

PROGRAMME ONU-REDD

NOTE D'INFORMATION

RÉGION AFRIQUE



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



ONU
environnement

Approches juridictionnelles de la REDD+ en Afrique : enseignements émergents

Auteurs : Yasin Mahadi Salah (*consultant indépendant*), Marieke Sandker (*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*), Wahida Shah (*Programme des Nations Unies pour le développement*), Steven Swan (*Programme des Nations Unies pour l'environnement*), Victoria Suarez (*Programme des Nations Unies pour l'environnement*), Peter Umunay (*Programme des Nations Unies pour l'environnement*), Elsie Attafuah (*Programme des Nations unies pour le développement*) et Ela Ionescu (*Programme des Nations unies pour le développement*)

Mai 2019

SOMMAIRE

1. Acronymes
2. Introduction
3. Situation concernant les approches juridictionnelles de la REDD+ en Afrique
4. Financement des approches juridictionnelles de la REDD+
5. Niveau d'émission de référence des forêts / niveau de référence des forêts et approches juridictionnelles
6. Garanties REDD+ : établir des liens entre les cadres et processus nationaux et juridictionnels

LA PRÉSENTE NOTE D'INFORMATION PORTE SUR...

l'échange de connaissances régional du programme ONU-REDD en Afrique, intitulé « Mise en œuvre de la REDD+ à grande échelle : enseignements émergents sur les approches juridictionnelles et les liens avec les cadres stratégiques nationaux », qui s'est tenu les 2 et 3 octobre 2018 à l'Office des Nations Unies à Nairobi, au Kenya

1. ACRONYMES

AJ

Approche juridictionnelle

CBR+

REDD+ à base communautaire

CCNUCC

Convention-cadre des Nations unies
sur les changements climatiques

CDN

Contributions déterminées au niveau national

ECR

État de Cross River

EESS

Évaluation environnementale et sociale stratégique

Fonds carbone du FPCF

Fonds carbone du Fonds de partenariat
pour le carbone forestier

GES

Gaz à effet de serre

MNV

Mesure, notification et vérification

NERF/NRF

Niveau d'émission de référence des forêts /
niveau de référence des forêts

REDD+

Réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts ; et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement

SIG

Système d'information sur les garanties

SNSF

Système national de surveillance des forêts

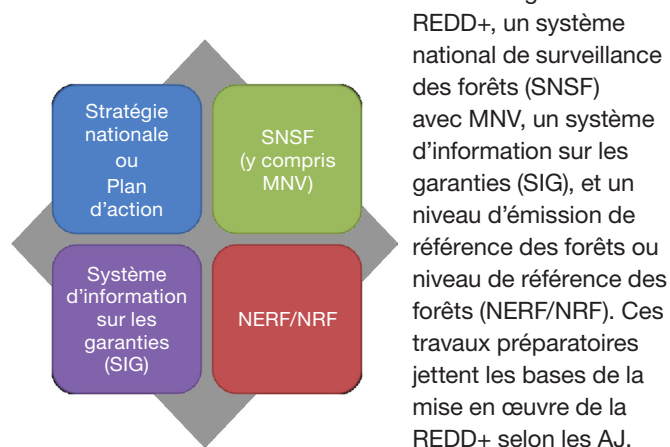
2. INTRODUCTION

Depuis quelques années, les initiatives de développement vertes et à faible émission visant à orienter les pays vers une voie durable font l'objet d'un intérêt et d'un soutien international croissants. REDD+ (« **Réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts** » ; et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement ») s'inscrit dans la ligne de ces initiatives et peut générer une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à moindre coût tout en améliorant les moyens de subsistance des populations concernées. Les 28 pays africains partenaires du Programme collaboratif

MESSAGES CLÉS

1. Les pays sont de plus en plus souvent encouragés à mener des programmes REDD+ selon une approche juridictionnelle (AJ) car les activités menées et les réductions des émissions des forêts réalisées au niveau infranational contribuent de manière stratégique à une mise en œuvre probante des démarches nationales de la REDD+. Contrairement aux projets, l'AJ présente un potentiel transformateur et une portée étendue.
2. Il est important de définir l'AJ en privilégiant le rôle des partenariats public-privé dans la réduction du déboisement à des fins commerciales et la prévention des fuites financières. La réussite de l'adoption de l'AJ en Afrique dépend en effet grandement de ces partenariats stratégiques et de la collaboration fructueuse que le Gouvernement se doit d'établir avec divers acteurs, institutions et secteurs.
3. Lorsque l'AJ est infranationale, les activités de mesure, de notification et de vérification (MNV) de la REDD+ doivent s'aligner sur les MNV menées au niveau national pour garantir la cohérence des informations rapportées.
4. Les garanties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) représentent un cadre global qui repose sur une stratégie nationale directement liée aux approches infranationales, tandis que l'approche pays en matière de garanties peut constituer une base pour la mise en œuvre des garanties infranationales.

des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) s'emploient à établir les fondements en vue de l'application de la REDD+ conformément au Cadre de Varsovie : une stratégie nationale



Il n'existe pas de définition commune de l'AJ. Il s'agit cependant, en général, d'une approche gouvernementale globale et intégrée qui consiste à mettre en œuvre la REDD+ dans un ou plusieurs territoires juridiquement définis, tels que des provinces, des districts ou d'autres divisions administratives, afin de favoriser un développement économique durable et de promouvoir le respect des engagements environnementaux relatifs à la réduction du déboisement et à la prévention des fuites¹. En vertu des exigences relatives à la mise en œuvre de la REDD+ prévues par la CCNUCC, ces divisions administratives doivent présenter des objectifs de développement à faible émission qui s'accordent avec les objectifs définis au niveau national en matière de changements climatiques et de développement durable. Dans certains cas, on déterminera l'échelle de juridiction sur la base d'espaces géographiques similaires sur le plan écologique.

Le terme « **REDD+ juridictionnelle** » a été utilisé pour la première fois dans le contexte de la comptabilité carbone. L'AJ va pourtant au-delà de la simple mesure des GES et place la REDD+ au centre du développement écologique. Si elle s'applique à la fois aux niveaux national et infranational, elle est restreinte, dans le présent document, à la dimension infranationale, sur laquelle a porté l'essentiel des discussions lors de l'événement d'échange. Et pour cause, de nombreux pays, États, provinces, districts, comtés et municipalités sont responsables des questions liées à l'utilisation des sols et à la gestion des forêts. L'autorité déléguée à ces niveaux présente donc des liens plus étroits avec les communautés qui gèrent la terre et ont souvent le pouvoir d'influencer les décisions relatives à son exploitation². Par ailleurs, la REDD+ au niveau infranational peut faciliter la réduction des coûts de mise en œuvre et la promotion de politiques innovantes lorsque les objectifs des différents intervenants s'accordent et que les partenariats avec les acteurs de la chaîne d'approvisionnement sont encouragés.

Les avantages potentiels de l'AJ se résument ainsi :

- Si on la compare à un projet REDD+ classique, **l'AJ réduit davantage le risque de « fuite »** – à savoir une situation où les activités qui génèrent des émissions s'étendent à des zones extérieures aux limites du projet – en contrôlant les émissions à l'échelle de l'ensemble de la zone juridictionnelle et en tenant compte des différents types d'utilisation des terres et de parties prenantes.

Cette configuration favorise la conception de modèles en vue d'une mise en œuvre nationale³. Le problème des fuites doit malgré tout être résolu car il peut se manifester hors de la juridiction et entraîner des émissions ailleurs au niveau national.

- L'AJ peut contribuer **de manière notable à la réduction des émissions liées aux forêts sur le long terme et à grande échelle**, alors que les projets individuels destinés à protéger les forêts, à réduire les émissions et à améliorer les moyens de subsistance sont moins efficaces à cet égard dans la mesure où leur durée et la zone couverte sont généralement limitées⁴. D'après une étude récente (Stickler et al., 2018)⁵ menée dans 39 juridictions situées dans les régions tropicales, le déboisement a commencé à décliner après 2005, pour atteindre son niveau le plus bas en 2012 et rester stable par la suite. L'étude décrit plusieurs facteurs ayant contribué aux progrès dans ces juridictions : un engagement fort, la définition d'objectifs de rendement quantitatifs assortis de délais, l'action des acteurs des différents secteurs en faveur d'objectifs communs, une prise de conscience quant à la capacité des engagements infranationaux à combler les écarts entre les contributions déterminés au niveau national (CDN) et les parcours de réduction des émissions, et la mobilisation de fonds directs.
- Les acteurs sont susceptibles **d'obtenir et d'intégrer toute une série de flux financiers**, notamment issus de la finance carbone, pour parvenir à des résultats plus durables⁶.
- L'AJ peut contribuer à la mise en œuvre des **engagements des entreprises** quant à l'arrêt du déboisement dans le cadre des chaînes d'approvisionnement des produits de base⁷.
- L'AJ peut fournir un **espace de dialogue** substantiel destiné à promouvoir les partenariats et la participation tangible des peuples autochtones et des communautés locales⁸.

Soucieux de favoriser des discussions éclairées sur l'AJ de la REDD+ en Afrique, au cours desquelles les pays auraient l'occasion de tirer des enseignements de leurs expériences

1 Umunay, P., Lujan, B., Meyer, C., et Cobián, J., « *Trifecta of Success for Reducing Commodity-Driven Deforestation: Assessing the Intersection of REDD+ Programs, Jurisdictional Approaches, and Private Sector Commitments* », *Forests*, 9(10), 609 (Molecular Diversity Preservation International et Multidisciplinary Digital Publishing Institute, 2018).

2 Stickler, C., M. DiGiano, D. Nepstad, J. Hyvarinen, R. Vidal, J. Montero, A. Alencar, E. Mendoza, M. Benavides, M. Osorio, E. Castro, C. Mwangi, S. Irawan, O. Carvalho Jr., M. Becerra, D. McGrath, C. Chan, B. Swette, J. Setiawan, T. Bezerra, M. McGrath-Horn et J. Horowitz, *Fostering Low-Emission Rural Development from the Ground Up* (Sustainable Tropics Alliance, San Francisco, CA, 2014).

3 Fishbein, Greg, et Donna Lee, *Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development Programs* (Rep. Arlington: n.p., 2015).

4 Nepstad, D., S. Irawan, T. Bezerra, W. Boyd, C. Stickler, J. Shimada, O. Carvalho Jr., K. MacIntyre, A. Dohong, A. Alencar, A. Azevedo, D. Tepper, et S. Lowery, « *More Food, More Forest, Few Emissions, Better Livelihoods: Linking REDD+, Sustainable Supply Chains and Domestic Policy in Brazil, Indonesia and Colombia* », *Carbon Management* 4 (6): 639–58. (Future Science Limited, San Francisco, CA, 2013).

5 Stickler et al., *The State of Jurisdictional Sustainability* (2018). Disponible à l'adresse suivante : <https://earthinnovation.org/state-of-jurisdictional-sustainability/>

6 Donna Lee, Pablo Llopis, Rob Waterworth, Geoff Roberts, Tim Pearson, *Approaches to REDD+ Nesting. Lessons Learned from Country Experiences: Main report* (en anglais), 38 p. (Banque mondiale, Washington, D.C., 2018).

7 Boyd, W., Stickler, C., Duchelle, A.E., Seymour, F., Nepstad, D., Bahar, N.H.A et Rodriguez-Ward, D., *Jurisdictional Approaches to REDD+ and Low Emissions Development: Progress and Prospects* (World Resources Institute, Washington, D.C., 2018).

8 DiGiano, M., C. Stickler, D. Nepstad, J. Ardila, M. Becerra, M. Benavides, S. Bernadinus et al., *Increasing REDD+ Benefits to Indigenous Peoples & Traditional Communities through a Jurisdictional Approach* (Earth Innovation Institute, San Francisco CA, 2016).

respectives, le Programme ONU-REDD a organisé un **échange de connaissances** à Nairobi, les 2 et 3 octobre 2018. Onze pays africains y ont participé : la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Libéria, Madagascar, le Nigéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC), la République du Congo et la Zambie.

La présente note d'information s'intéresse aux questions principales abordées lors des discussions approfondies sur les enseignements émergents, les perspectives et les défis liés aux approches juridictionnelles de la REDD+, avec l'objectif ultime de renforcer les démarches en cours au sein des pays.

3. SITUATION CONCERNANT LES APPROCHES JURIDICTIONNELLES DE LA REDD+ EN AFRIQUE

En Afrique, plusieurs stratégies de pays reposent sur les AJ nationales et infranationales. Citons par exemple les efforts déployés par le **Libéria** afin de créer une juridiction nationale pour une huile de palme durable, le Programme REDD+ forêt cacao du **Ghana**, le Programme de réduction des émissions du Mai-Ndombe en **RDC**, l'approche du **Nigéria** dans la mise en œuvre de la REDD+, en particulier dans l'État de Cross River (ECR), l'Initiative pour des paysages forestiers durables

L'AJ INFRANATIONALE DANS L'ÉTAT DE CROSS RIVER (NIGÉRIA)

L'État de Cross River (ECR) a été pionnier en accueillant le projet pilote infranational et en servant de laboratoire à la première AJ dans le cadre du Programme REDD+ au Nigéria. L'ECR abrite la majorité des forêts restantes du pays, soit environ 1,7 million d'hectares. Le cacao, le manioc et les fruits tels que les mangues constituent les principaux produits agricoles de base dont dépendent les communautés pour leur subsistance. L'AJ est nécessaire car la REDD+ doit être directement mise en œuvre dans les zones géopolitiques où les droits fonciers sont plus élevés et où la responsabilité concernant la gestion des forêts et des activités liées aux forêts est primordiale. Par ailleurs, l'ECR a été sélectionné en tant que région pilote au vu de son volontarisme politique, de son expérience en matière de foresterie collaborative et communautaire, et de ses mécanismes institutionnels solides. L'AJ repose ainsi sur une mise en œuvre de la REDD+ à deux volets, au niveau fédéral et au niveau des États. Sur cette base, le Nigéria a mis au point un cadre stratégique pour aider plusieurs États à appliquer la REDD+, en accentuant ses efforts stratégiques sur l'ECR.

En tant que région pilote, l'ECR fera office de plateforme de référence pour l'apprentissage et la planification structurelle, conçue afin de faciliter la préparation et la mise en œuvre de la REDD+ dans d'autres régions du Nigéria. Outre sa stratégie REDD+, l'État de Cross River a mis au point et présenté un NERF et a commencé à élaborer un SNSF ainsi qu'une approche stratégique concernant les garanties.

Il s'emploie également à mettre en œuvre le programme REDD+ à base communautaire (CBR+) pour intégrer les activités de l'ECR à l'AJ. On compte actuellement 21 projets en cours. Le programme CBR+ sert de plateforme pour l'action de la communauté et favorise la participation active aux activités REDD+ nationales, en particulier à l'élaboration de la stratégie REDD+ pour l'ECR.

Les accomplissements susmentionnés sont attribuables au renforcement des capacités institutionnelles et techniques en faveur des initiatives REDD+ dans l'ECR, où plusieurs experts aguerris et parties prenantes s'intéressant aux

principales questions connexes ont mené la phase de préparation. Ladite phase fut l'occasion de jeter les bases d'un Centre d'excellence et d'apprentissage sur la REDD+. Il s'agit d'une plateforme de savoir et d'un pôle de recherche où d'autres États du Nigéria pourront s'inspirer des innovations et des expériences fondées sur des données factuelles. Des États comme Ondo et Nasarawa, qui poursuivent actuellement la mise en œuvre de la phase de préparation de la REDD+, s'appuient déjà sur les expériences et les enseignements tirés de l'ECR. L'AJ constitue également une fondation solide en vue de la mobilisation (potentielle ou effective) des ressources et des investissements du Fonds vert pour le climat, de l'initiative GCF (équipe spéciale des gouverneurs pour le climat et les forêts), du secteur privé et de sources de financement multilatérales, mais aussi nationales.

Enseignements

- **L'AJ infranationale décentralise la mise en œuvre de la REDD+** et permet aux principaux destinataires du programme d'honorer leurs responsabilités et de tirer profit des retombées positives.
- **L'appropriation** et l'encadrement de la stratégie **par le Gouvernement**, de même que la **participation** substantielle et systématique **des différentes parties prenantes**, sont essentiels pour assurer la préparation de la REDD+.
- La **mobilisation des moyens de financement** et la mise en place de mesures d'incitation, notamment pour les initiatives de proximité, devraient faire partie intégrante de l'exécution complète de la REDD+ et de la réalisation des objectifs fondés sur des résultats.
- La phase de préparation de la REDD+ a facilité la **participation effective des parties prenantes**, sous la forme d'un forum global réunissant des représentants des communautés, du Gouvernement, de la société civile, du secteur privé, du milieu universitaire et des médias.

dans la Province de l'est de la **Zambie**, et le Programme de paysages forestiers d'Oromina, en **Éthiopie**. La majorité des pays en sont au stade initial de la conception de la REDD+ juridique et ont bien progressé, mais ils rencontrent également toute une série de difficultés de mise en œuvre.

Les consultations relatives à la planification et à la mise en œuvre ont porté sur les moyens employés par les pays pour parvenir à aligner le calendrier d'exécution de l'AJ sur les objectifs stratégiques nationaux, et à favoriser une action concertée pour générer des résultats à grande échelle en matière de REDD+, tout en exploitant les partenariats et les possibilités de mobiliser des ressources. La plupart des pays posent les jalons de la mise en œuvre nationale de la REDD+ à différentes échelles, comme l'exigent plusieurs cadres internationaux et interventions juridiques en cascade, moyennant des stratégies, des moyens de financement et des exigences infranationales ou liées à la géographie définies au cas par cas. L'approche générale adoptée par plusieurs pays (dont le Ghana, le Libéria, le Nigéria et la Zambie) consiste à **utiliser le cadre national de la REDD+ comme ligne directrice et comme référence avant de déterminer les interventions à mener au niveau juridique**. Il a été convenu que les éléments du Cadre de Varsovie étaient essentiels au développement de l'AJ dans des pays tels que le Nigéria, où les projets infranationaux comme celui de l'ECR s'appuyaient fortement sur la structuration de la stratégie nationale, et la Côte d'Ivoire, où un certain nombre de projets alimentent la politique nationale, laquelle fait l'objet d'une révision biannuelle.

Les participants ont abordé l'importance de la mise en place, dans le cadre de l'AJ, de mesures d'incitation destinées à encourager différents acteurs issus d'espaces géographiques bien définis à œuvrer en faveur de la réalisation des objectifs visés. Lors des débats, plusieurs domaines cibles ont été mis en évidence pour favoriser les progrès en matière d'AJ, comme la gouvernance, le renforcement des capacités des individus et des institutions, et la concrétisation d'objectifs collectifs convenus par plusieurs parties prenantes. La mise en avant de porte-étendards responsables de la planification et de la mise en œuvre, même en cas de changement de direction politique, demeure une priorité.

Le message principal qui est ressorti de l'événement repose sur l'idée selon laquelle le **processus national revêt encore et toujours une importance capitale et oriente la mise en œuvre à plusieurs échelles**. Les pays ont discuté de la nécessité d'aligner les AJ infranationales sur les efforts REDD+ et les processus nationaux, à l'image des CDN et des objectifs de développement durable (ODD) des pays.

Lesdits pays doivent relever différents défis (en cours ou prospectifs) durant la planification et la mise en œuvre des AJ :

- Comme pour d'autres processus liés à la REDD+, des inquiétudes subsistent quant à la prévention

des fuites vers d'autres localités ; la plupart des participants ont insisté sur la nécessité de mettre en place des configurations d'utilisation des sols ainsi que des systèmes de sauvegarde et des stratégies nationales adéquats.

- Les partenariats et la collaboration avec le secteur privé ou des acteurs de la chaîne d'approvisionnement sont apparus comme des fers de lance à même de faciliter la progression de l'AJ. Les connaissances demeurent cependant insuffisantes en ce qui concerne leurs besoins respectifs, ainsi que la faisabilité globale, les risques et les délais d'obtention des différents résultats.
- Le manque de coordination et de collaboration entre les parties prenantes risque d'entraver la viabilité et l'aboutissement des efforts si les processus en suspens liés au changement d'affectation des terres et à d'autres politiques de développement intégré ne sont pas rationalisés.
- Plusieurs facteurs susceptibles de favoriser une exécution probante de l'AJ dans les pays qui sont en train ou sur le point de mettre sur pied des programmes juridiques ont été recensés : (i) veiller à ce que les AJ infranationales s'accordent avec les stratégies REDD+ nationales, les NRF et les garanties ; (ii) réduire les risques au maximum en veillant à une coordination efficace entre les parties prenantes qui participent également à la conception et à la mise en œuvre de la planification de l'utilisation des sols et des composantes clés du Cadre de Varsovie. Les pays ont la possibilité, lors de la planification des investissements, de désigner la juridiction et l'échelle les mieux adaptées pour atteindre les objectifs REDD+ nationaux et générer un maximum d'avantages.

Les principaux enseignements tirés de la session de planification et de mise en œuvre sont les suivants :

- La majorité des pays s'appuient sur l'**AJ sous différentes formes** et avec divers partenaires. Ils conservent le cadre national de la REDD+, la stratégie nationale, le NRF, le SNSF et le SIG, qu'ils considèrent comme des produits et mécanismes cruciaux en appui aux AJ.
- L'AJ doit inclure des **consultations multipartites** au cours desquelles un large éventail d'acteurs issus d'un espace géographique donné pourront planifier, promouvoir et encourager une politique de résultats basée sur le partage des bienfaits. Les mesures d'incitation et les avantages pour les principaux acteurs ont été considérés comme un indicateur de réussite dans les juridictions de certains pays (exemples dans la base de connaissances de l'équipe spéciale des Gouverneurs pour le climat et

les forêts [<http://www.gcftaskforce-database.org/>], qui rassemble les expériences enregistrées dans 32 juridictions)⁹.

- Étant donné que les activités de la REDD+ sont menées à plusieurs échelles, les résultats peuvent aussi être mesurés et rapportés selon une approche multi-échelles – une étape qui peut s'avérer délicate.
- Il conviendrait d'établir des liens entre les résultats de la REDD+ et les CDN, en particulier en ce qui concerne la contribution de la REDD+ aux réductions des émissions, au financement et à l'établissement de rapports.

4. FINANCEMENT DES APPROCHES JURIDICTIONNELLES DE LA REDD+

Quel que soit le type de l'intervention (à l'échelle nationale, juridictionnelle ou du projet), il est indispensable d'obtenir un financement pour les trois phases REDD+ : préparation, mise en œuvre et résultats. La discussion sur le financement des AJ était principalement axée sur les sources d'investissement disponibles pour la phase de mise en œuvre de la REDD+ et les moyens de les garantir.

Les pays africains s'emploient actuellement à créer des environnements stratégiques propices et **cherchent à savoir comment le secteur privé peut y investir**. Les projets pouvant prétendre à des concours bancaires et susceptibles de favoriser un rendement, la protection des forêts et l'amélioration des moyens de subsistance – de même qu'un retour sur investissement raisonnable – nécessitent

LE PROGRAMME REDD+ AU GHANA

Dans le cadre des activités de préparation de la REDD+, le Ghana a mis au point une stratégie REDD+ qui privilégie cinq programmes juridictionnels infranationaux délimités par zone écologique en fonction des principaux produits de base.

En ce qui concerne les programmes juridictionnels, le premier document du Programme REDD+ du Ghana, appelé Ghana Cocoa Forest REDD+ Programme (GCFRP), a été accepté dans le portefeuille du Fonds carbone du FPCF de la Banque mondiale, en juin 2017. Dans le cas du GCFRP, les approches juridictionnelles ou liées à la géographie ont été perçues comme optimales pour favoriser d'une part, la prise de décision sur l'utilisation des sols, et d'autre part, les pratiques agricoles à grande échelle réunissant de façon coordonnée divers acteurs en vue de l'adoption de pratiques adaptées aux changements climatiques. La principale difficulté que rencontre le Ghana réside dans le fait que le cacao est un produit commercialisé à l'échelle mondiale : la demande peut fluctuer et exercer une pression sur la production en fonction du prix sur le marché mondial. Les activités doivent être encadrées par des règles dont il convient de contrôler l'application car l'augmentation des récoltes et des revenus des cultivateurs de cacao pourrait avoir pour conséquence d'accroître l'exploitation forestière. Parmi les **principales pistes à explorer, citons** : réformer les lois relatives à la propriété des arbres, qui sont à l'origine de mesures d'incitation négatives visant à maintenir les arbres dans les exploitations agricoles, et s'ingénier à améliorer la productivité de millions d'exploitants en leur proposant

des méthodes de production adaptées au changement climatique et en institutionnalisant la collaboration multipartite. Outre le GCFRP, le pays a également créé un programme juridictionnel pour la zone de savane nord appelé Ghana Shea Landscape REDD+ Project, dont l'originalité tient au fait que la géographie de la culture du karité n'avait encore jamais été examinée sous l'angle de l'atténuation et de la REDD+.

La mise en place d'un NERF national et infranational, les progrès réalisés au niveau du SNSF (qui fait actuellement l'objet de consultations entre les parties prenantes), la création d'un SIG et l'établissement d'un registre de la REDD+ font partie des principaux accomplissements soulignés au cours de l'atelier qui s'est tenu récemment.

Enseignements

- Il est possible d'atteindre les objectifs de la REDD+ en identifiant et en mobilisant tous les acteurs compétents, en organisant des consultations et en renforçant la collaboration tout en exploitant les initiatives existantes.
- Le Gouvernement doit mettre en place des stratégies pour poursuivre sa collaboration avec le secteur privé. Les entreprises du secteur privé doivent, quant à elles, forger une relation plus étroite avec le Gouvernement.
- Le secteur privé est prêt à investir dans la REDD+ et la conservation des forêts à condition que des idées de projets pouvant bénéficier de concours bancaires, avec retour sur investissement garanti, leur soient présentées.

⁹ La base de connaissances GCF est une source ouverte d'informations en ligne fournies par les États et provinces membres du GCF sur i) la situation et les tendances concernant l'utilisation des terres et le déboisement, ii) les efforts déployés et les méthodes privilégiées en ce qui concerne la comptabilité carbone, iii) les activités de mise en œuvre de la REDD, et iv) les flux financiers liés à la REDD. Cette base de données sera mise à jour régulièrement à mesure que de nouvelles informations seront disponibles, et se veut totalement transparente quant aux sources utilisées.

un volume important de données (comme le nombre de petits exploitants et leur localisation). Il convient de mettre en place des initiatives pour aider les acteurs qui interviennent à plus petite échelle à bénéficier de cet investissement car nombreux sont ceux appartenant au secteur informel des petits exploitants sans compte bancaire ni garantie sur prêt. Ainsi, ceux qui s'orientent vers des modèles de production plus durables, tels que l'agroforesterie et l'agriculture intelligente adaptée au changement climatique, auront peut-être besoin d'un financement préalable pour mener ces activités. Échaudées par de nombreuses défaillances liées aux prêts agricoles, les banques voient encore l'investissement dans l'agriculture durable comme un pari très risqué, en particulier lorsque l'évolution climatique et ses effets sont pris en compte.

Des signes prometteurs ont cependant été relevés – à commencer par les fonds substantiels actuellement **investis par le secteur privé dans la production agricole**, comme le cacao, l'huile de palme et le karité en Afrique de l'Ouest. Le secteur agricole, qui a toujours été l'un des facteurs du déboisement, présente, lorsqu'il vise une exploitation responsable des ressources, une formidable occasion de réorienter l'investissement privé en fonction des objectifs de la REDD+. À ce titre, les plans d'investissement de la REDD+ – qui représentent un éventail d'options chiffré pour les investisseurs – permettent d'attirer les ressources financières du secteur privé à des fins de mise en œuvre de la REDD+. Le secteur privé peut également contribuer au financement en adoptant des mesures d'incitation fiscales innovantes à l'échelle d'un pays, comme les taxes carbone ou les obligations vertes et les transferts fiscaux nationaux et infranationaux, expérimentées dans d'autres régions.

Il sera néanmoins **indispensable d'abandonner le statu quo pour financer l'agriculture sans déboisement**. Des prêts personnalisés à plus long terme, avec des périodes de grâce pour les remboursements pendant les premières années de plantation sans récoltes, doivent être envisagés. L'implantation de cultures commerciales à rotation rapide (fruits, noix et bois de chauffage, par exemple) conjointement au produit de base principal (par exemple le cacao) est aussi susceptible de contribuer à couvrir les coûts liés à la transition vers une production plus durable. Enfin, les petits exploitants peuvent stabiliser leurs revenus et améliorer la sécurité de leurs moyens de subsistance en passant des contrats d'achat à long terme avec les négociants et fabricants.

Pour les pays africains – comme partout ailleurs dans le monde –, une source unique de financement ne suffit pas pour répondre à l'ensemble des besoins liés à la mise en œuvre de la REDD+ juridique ; seule une **combinaison judicieuse de mesures d'incitation fiscales nationales, de financements internationaux de l'action climatique et de capitaux du secteur privé** permettra de parvenir à des résultats en matière

de REDD+ (qu'ils soient ou non liés aux enjeux du carbone). Les AJ ne présentent aucune caractéristique inhérente unique susceptible de garantir un tel financement, mais grâce aux partenariats public-privé, ces approches peuvent débloquent des financements qui n'auraient pas été accessibles à un niveau de mise en œuvre national ou dans le cadre d'un projet classique.

5. NIVEAU D'ÉMISSION DE RÉFÉRENCE DES FORÊTS / NIVEAU DE RÉFÉRENCE DES FORÊTS ET APPROCHES JURIDICTIONNELLES

Trente-huit pays, dont près d'un tiers (12) situés sur le continent africain, ont présenté un niveau (d'émission) de référence des forêts (NERF/NRF) à la CCNUCC¹⁰. Les 12 pays africains ont présenté un NERF/NRF : 11 à l'échelle nationale ; et un à l'échelle infranationale, puis nationale. Cependant, neuf pays ont préparé des NERF/NRF juridiques à l'occasion de leur participation à des programmes pilotes de paiements fondés sur les résultats de la REDD+, à savoir le Fonds carbone du Fonds de partenariat pour le carbone forestier et le Fonds BioCarbone de l'Initiative pour des paysages forestiers durables (ISFL BioCF). Il peut s'avérer plus aisé pour les pays d'entamer la mise en œuvre de la REDD+ au niveau infranational si, d'une part, ils disposent de droits fonciers clairement établis, de mécanismes de formulation des politiques au niveau infranational et d'une gouvernance déléguée, et, d'autre part, si les acteurs compétents ont été mobilisés. Les pays pourraient ainsi obtenir plus facilement des financements à ce niveau. D'autre part, ils peuvent lancer la mise en œuvre de la REDD+ sur la base de politiques nationales sans limiter l'action à une zone infranationale spécifique. Certains peuvent être préoccupés par les déplacements géographiques d'émissions et préférer un NERF/NRF national à un NERF/NRF infranational. Ils peuvent donc avoir de bonnes raisons de mettre au point des NERF/NRF au niveau infranational ou national, ou bien aux deux niveaux en même temps.

La **République démocratique du Congo figure parmi les pays ayant préparé un NERF/NRF aux niveaux national et infranational simultanément** : elle a présenté un NERF à la CCNUCC en janvier 2016, puis transmis son document de programme de réduction des émissions au Fonds carbone du FCPF en avril 2017. Le coordonnateur de la REDD+ en RDC a encouragé d'autres pays de la région à veiller à ce que ces actions restent étroitement liées afin de **créer des NERF/NRF cohérents, tant au niveau infranational qu'au niveau national**. Il est important de garantir cette cohérence, en particulier lorsque les pays sollicitent des paiements pour les résultats de la REDD+, étant donné qu'à ce stade, ils devront convaincre la REDD+ à plusieurs échelles pour éviter un double comptage (et un double paiement) des réductions des émissions. Un résumé des problèmes d'imbrication figure dans une publication récente de la Banque mondiale¹¹.

10 FAO. *From reference levels to results reporting: REDD+ under the UNFCCC - 2018 update* (FAO, n.p., 2018). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/3/CA0176EN/ca0176en.pdf>.

11 Donna Lee, Pablo Llopis, Rob Waterworth, Geoff Roberts, Tim Pearson. *Approaches to REDD+ Nesting. Lessons Learned from Country Experiences: Main report* (en anglais) (Banque mondiale, Washington, D.C., 2018), 38 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29720>.

Lors de l'échange régional, les pays ont aussi évoqué les liens qui unissent les choix en matière de NERF/NRF et les stratégies de la REDD+. Le NERF/NRF constituant une référence en matière de performances d'un pays dans la mise en œuvre de la REDD+, les pays doivent s'assurer que leur NERF/NRF est conçu de manière à refléter l'exécution intégrale et concluante de la stratégie de la REDD+. Par exemple, si la stratégie de la REDD+ d'un pays est axée sur la réduction de la dégradation des forêts, un NERF fondé uniquement sur le déboisement risquerait d'omettre l'essentiel des résultats de la REDD+ du pays. Dans le même temps, la portée des activités du NERF/NRF n'implique pas nécessairement une stratégie REDD+ nationale limitée à ce champ d'action. Il est possible que les pays éprouvent des difficultés à mesurer précisément une activité (comme le boisement) alors que celle-ci peut être incluse dans la stratégie de la REDD+. Leurs performances peuvent donc être supérieures aux résultats suggérés par l'évaluation de l'action du NERF/NRF.

La Côte d'Ivoire et le Ghana, dont les taux de déboisement sont élevés en raison de l'expansion des cultures commerciales, en particulier du cacao, ont proposé de transformer l'un de ces facteurs en atout en faisant pousser des arbres d'ombrage dans les zones de cultures commerciales : « l'écologisation de la chaîne d'approvisionnement du cacao ». Pour que cette activité s'inscrive dans le cadre de la REDD+, l'agroforesterie doit être comprise dans la définition nationale du secteur forestier. L'activité peut être considérée comme une amélioration lorsque les terres cultivées (par exemple les monocultures commerciales) sont converties en zones agroforestières (par exemple des cultures commerciales avec des arbres d'ombrage naturel). Elle correspondrait, en revanche, à une dégradation si le sol exploité accueillait auparavant une forêt naturelle, et ce, même si les teneurs en carbone de la forêt naturelle étaient plus faibles (compte tenu de la garantie sur la conversion de la forêt naturelle). Il reste à déterminer si les donateurs sont prêts à payer pour de telles améliorations. L'alignement des juridictions sur les CDN, en particulier lorsqu'il existe des incohérences entre les objectifs de CDN et les engagements des juridictions sélectionnées, fait partie des défis abordés à cet égard. Citons également les difficultés de méthodologie éventuelles liées à l'imbrication des projets existants, individuels ou regroupés, de la REDD+, communément appelés « anciens projets », dans les juridictions infranationales. Les pays comme le Kenya, où il existe déjà des projets à part entière qui doivent être alignés sur les juridictions plus importantes, sont particulièrement concernés par ce problème.

Le risque de double comptage (sur la base duquel les entités revendiquent, vendent ou échangent les réductions d'émissions obtenues) à différents niveaux constitue une autre difficulté que peut engendrer l'imbrication lorsque les anciens projets et les juridictions prétendent à des réductions de façon concomitante. Les activités de la REDD+ pouvant être mises en œuvre à différents niveaux, les résultats obtenus en matière de réduction

des GES peuvent, eux aussi, être mesurés et comptabilisés à plusieurs échelles. La réconciliation des résultats issus de différentes juridictions risque donc d'être ardue car aucun système de mesure des performances n'a été défini. Les défis liés à la mesure et à la communication des initiatives additionnelles (« + ») de la REDD+ sont repris dans une publication récente de l'Alliance pour le climat et l'utilisation des sols¹².

6. GARANTIES REDD+ : ÉTABLIR DES LIENS ENTRE LES CADRES ET PROCESSUS NATIONAUX ET JURIDICTIONNELS

Les pays en développement qui participent à la REDD+ se doivent d'examiner et de **respecter les sept « garanties de Cancun » tout au long de la mise en œuvre de la REDD+**, de créer un SIG pour transmettre des informations sur les modalités d'examen et de respect des garanties, et de présenter un rapport national sur les garanties intitulé « Résumé d'information » avant de pouvoir recevoir les paiements fondés sur les résultats.

Les efforts déployés pour examiner et respecter les garanties au cours de l'exécution des politiques et des mesures au niveau juridictionnel sont renforcés par la stratégie nationale de la REDD+ et l'approche nationale en matière de garanties. Par conséquent, les politiques, lois et règlements applicables jouent un rôle essentiel dans l'orientation et la définition des procédures relatives à l'examen et au respect des garanties. Les Programmes de réduction des émissions du FCPF – qui adoptent les Politiques opérationnelles de la Banque mondiale et élaborent des procédures spécifiques pour la réalisation de l'Évaluation environnementale et sociale stratégique (EESS) et pour l'élaboration d'un Cadre de gestion environnementale et sociale – constituent un exemple de système de garanties et de procédures connexes qui s'appliquent aux programmes infranationaux.

Par ailleurs, au niveau des projets, différentes normes (à l'instar des Standards Climat, Communauté et Biodiversité) peuvent servir d'outils pour évaluer les effets environnementaux et sociaux de ces mesures. Une préoccupation majeure s'est dégagée de l'échange : la nécessité de se concentrer sur les activités au niveau local pour se pencher sur les priorités et les menaces auxquelles font face les peuples autochtones et les communautés locales, ainsi que sur la création de systèmes de partage des avantages à même de canaliser les ressources et de générer un impact tangible au niveau local.

Lors de l'échange de connaissances Sud-Sud, plusieurs pays ont fait part de leurs progrès dans des domaines tels que les garanties de Cancun, la création d'un SIG, et la mise en place d'un système de règlement des litiges. Voici quelques exemples représentatifs : les travaux menés par le **Ghana** pour aligner les garanties de la CCNUCC sur les politiques de la Banque

¹² Lee, D., Skutsch, M. et Sandker, M., *Challenges with Measurement and Accounting of the Plus in REDD+* (2018). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.climateandlandusealliance.org/reports/plus-in-redd/>

mondiale ; les efforts de **Madagascar** visant à utiliser des indicateurs différenciés pour recueillir des informations sur les garanties aux niveaux national, infranational et local ; le lancement de la rédaction d'un Résumé d'information opéré par la **Côte d'Ivoire** ; sans compter les nombreuses avancées observées à travers l'ensemble du continent.

Quelques difficultés communes liées aux garanties ont été cependant pointées du doigt :

- Les outils et processus (SIG, EESS, Résumé d'information, par exemple) sont surabondants ; la question est donc de savoir comment les intégrer dans une approche globale et complète de façon à ce que les parties prenantes soient mieux armées pour les adopter intégralement.
- Malgré l'exécution active et efficace de garanties au niveau national, les pays font face à des limites évidentes en matière de ressources et de capacités s'agissant de la mise en œuvre infranationale.
- L'adoption et la compréhension de la vision

et de l'objectif initial des garanties – à savoir augmenter et promouvoir les avantages tout en réduisant les risques pour les peuples et l'environnement – risquent d'être entravées par des processus techniques complexes ainsi que des outils et approches pléthoriques.

D'autre part, certaines pistes ont été mises en avant :

- Il est indispensable de créer une définition commune du concept des garanties (par exemple, sauvegarde des peuples et de l'environnement, exigences des donateurs) pour que toutes les parties prenantes œuvrent en faveur des mêmes buts et objectifs.
- L'approche d'un pays en matière de garanties peut reposer sur plusieurs cadres : les garanties de Cancun, les politiques, lois et règlements nationaux, la Banque mondiale, etc.

PROVINCE DU MAI-NDOMBE, RDC – PROGRAMME REDD+

La RDC élabore son programme REDD+ national depuis 2008. Le Plan d'investissement de la REDD+ de la RDC finance deux types de programmes : les programmes de facilitation axés sur les niveaux sectoriel ou national (par exemple sur le SNSF, le NERF, la gouvernance, le régime foncier ou la politique agricole) et les programmes juridictionnels intégrés de la REDD axés sur les niveaux infranational ou provincial (PIREDD). Sur les 26 provinces du pays, huit ont entrepris, ou entreprendront bientôt, de mettre en œuvre des PIREDD financés par le Fonds national pour la REDD+ : le Mai-Ndombe, le Kwilu, l'Équateur, le Sud-Ubangi, la Mongala, la Tshopo, l'Ituri et le Bas-Uele. En plus de ces programmes, la RDC lancera bientôt le projet PIREDD-plateaux, financé par le Programme d'investissement pour la forêt, et le Programme de réduction des émissions dans le Mai-Ndombe, financé par le Fonds carbone du FPCF.

La province du Mai-Ndombe recouvre une superficie de 99 641 km², dont 75 % de forêts (12,3 millions d'hectares au total, dont 9,8 millions d'hectares de forêts, pour environ 1,8 million d'habitants). Les objectifs de réduction des émissions ont été fixés à 29 millions de tonnes d'équivalent CO₂ d'ici à 2020, le but étant d'atteindre 50 millions de dollars américains en paiements fondés sur les résultats. La stratégie du projet consiste à développer les capacités à différents niveaux de gestion (600 terres coutumières, 15 comités de développement locaux, quatre entités territoriales décentralisées) pour formuler des plans de gestion des ressources naturelles. Les programmes juridictionnels portent simultanément sur différents niveaux

sectoriels, sous la forme de partenariats avec le secteur privé et les acteurs locaux de l'économie verte. Il est indispensable de déployer des investissements de façon coordonnée et complémentaire aux différents niveaux de gouvernance territoriale (provinces, entités territoriales, territoires ou villages) pour lutter contre les facteurs directs et sous-jacents de déboisement et de dégradation des forêts.

Au-delà des réductions des émissions, le programme REDD+ a pour vocation de conserver et d'améliorer les services de la biodiversité et des écosystèmes, de favoriser le développement rural à grande échelle, et de créer un modèle sur la base duquel d'autres programmes juridictionnels pourront être formulés. Plusieurs questions se sont posées : comment mobiliser 1,1 milliard de dollars d'ici à 2030 pour financer le Plan d'investissement de la REDD+, normaliser les équations allométriques utilisées pour comptabiliser les crédits de carbone, créer un consortium de partenaires dotés des aptitudes et des capacités de mise en œuvre nécessaires pour couvrir les sept piliers de la Stratégie-cadre, reproduire l'AJ dans d'autres provinces du pays et dans la région, et impliquer le secteur privé ?

Enseignements

- Les programmes sectoriels (politiques, normes et réformes nationales) sont plus à même de compléter et soutenir les programmes juridictionnels qui tiennent compte des sept piliers de la stratégie REDD+ nationale, que ne le font les programmes fondés sur un pilier unique.

Secrétariat du Programme ONU-REDD

Maison internationale de l'environnement
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine, Genève, Suisse

E-mail : un-redd@un-redd.org

Site Web : www.un-redd.org

Espace collaboratif de travail : www.unredd.net

P R O G R A M M E ONU-REDD



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



ONU 
environnement

Programme de collaboration des Nations Unies
sur la réduction des émissions liées à la
déforestation et à la dégradation des forêts
dans les pays en développement