., États-Unis



Conformément à la décision du Conseil d'orientation, le présent document a été imprimé en nombre limité afin de réduire au minimum l'impact des processus du programme ONU-REDD sur l'environnement et de contribuer à leur neutralité climatique. Les délégués sont priés d'apporter leurs propres exemplaires à la réunion. La plupart des documents de réunion du programme ONU-REDD sont disponibles sur Internet à l'adresse www.unredd.net.

Origine

La réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts et le renforcement des stocks de carbone (REDD+), tout en contribuant à limiter la production de gaz à effet de serre, suscitent des avantages substantiels : ils peuvent avoir des effets positifs sur la biodiversité et les autres services forestiers non carbonés, et sur le développement durable, notamment en termes de réduction de la pauvreté et de droits des populations autochtones. Si toutes les précautions ne sont pas prises, des risques significatifs peuvent également découler de la mise en œuvre des mesures de REDD+. Quelques exemples :

- La conversion des forêts naturelles en plantations ou pour d'autres usages à faible valeur de biodiversité et à faible résilience ;
- La disparition des territoires traditionnels, des droits sur les ressources naturelles et des savoirs écologiques ;
- La disparition des moyens de subsistance traditionnels et ruraux ;¹
- L'exclusion sociale et une confiscation par les élites dans la distribution des avantages dérivant de la REDD+ ;
- La création de cadres politiques nationaux contradictoires ou concurrents ;
- Un arbitrage entre les autres avantages de la forêt et l'optimisation des bénéfices en termes de carbone.

Bien souvent, les plus touchés par ces phénomènes sont les groupes sociaux marginalisés et vulnérables, comme les populations autochtones, les autres communautés tributaires des forêts, les pauvres et les femmes. Des mesures effectives sont requises pour gérer ces risques et augmenter les chances de bénéfices optimaux.

Le Programme ONU-REDD met au point un cadre social et environnemental complet afin d'orienter l'élaboration des Programmes nationaux ONU-REDD – et plus généralement les processus de préparation nationale. Reconnaisant l'existence d'importants enjeux sociaux et environnementaux et la nécessité de les assortir de garanties afin que les conséquences négatives des systèmes nationaux REDD+ soient évalués, identifiés et gérés, le cadre entérine aussi les responsabilités du Programme ONU-REDD : employer une approche fondée sur les droits humains, respecter les conventions, traités et déclarations des Nations Unies, et appliquer les politiques et procédures des organismes des Nations Unies (comme la politique normative du PNUD sur l'environnement durable et le changement climatique, le cadre du PNUE pour la gestion des écosystèmes ou les procédures de la FAO en matière d'impact environnemental et social). Le cadre indique également comment renforcer et optimiser les avantages multiples environnementaux et sociaux qui peuvent découler de la REDD+.

Le cadre s'articule en deux composantes :

1. *Un cadre minimal standard d'évaluation et d'atténuation des risques* : les interventions financées par le Programme ONU-REDD devraient adopter une démarche fondée sur les risques qui garantirait le respect d'un ensemble de principes environnementaux et sociaux largement acceptés.
2. *Une évaluation de l'ampleur des répercussions* : la REDD+ est susceptible d'avoir des effets environnementaux et sociaux de grande ampleur. Les contributions au développement durable peuvent se traduire par une amélioration des soins de santé, la fourniture de services,

¹ Les trois premiers points sont extraits du résumé des coprésidents, à l'issue de l'atelier mondial d'experts de la Convention sur la diversité biologique consacré aux avantages de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts en termes de biodiversité : <http://www.cbd.int/doc/?meeting=EWREDD-01>

écosystémiques ou autres, et la mise à disposition de liquidités pour créer des entreprises, générer des emplois et combattre la pauvreté – entre autres nombreuses possibilités.

Aux fins du partenariat collaboratif ONU-REDD, on peut distinguer deux volets pour chaque composante : les aspects environnementaux (sous l'égide du PNUE) et sociaux (sous l'égide du PNUD). Le cadre de principes sociaux et environnementaux ONU-REDD comprend dès lors quatre sous-composantes (voir la figure 1) qui seront déployées dans le temps.

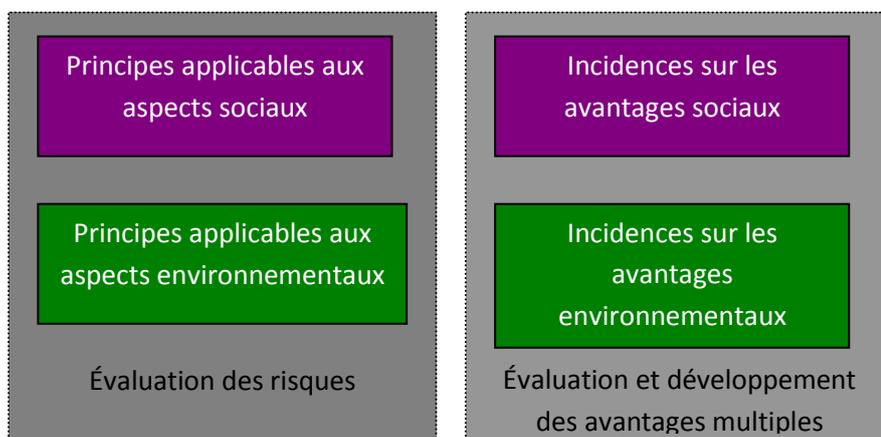


Figure 1 : Les quatre composantes des principes sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD

Jusqu'ici, le PNUD s'est principalement concentré sur la définition des mesures d'évaluation et d'atténuation des risques pour les aspects sociaux, *le sujet central du présent document*. En outre, le PNUD s'emploiera à formuler les fondements théoriques d'une approche visant à évaluer les avantages sociaux et de subsistance.

Le PNUE pilote actuellement une approche des clauses de sauvegarde environnementale répondant à un double objectif : une acceptation internationale et une pertinence nationale. Le PNUE élabore aussi des lignes directrices destinées à renforcer ou optimiser les avantages environnementaux, afin que la REDD+ soit aussi bénéfique que possible. Cette démarche comportera des consultations de parties prenantes à différentes échelles et la prise en compte des bonnes pratiques internationales et de la situation des pays.

Le Programme ONU-REDD veillera à ce que les outils environnementaux et sociaux soient élaborés de manière cohérente et logique.

Fondements des principes sociaux et environnementaux

Les principes sociaux et environnementaux (répertoriés dans la colonne droite du schéma 1) sont élaborés en s'appuyant sur l'approche adoptée par les Nations Unies d'un développement fondé sur les droits, et dans le respect des normes internationales reconnues par les conventions, traités et déclarations applicables. Le projet de texte REDD-Plus élaboré sous l'égide du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme de la CCNUCC (texte du LCA)² préconise explicitement la mise en œuvre de normes sociales et environnementales dans toutes les activités REDD+.

Texte du LCA	Principe
Des activités complémentaires ou conformes aux objectifs des programmes forestiers nationaux et aux conventions et accords internationaux applicables	Principe 3 – Cohérence avec le cadre politique général
Des structures nationales de gouvernance forestière transparentes et effectives, tenant compte de la législation et de la souveraineté nationales	Principe 1 – Bonne gouvernance
Le respect des savoirs et des droits des populations autochtones et des membres des communautés locales par la prise en compte des obligations internationales en vigueur, des circonstances et des droits nationaux, et gardant à l'esprit l'adoption par l'Assemblée générale de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones	Principe 2 – Moyens de subsistance des parties prenantes
La participation pleine et effective des parties prenantes intéressées, en particulier des populations autochtones et des communautés locales (...)	Principe 1 – Bonne gouvernance
Des activités compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, de sorte que les activités évoquées dans le paragraphe 3 ci-dessous ne soient pas employées pour convertir les forêts naturelles, mais pour inciter à la protection et la conservation des forêts naturelles et de leurs systèmes écosystémiques, et pour renforcer les autres avantages sociaux et environnementaux	En cours de préparation (PNUE)

Figure 2 : Liens entre les principes proposés et le texte du LCA de la CCNUCC

Les principes ont également été élaborés en coordination avec l'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité qui a conduit la conception des [standards sociaux et environnementaux pour la REDD+ \(SES\)](#), afin de garantir la plus grande cohérence possible avec les approches existantes en matière d'évaluations sociales et environnementales. En outre, un atelier mondial d'experts sur les avantages de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, sous la bannière de la Convention sur la diversité biologique, a formulé plusieurs recommandations clés pour l'élaboration de normes environnementales et le renforcement des avantages potentiels de la REDD+. Ces produits et d'autres sont employés pour élaborer un ensemble de principes initiaux afin de garantir que, au minimum, la REDD+ ne "nuira pas" et permettra aux pays de prévenir les risques sociaux et environnementaux liés aux stratégies REDD+ et aux projets pilotes.

² CCNUCC : FCCC/AWGLCA/2009/17, 5 février 2010

Principes applicables aux aspects sociaux

À titre complémentaire, le présent document fait ici état du travail accompli à ce jour sur les principes applicables aux aspects sociaux.

Trois principes sont proposés. Pour chacun d'entre eux, un ensemble de critères décrit les dimensions à prendre en compte (voir figure 3).

Principe 1 – Bonne gouvernance : le programme est conforme aux normes de bonne gouvernance³.	
Critère 1 – Intégrité des systèmes fiduciaires et de gestion des fonds	Le programme a évalué et écarté les risques fiduciaires et de gestion des fonds
Critère 2 – Transparence et responsabilité	L'administration du programme et les activités de préparation à la REDD+ sont effectuées de manière responsable et transparente.
Critère 3 – Participation des parties prenantes	a) Toutes les parties prenantes concernées sont identifiées et amenées à participer de manière judicieuse et effective ; b) Une attention particulière est portée aux groupes les plus vulnérables et au consentement libre, préalable et en connaissance de cause des populations autochtones.
Principe 2 – Conditions de vie des parties prenantes : le programme évalue soigneusement les effets négatifs potentiels sur les conditions de vie des parties prenantes à long terme et atténue ces effets s'il y a lieu.	
Critère 4 – Prévention des réinstallations involontaires	Le programme n'entraîne pas ni n'est complice de réinstallations involontaires.
Critère 5 – Savoirs traditionnels	Le programme n'entraîne pas ni n'est complice de changements, d'atteintes ou de la disparition de tout patrimoine culturel important ou de l'érosion des savoirs traditionnels.
Critère 6 – Bien-être social et politique	Les implications sociales et politiques sont soigneusement évaluées et les effets négatifs sur les structures sociales et politiques sont atténués. Les avantages sont équitablement répartis.
Principe 3 – Cohérence politique : le programme adhère aux stratégies et priorités de développement durable, aux plans forestiers et aux autres politiques et traités applicables, et les complète.	
Critère 7 – Cohérence avec les politiques de développement à faible émission et résilient au changement climatique.	Le programme adhère aux stratégies et politiques concernées à tous les niveaux du gouvernement.

Figure 3 : Principes et critères sociaux proposés

L'outil d'évaluation des risques applicable aux principes sociaux

Le moyen le plus sûr de prévenir les effets négatifs de toute intervention consiste à opter pour une approche inclusive durant la conception du projet/programme, axée sur la participation de toutes les parties prenantes concernées et élaborée de façon ascendante plutôt qu'imposée par le sommet.

Objectif

Le PNUD développe un outil aidant à signaler les zones de risques potentielles et à élaborer des stratégies d'atténuation appropriées. Celui-ci pourra ainsi être considéré comme un outil d'aide à la détection et à la résolution des faiblesses du programme et de renforcement de la rigueur, de l'appui et de la pérennité du programme dans son ensemble.

L'outil devrait satisfaire les objectifs suivants :

- i) Améliorer la conception et la pérennité du programme : l'outil permet aux concepteurs de prendre précocement en compte les aspects sociaux et de concevoir le programme en minimisant le risque d'effets néfastes et en intégrant des stratégies proportionnées d'atténuation des risques s'il y a lieu. En outre, il permet aux parties prenantes de vérifier la conformité aux considérations sociales et renforce ainsi la crédibilité et la légitimité du programme à long terme.

³ La gouvernance désigne les mécanismes, processus, liens et institutions complexes par lesquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits et leurs obligations et arbitrent leurs différences.

- ii) Hiérarchisation des programmes : l'outil pourrait contribuer à établir un ordre de priorité entre les programmes susceptibles de participer à l'ONU-REDD et à gérer efficacement les ressources afin de poursuivre le travail de due diligence.

Applicabilité de l'outil – comment et quand l'utiliser?

L'outil d'évaluation et d'atténuation des risques se compose d'une série de questions destinées à l'identification des risques et classifiées sous chacun des critères énumérés ci-dessus. L'outil guide l'utilisateur dans une matrice de questions fermées portant sur l'identification des risques et indiquant si le programme est ou non susceptible de créer des risques sociaux dans les domaines de la bonne gouvernance, de la subsistance des parties prenantes et de la cohérence des programmes. Si des risques sont identifiés, l'outil préconise des actions d'atténuation à entreprendre par le programme.

Les actions d'atténuation des risques désignent à la fois les mesures à prendre pour écarter le risque identifié et l'étape du processus d'élaboration et de mise en œuvre du programme auquel il conviendra de prendre ces mesures. Parmi ces actions d'atténuation, citons par exemple :

- Toutes les parties prenantes doivent être identifiées durant la formulation du programme ;
- L'élaboration du programme doit comprendre un mécanisme de recours accessible et impartial ;
- La formulation et la mise en œuvre du programme doivent être conformes au Guide opérationnel.

Plutôt que d'offrir une évaluation rigide et limitée dans le temps, l'outil est applicable à différentes échelles et de manière itérative tout au long de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du programme. Les écrans d'évaluation des risques peuvent servir à guider la formulation du programme afin de prévenir d'emblée les risques ; lorsque ces derniers sont inévitables, l'outil d'évaluation des risques informera la population du "journal des risques" du document du programme, où sont répertoriés les risques et les mesures d'atténuation correspondantes à des fins de suivi. Les mesures préconisées d'atténuation des risques devraient être entreprises durant l'élaboration, le démarrage et la mise en œuvre, le cas échéant. Le journal des risques et l'outil d'évaluation des risques devraient être accessibles pour référence aux parties prenantes du programme. À ce titre, l'outil sert d'orientation pour améliorer la rigueur et la pérennité du programme dans le temps.

Applicabilité de l'outil – qui l'utilise?

L'outil est utilisable par différents acteurs poursuivant divers objectifs. Dans les premières applications de l'outil, le personnel de l'agence du Programme ONU-REDD peut l'employer à un stade précoce afin de détecter les principaux domaines de risques et les prendre en considération dans l'identification des priorités du programme. Les concepteurs du programme peuvent y recourir lorsqu'ils recherchent précisément des domaines où la conception du programme peut être améliorée afin de réduire les risques d'effets sociaux néfastes. Les parties prenantes peuvent l'appliquer pour mieux appréhender leurs droits et les possibilités de participation.

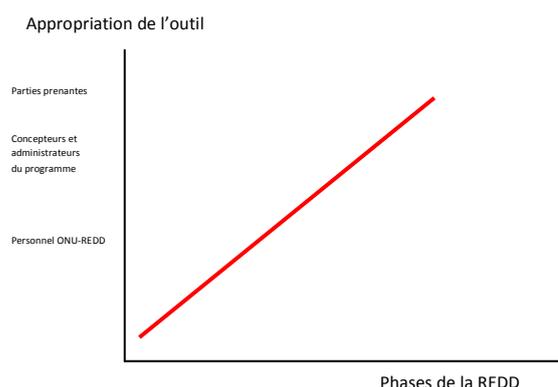


Schéma 2. Appropriation de l'outil

On peut s'attendre à voir l'appropriation de l'outil évoluer avec le temps, du personnel de l'agence ONU-REDD, chargé des évaluations initiales de haut niveau, aux parties prenantes et aux administrateurs du programme contrôlant la conformité en cours.

La version préliminaire de l'outil est disponible à l'adresse :

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3357&Itemid=53

Ce lien est mis à jour à mesure que de nouvelles versions de l'outil sont disponibles. Veuillez consulter à nouveau la page avant la réunion du Conseil d'orientation. Toute remarque relative à l'outil est la bienvenue et peut être communiquée à l'issue de la réunion à l'adresse électronique tim.clairs@undp.org

Prochaines étapes

Ce résumé est destiné à informer le Conseil d'orientation et à susciter remarques et orientation. Il conviendra ensuite d'entreprendre un processus plus large d'engagement et d'élaboration.

Le cadre de principes sociaux et environnementaux et l'outil d'évaluation des risques seront progressivement mis en œuvre par le processus suivant :

1. Intégration des normes environnementales (déc 2010 – janv 2011)
2. Consultation de l'ensemble du partenariat du Programme ONU-REDD (janv 2011 – mars 2011)
 - Membres et observateurs du Conseil d'orientation
 - Réseaux régionaux des populations autochtones et de la société civile et Groupe Consultatif sur les Forêts, Droits et Changement Climatique
 - Membres de l'espace collaboratif de travail et autres partenaires clefs
 - Enseignements tirés des processus des pays pilotes
3. Coordination avec le FCPF (janv 2011 – mars 2011)
4. Application pilote de l'outil d'évaluation et d'atténuation des risques et évaluation de l'impact sur le développement durable dans un choix de pays (mars 2011 – juin 2011).
5. Période allouée aux commentaires du public sur le site Internet du Programme ONU-REDD et par les réseaux REDD+ (août – sept 2011)
6. Lancement progressif de l'outil d'évaluation et d'atténuation des risques sociaux et environnementaux et de l'évaluation de l'impact sur le développement durable dans le cadre du Programme ONU-REDD (fin 2011).