ParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY

AgroParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET INDUSTRIES DU VIVANT ET DE L'ENVIRONNEMENT
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY FOR LIFE, FOOD AND ENVIRONMENTAL SCIENCES

Ecole Doctorale ABIES
Agriculture
Agriculture
Alimentation
Food
Biologie
Biology
Environnement
Environment
Santé
Health

Doctorat ParisTech

T H È S E

pour obtenir le grade de docteur délivré par

L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement

(AgroParisTech)

Spécialité: Sciences de l'environnement

présentée et soutenue publiquement par

Karine BELNA

le 15 janvier 2015

D'évaluations en négociations et de négociations en évaluations, quelle efficacité vis-à-vis de la protection de la biodiversité ? une analyse du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF)

Directeur de la thèse : **Laurent MERMET**

Jury

M. Franck LECOCQ, Directeur du CIRED	Président
M. Pieter LEROY, Professeur, Université de Niemègue	Rapporteur
M. Arnaud STIMEC, Professeur,	Rapporteur
Mme Christine SCHMITT, Assistant professor, Université de Fribourg	Examinateur
M. Markku LEHTONEN, Research Fellow, University of Sussex	Examinateur
M. Laurent Mermet, Professeur, AgroParisTech	Directeur de la thèse

AgroParisTech
Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED)
Campus du Jardin Tropical - 45 bis, avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, FRANCE

REMERCIEMENTS

Avril 2014… la fin de la rédaction

Au moment où je rédige ces lignes destinées à remercier toutes celles et tous ceux qui m'ont accompagnée et aidée pendant ces années de thèse, s'achève la longue période de rédaction de ce manuscrit. Alors, en premier lieu, je voudrais remercier ceux qui ont eu la gentillesse et l'endurance de me lire et de m'apporter leurs précieux retours : un immense merci à Françoise qui s'est penchée sur l'ensemble de ce long manuscrit avec son regard d'éditeur, aiguisé, avisé et constructif. Un immense merci aussi à Stéphanie, à mon père Didier, à François, à ma grand-mère qui ont fait des lectures attentives de plusieurs chapitres ; leurs regards extérieurs et leurs précieux conseils et remarques ont redonné de l'eau à mon moulin à des moments critiques de la rédaction. Un très grand merci aussi à Benoît pour son généreux coup de main sur la fin -un coup de main qui s'est transformé en travail laborieux…- pour parfaire le document final et pour trouver des ruses pour résoudre les problèmes de bibliographie. Enfin, un immense merci à tout mon proche entourage, à Vla, à ma famille, pour leur soutien, leurs encouragements, leur patience pendant cette éprouvante période de rédaction.

Si je parle de la rédaction du manuscrit, je ne peux bien sûr manquer de remercier Laurent Mermet, mon directeur de thèse, dont l'accompagnement dans la dernière ligne droite qui avait du mal à finir a été très important : disponible pour relire chaque nouvelle version, il m'a aidé à tenir bon pour finalement achever ce manuscrit conséquent. Je le remercie plus largement pour son accompagnement durant toute la thèse.

Et puis, je remercie aussi vivement Cyril Kao, directeur de l'école doctorale, de m'avoir fait confiance pour aboutir ce travail et ce, même si les échéances fixées ont été à quelques reprises repoussées. Je le remercie d'avoir accepté ma réinscription en thèse au-delà des délais impartis et d'avoir donné son aval pour que je puisse prendre mon poste au Ministère de l'agriculture alors que ce manuscrit n'était pas encore achevé. Cette prise de poste, même si elle a forcément contraint le temps que je pouvais consacrer à l'écriture et qu'elle a rendu la fin de la rédaction éprouvante, a été, je pense, bénéfique pour mon travail de thèse pour le recul apporté.

Remerciements

2009 – Le soutien décisif de l'Agence Française de Développement (AFD) pour réaliser ce projet de thèse

Je dois à Guillaume Ernst, chargé des projets forêts à l'AFD en 2009, la concrétisation de ce projet de thèse et l'accès au FPCF comme terrain privilégié. Avec son aide, celle de Tiphaine Leménager et celle de Constance Corbier, ma thèse a pu bénéficier d'un financement généreux de la part de l'AFD, qui m'a permis de suivre l'ensemble des réunions du FPCF pendant trois ans au sein de la délégation française conduite par l'AFD, de faire des campagnes d'entretien en Colombie, en République du Congo et au Mexique et de proposer deux stages de fin d'étude, à Claire et à Téodyl, pour approfondir l'analyse des processus nationaux REDD+ au Mexique et dans les deux Congo. En somme le partenariat avec l'AFD m'a offert une thèse de luxe. Pour leur accompagnement pendant la thèse, merci à Guillaume et merci à Valérie Reboud avec qui ce fut un plaisir de partager les dernières réunions du FPCF. Je n'oublie pas Laurentina pour sa gentillesse et le bon accompagnement du dossier d'un point de vue gestionnaire à l'AFD.

Une thèse à l'ENGREF… de quoi souhaiter rester doctorant à vie !

Si la fin de la rédaction a été laborieuse, elle ne saurait ternir les trois années et demi passées à l'ENGREF. Je pense tout d'abord aux collègues et amis du bureau des doctorants et assimilés : Laure, Julien, Benoît, Olivier, Suzanne et Clément. Eux, grâce à qui ces années de thèse ont été chaleureuses et amicales, grâce à qui le moral ne pouvait pas baisser, eux, avec qui les débats du déjeuner ou de la pause café étaient de bien bons moments. La convivialité de l'ENGREF et les échanges chaleureux, c'est bien sûr aussi Monsieur Breger, directeur des études. C'est aussi toute l'équipe Environnement de l'ENGREF et en particulier Aline, Bernard et Vanessa.

Je remercie vivement Chinh, Michèle, Christine, Monsieur Selvam, Sophie pour leur gentillesse et pour leur aide que ce soit pour des soucis informatiques, pour l'instruction fastidieuse des frais de mission, pour l'impression – de surcroît souvent au pied levé - des imposants documents que sont les stratégies nationales REDD+ ou encore pour les démarches administratives. Merci beaucoup aussi à Monsieur Lorre, d'avoir facilité la paperasserie administrative liée aux séjours sur le terrain et de m'avoir offert des conditions matérielles de luxe, au 3ème étage, pour mes six derniers mois de rédaction à l'ENGREF.

Je voudrais aussi remercier Cyril Loisel et Guillaume Choumert pour les échanges que nous avons pu avoir et les mises à jour qu'ils m'ont volontiers faites sur les derniers déroulements des négociations internationales.

Remerciements

Enfin, il est toujours utile et réconfortant de discuter avec d' « anciens doctorants » qui s'en sont sortis ! Et en cela, merci à Stéphane Guéneau, Tiphaine Leménager et Fanny Guillet pour les discussions que nous avons eues, pour leurs bons conseils notamment sur certains articles et sur la méthode.

Les entretiens

Mon travail ne serait rien sans les nombreux témoignages recueillis lors des entretiens. Certains entretiens sèment le doute, d'autres confortent dans les voies de recherche adoptées, tous sont des moments à la fois riches et exigeants (surtout lorsqu'il s'agit de les conduire dans une langue étrangère). Pour l'ingénieur que je suis, la conduite d'entretiens dans une perspective « sciences sociales » a été une ouverture à la réflexivité, utile et nécessaire. J'en garde tout le bénéfice pour mon métier actuel. Je voudrais ici remercier toutes les personnes rencontrées qui m'ont accordé un moment parfois même de longs moments d'entretien et qui m'ont permis de façonner mon sujet, de forger l'analyse et d'appréhender des bouts de leurs quotidiens : du personnel de la Banque mondiale à Washington, aux participants et experts du FPCF, des fonctionnaires des administrations colombiennes, mexicaines et congolaises traitant de près ou de plus loin de forêts aux membres d'ONGs et aux universitaires, ce fut des rencontres très enrichissantes.

Et la vie continue sans la thèse, et à vrai dire, cela fait du bien !

Réaliser une thèse, c'est commencer une psychanalyse. Telle est la réflexion que je me suis faite régulièrement au fil de mes pérégrinations de recherche. Pourquoi diable mon esprit s'entête t'il à tant d'analyse ? Pourquoi toutes ces difficultés à réduire la complexité du matériau foisonnant qu'offre l'objet de recherche ? « Porter une thèse », cela tient en trois mots sur le papier, mais quand on est devant son objet de recherche puis devant sa page blanche, c'est un monde en soi. Et puis, faire une thèse en sciences sociales quand on a une formation d'ingénieur… est-ce une bonne idée ? Et bien, malgré les égarements, je pense que oui, c'est une bonne idée, et même une très bonne idée. Je remercie alors pour finir le corps du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (GREF) de m'avoir offert cette opportunité. J'en ressors avec une meilleure réflexivité, un esprit critique plus aiguisé et une plus grande ouverture d'esprit ; en somme ce fut une formation complémentaire par la recherche extrêmement utile pour ma carrière professionnelle d'ingénieur fonctionnaire et fort bénéfique pour ma construction personnelle.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS **1**

SOMMAIRE **4**

LISTE DES ACRONYMES **8**

INTRODUCTION GENERALE **11**

1. Des forêts au changement climatique : naissance du projet de recherche **11**

2. Enjeu de la recherche **13**

3. Présentation de l'étude de cas : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) **23**

4. Axes et questions de recherche **25**

5. Organisation de la thèse **30**

6. Présentation générale des chapitres **31**

PREMIER CHAPITRE - Comment la REDD+ se propose-t-elle de relever le défi environnemental qui lui est posé, à savoir enrayer la perte persistante de forêts naturelles ? **35**

Introduction **35**

1. Sortir d'une représentation conceptuelle et politique de la déforestation non pertinente pour l'action **36**

2. La lutte contre le changement climatique : un nouveau souffle … pour préserver les forêts tropicales ? **61**

Conclusion **89**

SECOND CHAPITRE – La mobilisation des acteurs lors de la phase de préparation à REDD+ et notamment au sein du Fonds de Partenariat pour le Carbon Forestier **92**

Introduction **92**

1. La période de préparation à REDD+ : une grand messe donnant lieu à un foisonnement d'initiatives **93**

2. Présentation de l'étude de cas de la thèse : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, première initiative multilatérale pilote pour REDD+ **104**

3. Le Comité des Participants, un lieu *a priori* privilégié pour donner de la voix aux préoccupations environnementales au sein du FPCF **125**

Conclusion 139

TROISIEME CHAPITRE – Cadre théorique et cadre d'analyse 141

Introduction 141

1. Notre projet de recherche : évaluer le FPCF au regard de préoccupations environnementales relatives à la biodiversité 142

2. La négociation comme concept intégrateur pour notre étude du FPCF et comme premier axe d'analyse 153

3. L'intégration des préoccupations environnementales au fil de la mise en œuvre du FPCF comme second axe d'analyse 159

4. L'analyse des stratégies des acteurs porteurs de préoccupations environnementales comme troisième axe d'analyse 166

5. La place et le rôle des évaluations dans la mise en œuvre du processus FPCF comme quatrième axe d'analyse 172

6. Conclusion 181

QUATRIEME CHAPITRE – Analyse critique des programmes nationaux REDD+ ou comment reconstituer la volonté politique derrière le discours 191

Introduction 191

1. Le cadre pour l'élaboration des programmes nationaux REDD+ favorise-t-il l'intégration des préoccupations environnementales ? 192

2. Comment les pays donnent-ils à voir REDD+ dans leurs programmes nationaux ? Quelle place annoncent-ils consacrer aux considérations environnementales ? 214

Conclusion 261

CINQUIEME CHAPITRE - La place des préoccupations environnementales dans les décisions du FPCF relatives aux programmes nationaux REDD+ 265

Introduction 265

1. La troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 : un précédent aux conséquences nombreuses 267

2. Les résultats des négociations sur les programmes nationaux REDD+ entre 2009 et 2011 : analyse des résolutions adoptées par le Comité des Participants 277

Conclusion 293

SIXIEME CHAPITRE – Les évaluations des programmes nationaux REDD+ en amont de l'attribution de la subvention de mise en œuvre par le FPCF 296

Introduction **296**

1. Les évaluations de la Banque mondiale : une simple activité de secrétariat ou une évaluation stratégique ? **297**

2. Les revues des experts : construction d'un jugement de valeur négocié **299**

3. Les revues par les pairs : l'opportunité de porter des préoccupations environnementales **312**

4. Les revues et les communiqués des ONGs : entre expertise et évaluaion de plaidoyer **320**

Conclusion **332**

SEPTIEME CHAPITRE - Les négociation du Comité des Participants sur l'attribution de la subvention pour la mise en ouevre des programmes nationaux REDD+ : une rencontre explicite entre l'évaluation et la négociation 335

Introduction **335**

1. Comment les préoccupations environnementales sont-elles concrètement portées en négociation et avec quels effets ? Les cas de la République du Congo, de la République de Centre Afrique, du Cameroun, du Guyana, du Cambodge, du Vietnam et du Mexique **337**

2. L'entrée des évaluations dans l'enceinte de décision en ouverture des négociations **351**

3. Exposition des positions et négociation des décisions **355**

Conclusion **368**

HUITIEME CHAPITRE - Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque Mondiale : un enjeu clé du potentiel d'efficacité environnementale des programmes nationaux REDD+ et du FPCF 373

Introduction **373**

1. Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale, des garanties institutionnelles et juridiques permettant, a priori, une bonne prise en charge des enjeux environnementaux liés à REDD+ **374**

2. D'intenses négociations pendant trois ans au sujet de l'application des sauvegardes environnementales et sociales au fonds de préparation du FPCF **396**

Conclusion **426**

NEUVIEME CHAPITRE - Que deviennent les préoccupations environnementales non-carbone dans la poursuite de la mise en œuvre du FPCF ? Analyse des négociations relatives aux évaluations à mi-parcours et *ex-post* des programmes nationaux REDD+ et aux paiements du Fonds carbone 430

Introduction 430

1. Des négociations tardives et laborieuses au sein du Fonds de préparation pour établir les modalités d'évaluation des programmes nationaux REDD+ dans le courant de leur mise en oeuvre 433

2. Des négociations conflictuelles sur la prise en compte des préoccupations environnementales lors des paiements du Fonds carbone du FPCF 449

Conclusion 467

CONCLUSION GENERALE 470

1. Rappel de la question de recherche et de la démarche théorique et analytique adoptée 470

2. Principaux résultats 473

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 490

TABLE DES MATIERES GENERALE 514

TABLES DES ILLUSTRATIONS ET DES TABLEAUX 530

ANNEXES 537

LISTE DES ACRONYMES

AFD : Agence Française de Développement

AIBT : Accord International sur les Bois Tropicaux (ITTA)

AMAN : Alliance des peuples indigènes de l'archipel

APRE : Accord de Paiement de Réduction d'Emissions (en anglais ERPA pour Emission Reduction Payment Agreement)

APV: Accord de Partenariat Volontaire

ASGE : Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale

AWG-LCA : Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (en anglais Ad-hoc Working Group on Long-term Concerted Action)

BIC : Bank Information Center

BID : Banque Interaméricaine de Développement

BM : Banque Mondiale

BP : British Petroleum

CACRE : Contrat d'achat de crédits de réduction des émissions

CCBA : Alliance pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité (en anglais Climate, Community & Biodiversity Alliance)

CCNUCC : Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique

CDB : Convention sur la Diversité Biologique

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CE : Commission Européenne

CGES : Cadre de Gestion Environnementale et Sociale

CI : Conservation International

CIEL : Center for International Environmental Law

CIFOR : Centre International de Recherche sur les Forêts

CLIP : Consentement Libre et Informé Préalable

CMAFP : Cadre méthodologique et approche de fixation du prix

CNUCED : Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement

CONAFOR : Commission Nationale des Forêts (en espagnol Commicion national forestal)

COONAPIP : Coordination nationale des peuples indigènes de Panama

COP : Conférence des Parties

ECOSOC : Conseil Economique et Social des Nations Unies

EDF : Environmental Defense Fund

Liste des acronymes

EESS : Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique

EGF : Equipe de Gestion du FPCF (en anglais FMT pour Facility Management Team)

EIA : Environmental Investigation Agency

ELC : Concession économique de terres (Economic Land Concession en anglais)

EPI : Intégration de l'Environnement dans les Politiques

ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rurale des Eaux et des Forêts

FAO : Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (en anglais Food and Agriculture Organisation)

FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial (en anglais GEF pour Global Environmental Facility)

FFBC : Fonds Forestier pour le Bassin du Congo

FIELD : Foundation for International Environmental Law and Development

FIF : Forum Intergouvernemental sur les forêts (IFF en anglais)

FLEGT : Forest Law Enforcement, Governance and Trade

FNUF : Forum des Nations-Unies sur les Forêts

FPAN : Forests Philanthropy Action Network

FPCF : Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier

FPP: Forest People Program

FSC : Forest Stewardship Council

GES : Gaz à Effet de Serre

GIF : Groupe intergouvernemental sur les forêts (IPF en anglais).

GPEG : Fonds de Pension Mondial du Gouvernement Norvégien (pour Norwegian Government Pension Fund – Global en anglais)

IICF : Initiative Internationale Climat – Forêt du Gouvernement norvégien

IIED : Institut International pour l'Environnement et le Développement

IISD : Institut International pour le Développement Durable

MDP : Mécanisme de Développement Propre

MDDEFE : Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OIBT :Organisation International des Bois Tropicaux (ITTO en anglais pour International Tropical Timber Association)

ONGE : ONG d'Environnement

OSAST : Organe subsidiaire chargé des avis scientifiques et technologiques (SBSTTA en Anglais)

OPCS : Politiques opérationnelles et services aux pays (Operations Policy and Country Service)

Liste des acronymes

PCF : Partenariat de Collaboration sur les Forêts
PDSE : Plans quinquennaux de Développement Socio - Economiques
PIF : Programme d'Investissement Forestier
PIN : Processes of International Negotiation
PMO : Partenaire de Mise en Œuvre (en anglais MDP pour Multiple Delivery Partner)
PNG : Papouasie-Nouvelle Guinée
PNUD : Programme des nations-Unies pour le Développement
PNUE : Programme des Nations-Unies pour l'Environnement
PRE : Programme de Réduction d'Emissions (en anglais ERPA pour Emission Reduction Programme Agreement)
PROFEPA : Inspection fédérale de protection de l'environnement (pour Procaduria Federal de Proteccion al Ambiente en espagnol)
RCA : République de Centre Afrique
RDC : République du Congo
RE: réduction d'émission
R-Plan : Plan de Préparation (pour Readiness-Plan)
R-PP : Proposition pour la préparation à la REDD (pour Readiness Preparation Proposal en anglais)
RRI : Right and Ressources Initiative
SEMARNAT : Service déconcentré dans l'état du Quintana Roo du Ministère en charge de l'environnement (pour Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en espagnol)
SFI : Société Financière Internationale (IFC en anglais pour International Finance Corporation)
SNAT: Schéma National d'Aménagement du Territoire
TAP : Panel consultatif technique *ad-hoc* (pour Technical Advisory Panel)
TNC : The Nature Conservancy
TTL : chef de l'équipe de projet (pour Task Team Leader en anglais).
UE : Union Européenne
UICN : Union Internationale de Conservation de la Nature
WCMC : Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature
WCS : Wildlife Conservation Society
WRI: World Resources Institute
WWF : World Wildlife Fund

INTRODUCTION GENERALE

1. Des forêts au changement climatique : naissance du projet de recherche

1.1. Des forêts au changement climatique

« *Vous souhaitez faire une thèse sur les forêts tropicales ? Intéressez-vous à la REDD ! … La nouvelle politique internationale de Réduction des Emissions de gaz à effet de serre liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts tropicales* ». Voilà ce que nous disent, unanimes, plusieurs de nos interlocuteurs dans l'administration française qui va financer notre thèse. Etudiante à l'Ecole Nationale du Génie Rurale des Eaux et des Forêts (ENGREF) en 2008, nous revenons d'un stage au Gabon, où nous avons étudié pour le compte d'une grande entreprise d'exploitation forestière, les dynamiques de croissance de plusieurs essences d'arbres sur ses diverses concessions. Nous avons vu les grands fleuves Ogoué et Ivindo qui traversent les forêts gabonaises du Bassin du Congo, les arbres immenses qui s'étirent vers le ciel, nous avons échangé avec les gens qui vivent là, ceux qui travaillent sur les concessions, nous avons vu les routes forestières qui avancent en forêt, entrevu derrière nos calculs l'évolution de la biodiversité des essences d'arbre au gré des prélèvements forestiers, nous avons aussi entendu parler des projets de plantations agricoles qui convoitent les riches sols forestiers en prétendant « mettre en valeur » le territoire. Comme tout le monde, nous sommes au courant de la déforestation persistante des forêts d'Amazonie, de celle galopante des forêts d'Asie du Sud-Est, de celle menaçante du Bassin du Congo, et cela bien que l'on parle de ce problème depuis déjà plus de deux décennies (Singer, 2009). Nous souhaitons monter un projet de thèse sur les forêts tropicales, et tout se passerait du côté… du climat ?

1.2. Les forêts prises dans la politique internationale sur le climat : la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD)

Furtivement désignée par « déforestation évitée », la lutte contre la déforestation dans le cadre des actions des Nations-Unies visant à atténuer le changement climatique, a rapidement endossé l'acronyme REDD pour la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts. La déforestation en zone intertropicale étant responsable de près d'un sixième des émissions mondiales de gaz à effet de serre (IPCC, 2007; Van der Werf & al, 2009), cela lui donne une certaine place sur le changement climatique.

L'émergence de la problématique « forêts tropicales » dans les négociations internationales sur le climat dès 2007 a été soutenue par deux principaux arguments : d'une part, « le mécanisme

REDD » permettra aux pays en voie de développement de participer aux efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique initiés dans le cadre du protocole de Kyoto (Government of Papua New Guinea & Government of Costa Rica, 2005; Santilli & al, 2003) et d'autre part, il pourrait permettre de largement contribuer à atténuer les émissions de gaz à effet de serre mondiales, et ce, à faible coût (Eliasch, 2008; Stern, 2006). Nous rediscuterons de la validité de ces arguments dans le premier chapitre de la thèse ; retenons simplement ici l'essor qu'a pris le sujet au début des années 2000. Le Centre International de Recherche sur les Forêts (CIFOR) écrit en 2007 qu'avec la REDD, « *les forêts sont actuellement en train de mobiliser l'attention internationale à un niveau non égalé depuis le sommet de la terre de Rio en 1992* »[1] (Traduit de Kanninen et al., 2007). REDD a véritablement envahi l'espace d'action en faveur des forêts tropicales : d'importants montants sont engagés par les bailleurs de l'aide publique au développement, et surtout par la Norvège - grand producteur d'énergie fossile - qui a annoncé en 2009 consacrer plus de 3 milliards de dollars à REDD. Dans les pays bailleurs comme forestiers, les regards sont rivés sur la REDD et les attentes sont grandes.

1.3. Qu'est-ce que le « mécanisme REDD+ » ?

La déforestation des forêts tropicales contribue activement aux émissions de gaz à effet de serre. Face à cet enjeu, la communauté internationale envisage, avec la REDD, de réduire la déforestation dans le but d'atténuer le changement climatique. Pour ce faire, un mécanisme incitatif est élaboré qui prévoit de rémunérer les pays forestiers, dès lors qu'ils démontrent faire des efforts en matière de lutte contre la déforestation. Les paiements sont censés être délivrés pour chaque tonne de carbone non émise ou séquestrée. Les efforts doivent être mesurés au regard d'un scénario de référence, qui représente l'évolution qu'auraient suivie les massifs forestiers et donc les émissions des gaz à effet de serre associées, en l'absence d' « incitation REDD ». Il revient à chaque pays de mettre en place les politiques et mesures de son choix ; il peut s'agir d'instruments réglementaires, d'incitations économiques, ou encore de communication (Bemelmans-Videc, Rist, & Vedung, 1998). Initialement prévue pour 2013, la mise en route du « mécanisme REDD » a été différée de quelques années, une seconde période d'engagement étant décidée dans le cadre du protocole de Kyoto (UNFCCC, 2012a).

[1] "Forests are now receiving a level of international attention not seen since the 1992 Rio Earth Summit" (Kanninen et al., 2007).

2. Enjeu de la recherche

La REDD[2] pouvait initialement être considérée comme une politique de réduction de la déforestation des forêts tropicales ayant comme visée finale d'avoir un effet positif sur le climat. La principale question qui se posait était celle de son degré d'efficacité au vu de l'échec des politiques passées dédiées aux forêts . Suffirait-il de rémunérer de façon incitative les pays et les gestionnaires des forêts pour que la déforestation diminue (Karsenty, 2010c) ? La comptabilité envisagée permettrait-elle de d'apprécier correctement l'efficacité de la politique (Karsenty & Pirard, 2007) ? C'est au fur et à mesure que les contours de la REDD se sont précisés, qu'aux doutes persistants sur son efficacité sont venus s'ajouter de fortes réserves sur la pertinence de son cadrage. Assortie désormais d'activités de conservation, de gestion durable mais surtout de boisements, la REDD a-t-elle toujours l'ambition de réduire la déforestation des forêts naturelles ? N'est ce pas la fin d'une politique de synergie entre changement climatique et biodiversité ? C'est sur cette transformation majeure de la REDD que nous avons construit notre problématique de recherche.

2.1. L'efficacité de la REDD+ en question

Avec la REDD, est-ce enfin la fin de la déforestation ? Pour cela, il faudrait qu'elle puisse éviter les écueils dans lesquels sont tombées les politiques mises en oeuvre à cette fin depuis plus de vingt ans (Guéneau, 2011; Singer, 2009). Avec l'essor de la REDD, de nombreuses publications s'attèlent à dresser l'état des lieux de la déforestation et à ouvrir les perspectives d'action, du point de vue des politiques mais aussi des défis techniques liés à la mesure des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur forestier (Angelsen & al, 2009; Angelsen, 2008; Chomitz, 2007; Kanninen et al., 2007). Mais force est de constater qu'en ce qui concerne les principaux[3] facteurs de déforestation actuels - à savoir l'agriculture de rente et l'élevage extensif - mais aussi à venir - probablement l'exploitation minière (Boucher et al., 2011) (*entretien avec le Ministère des hydrocarbures et de l'énergie de République du Congo, mai 2010 ; entretien avec le WWF Colombie, avril 2010*) - les choix politiques de développement économique des Etats forestiers d'une part et la persistance et même l'accroissement d'une demande internationale pour les produits en question d'autre part, sont les raisons essentielles de l'échec des politiques passées en matière de lutte contre la déforestation (Kaimowitz, Mertens, Wunder, & Pacheco, 2004; Rainforest Foundation Norway & Friends of the Earth Norway, 2012). Le mécanisme REDD a-t-il les moyens d'infléchir ces deux

[2] Nous employons l'expression « la REDD » pour le « mécanisme REDD » en cours de négociation dans les instances internationales de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), appelée Convention Climat

[3] En termes de superficies déboisées à l'échelle mondiale

dynamiques ? Probablement pas, et ce en dépit des montants importants engagés. Les exemples en ce sens ne manquaient déjà pas au début de notre travail de recherche ; nous prenons ici celui - anachronique à cette époque - de l'Equateur, un pays dont l'on a pu constater ces dernières années l'active mobilisation sur la REDD.

Le chef de l'Etat, R. Correa s'est distingué sur la scène internationale en annonçant renoncer à l'exploitation d'une vaste ressource pétrolière située dans le parc national de Yasuní[4]. Il a demandé en contrepartie à la communauté internationale, de contribuer financièrement à cet effort environnemental, à hauteur de la moitié des bénéfices qu'aurait rapportés l'exploitation de la zone, soit une contribution de 3,6 milliards de dollars étalée sur quinze ans[5]. Plusieurs contributions ont déjà été faites. Notre propos n'est pas de rentrer dans une critique du projet, telle que d'autres ont pu le faire[6] (Farthouat, 2010; Karsenty, 2010a), mais de mettre en perspective cette action annoncée comme « environnementale »[7] entreprise dans le cadre de REDD, avec un autre volet de la politique du gouvernement équatorien : la nouvelle campagne d'attribution de concessions pétrolières (Lang, 2012c). Fin 2012, la onzième campagne gouvernementale visant l'allocation de 3 millions d'hectares de concessions pétrolières est lancée ; elle concerne des terres forestières, qui plus est sur des territoires appartenant à des communautés indigènes déjà engagées dans le programme REDD gouvernemental, « Socio Bosque » (Wiggins, 2012). Le 15 août 2013, le Président Correa annonce qu'il a signé le décret portant dissolution du fonds ouverts pour les compensations REDD+ dans le parc Yasuní et qu'il va demander au Parlement d'autoriser l'exploitation du pétrole, arguant que la communauté internationale n'a pas suffisamment supportée l'initiative Yasuní ITT (seuls quelques 10 millions de dollars avaient été investis)[8] (Parienté, 2013).

L'exemple de l'Equateur illustre bien d'une part la faible priorité accordée aux mesures environnementales par les gouvernements - y compris ceux qui donnent à voir une certaine ambition – et d'autre part les montants très élevés que la REDD devrait être en mesure de lever

[4] http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/equateur/la-france-et-l-equateur/visites-8502/article/equateur-projet-yasuni-itt-18-04. Dernier accès le 18 février 2013
[5] *ibid.*
[6] http://www.novethic.fr/novethic/planete/economie/matieres_premieres/le_projet_yasuni_peine_convaincre/131488.jsp. Dernier accès le 18 février 2013
[7] L'exploitation pétrolière est interdite dans les parcs nationaux en Equateur sauf si elle est désignée comme « priorité nationale » (Farthouat, 2010)
[8] http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2013/08/16/equateur-yasuni-itt-ou-l-echec-de-la-non-exploitation-du-petrole_3462373_3222.html. Dernier accès le 6 octobre 2013

pour prétendre infléchir les décisions dommageables à l'environnement par le biais de la compensation.

Mais faisons l'hypothèse que la REDD peut apporter une amélioration même marginale au devenir des forêts. Dans cette perspective, un second problème se pose alors. Ce n'est plus la capacité incitative de la REDD qu'il faut pointer mais la méthode que celle-ci se donne pour apprécier les efforts. En effet, la construction des scénarios de référence de ce que serait la déforestation sans la REDD est un exercice prospectif difficile (Karsenty & Pirard, 2007) ; les marges d'incertitudes théoriques et méthodologiques qui sont les siennes risquent de donner des contours flous à l'effort à rétribuer. Dans le pire des cas – celui où l'« effort » consenti serait en apparence accru par dramatisation du scénario de référence -, un tel système de comptabilité pourrait conduire à financer des efforts qui n'en sont pas, ce qu'on appelle de l' « air chaud »[9].

Cela s'est déjà produit, à grande échelle, dans le cadre du protocole de Kyoto avec des projets visant à réduire les émissions de gaz HFC-23, sous-produit d'usines fabriquant du gaz réfrigérant. Or, le HFC-23 est un gaz extrêmement polluant : l'effet de serre qu'il génère – son effet radian - est environ 10 000 fois supérieur à celui du CO2. Dix-neuf projets, représentant la moitié des émissions évitées par les projets mis en oeuvre dans les pays en voie de développement dans le cadre du protocole de Kyoto (quelque 200 millions de teqCO2), ont largement exagéré les émissions de HFC-23 de leurs usines, en surestimant les scénarios de référence[10]. Afin de justifier une rémunération de leurs efforts, en fait fictifs, les projets ont accru leur pollution d'HFC-23 à la hauteur des scénarios exagérés et ont ensuite détruit l'HFC-23 sur-produit en utilisant un procédé existant peu onéreux. Ces projets se sont ainsi vu rémunérés, pour des montants de l'ordre de la centaine de millions d'euros, des émissions émises à dessein puis détruites. Ce sont trois ONGs - Noé21, CDM Watch et l'Environmental investigation agency (EIA) - qui ont mis à jour ce scandale de la finance carbone, qui a conduit à dépenser de l'argent visant à atténuer le changement climatique à des projets n'ayant eu strictement aucun impact positif sur le climat. Les ONGs déclarent que *« si notre proposition avait été mise en œuvre dès 2005, nous aurions détourné deux tiers de crédits bidon, qui auraient pu être issus de vrais projets de développement propre. C'est assez majeur de constater que trois petites ONG puissent parvenir à ce résultat »* (Actu-Environnement, 2010).

Avec ses fondements économiques incitatifs et son système de comptabilité carbone spéculatif, le « mécanisme REDD » n'offre donc aucune garantie d'efficacité *a priori*. Toutefois, des

[9] http://www.actu-environnement.com/ae/news/projets-mdp-hcf23-10734.php4. Dernier accès le 18 février 2013.
[10] *Ibid.*

négociations visant à rendre plus robustes les scénarios de référence construits sont en cours (UNFCCC, 2012b). Postulons donc qu'il y a un espace pour mettre en place des mesures REDD efficaces.

2.2. La fin de la pertinence de la REDD+ pour lutter contre la déforestation ?

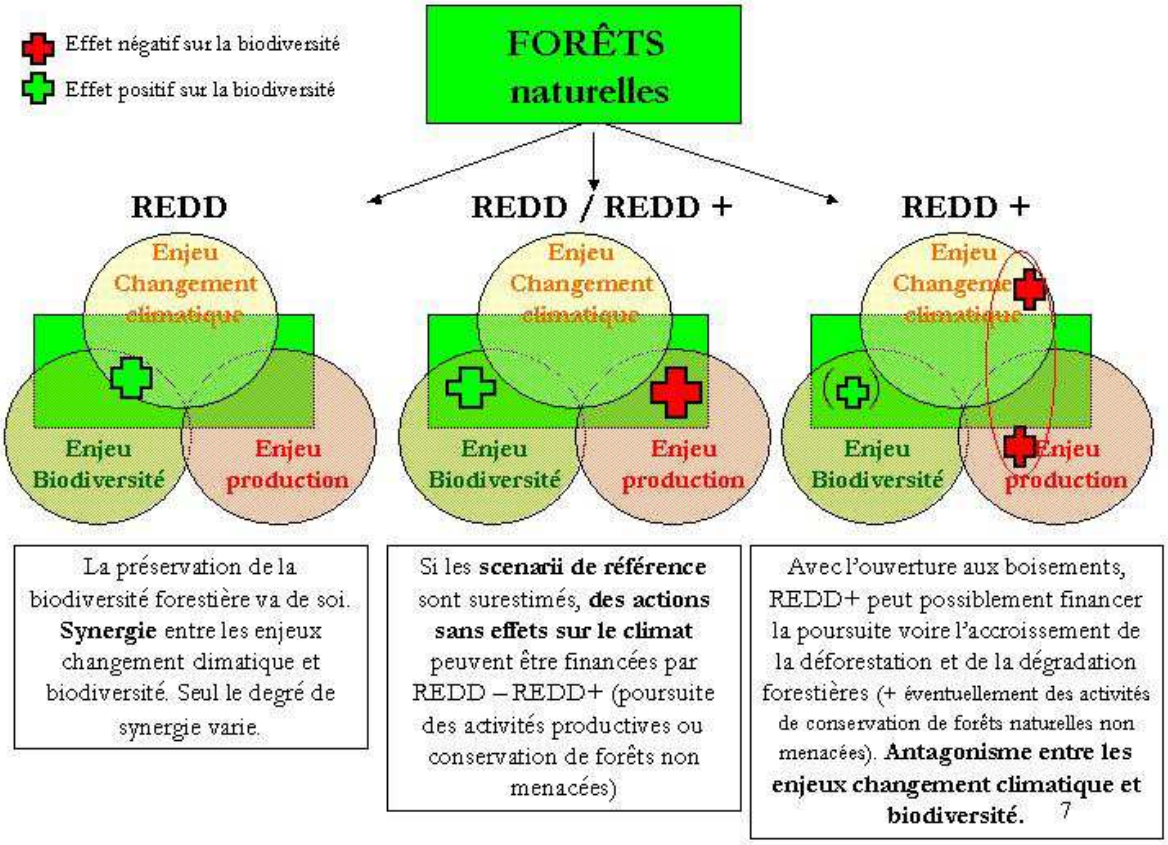
Penchons nous maintenant sur le cadrage de la REDD et sur sa pertinence par rapport à l'enjeu de la déforestation des forêts naturelles. Initialement, la REDD visait à préserver les forêts de la destruction et de la dégradation afin de contribuer à atténuer le changement climatique. Politique environnementale de lutte contre le changement climatique, elle pouvait alors également être considérée comme une politique environnementale de préservation de la biodiversité forestière. Pourtant, le prisme carbone à travers lequel les forêts étaient envisagées apportait déjà son premier lot d'interrogations quant à la pertinence de la REDD vis-à-vis des enjeux écologiques des forêts. Rien ne garantissait que parmi les zones menacées de déboisement, ce soient bien les zones les plus pertinentes d'un point de vue écologique qui fassent l'objet de mesures REDD - telles les zones de corridor biologique, les zones où vivent les populations forestières, les zones de biodiversité décrétées prioritaires ou encore des zones où les services hydriques sont considérés comme essentiels (Association for Tropical Biology and Conservation & Society for Tropical Ecology, 2009; CBD Secretariat, 2006, 2009a, 2009c, 2011; CBD, 2010a; Harvey, Dickson, & Kormos, 2010; Kapos & al, 2008; Karousakis, 2007; Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Car l'unité de mesure « tonnes de carbone » si prisée par la communauté internationale pour son équivalence en tout lieu est, comme tout étalon, aveugle sur l'objet qu'il qualifie : en l'occurrence, les arbres, et plus largement les massifs forestiers, leurs rôles écologique et social. Quoi qu'il en soit, la façon dont la REDD se proposait initialement de répondre aux enjeux du changement climatique était bien en synergie avec les enjeux liés à la biodiversité forestière ; même si ce degré de synergie était variable.

C'est en 2009, que les réserves quant à la pertinence de la REDD pour les forêts se sont considérablement accrues. L'acronyme REDD s'est vu habillé d'un « + » additionnel qui en a modifié le périmètre d'action, en incluant notamment les boisements. La REDD+ recouvre désormais non seulement la réduction des émissions dues aux déboisements et à la dégradation, mais également la séquestration de carbone via des plantations. A noter que les activités de conservation et de gestion forestière durable ont également été incluses, via le « + » (UNFCCC, 2011a).

Avec la prise en compte des plantations, la lutte contre le changement climatique par le biais de la REDD+ n'est plus synonyme de politique environnementale visant à préserver les forêts. En effet, un risque certain existe que les efforts de lutte contre la déforestation, coûteux économiquement et politiquement, soient détournés vers des activités de boisement, plus aisées à mettre en œuvre et qui donnent satisfaction en terme de séquestration du carbone (Gardner & al, 2012; IIED, 2011; Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, 2012; SNV, 2011; UNFCCC, 2011a). Contrairement à ce que pouvait en dire l'un des experts – par ailleurs négociateur REDD+ - sollicité pour la relecture de notre projet de recherche, qui estimait que « *la focalisation du projet sur l'enjeu dual effet de serre / biodiversité établit une perspective étrange »* et qu' *« en réalité cette rhétorique de l'arbitrage carbone/ biodiversité risque de faire perdre de vue l'essentiel : l'humanité entreprend de mieux protéger les forêts tropicales sur le compte de la fonction carbone et la fonction biodiversité pourrait profiter de ce voyage sans payer son ticket* »[11], nous soutenons que la dimension biodiversité de la politique environnementale REDD+ est désormais loin d'être acquise et que cela mérite d'être mis en exergue et mérite, au contraire, d'être questionné de façon approfondie. L'emploi du temps conditionnel nous semble donc tout à fait opportun mais dans un esprit différent de celui de l'auteur de ces lignes. La biodiversité peut certes toujours bénéficier de la REDD+, mais cela ne va plus de soi comme c'était le cas avec la REDD car des mesures neutres voire potentiellement néfastes pour la biodiversité peuvent désormais être mises en œuvre. Avec la REDD+, il n'y a plus une synergie complète entre les enjeux de climat et de biodiversité : il y a possiblement antagonisme (cf. illustration n°1). C'est là le point de départ de notre travail. Attardons nous donc quelques instants sur cette clarification afin de bien poser les bases de notre problématique de recherche.

[11] Revue du projet de FCPR de Karine Belna par un expert de REDD+, négociateur français pour REDD+, le 23 avril 2009.

Illustration 1 : Dérive de la REDD+: d'une politique reposant sur la synergie entre Climat et Biodiversité, vers une politique possiblement non-bénéfique voire néfaste pour la biodiversité. Source : *Auteur.*



2.3. D'un REDD à l'autre : quelle place pour la conservation des forêts naturelles?

Le changement climatique est un enjeu parmi d'autres par lequel approcher les forêts tropicales. En effet, la perte de couvert forestier émet des gaz à effet de serre ; tandis qu'à l'inverse, une forêt sur pied séquestre non seulement du carbone – ce qui tend à atténuer le changement climatique -, mais contribue également à l'adaptation au changement climatique, de par la résilience de l'écosystème (CBD Secretariat, 2009a). Si les forêts tropicales jouent un rôle clé vis-à-vis du changement climatique, elles sont aussi l'objet d'une multitude d'autres préoccupations, qui ont été, jusque-là, au cœur des actions nationales et internationales relatives aux forêts. Ces préoccupations sont, pour n'en citer que quelques unes : les enjeux de production (production ligneuse, mais aussi production agricole tirant partie de la richesse agronomique des sols forestiers) ; les enjeux environnementaux de préservation de la biodiversité, des dynamiques des écosystèmes et des lieux de vie des populations forestières ; les enjeux sociaux associés à la vie et

aux activités des populations forestières ou riveraines, ou encore les enjeux juridiques liés aux droits fonciers et aux droits de l'Homme, etc.

Chacune de ces préoccupations est portée par des communautés d'intérêts qui ont fait leur ces enjeux (Karsenty, 2010b). Pour un même enjeu, il existe d'ailleurs souvent plusieurs communautés d'intérêts. En ce qui concerne l'exploitation forestière, elle est par exemple promue par différents courants, comme celui de « l'aménagement durable des forêts » ou celui de « la gestion communautaire » (Leroy, Derroire, Vendé, & Leménager, 2013). Pour ce qui est de l'enjeu de la conservation de la biodiversité, il est envisagé selon des approches donnant une place plus[12] ou moins[13] centrale aux communautés locales et aux populations forestières en tant qu'acteurs de la protection des forêts. Quant à la problématique du changement climatique, elle est fortement associée à un modèle « finance carbone », du fait de l'orientation marchande prise par l'actuelle politique internationale d'atténuation du changement climatique mise en œuvre dans le cadre du protocole de Kyoto. Cette vision prônant la mise en place de marchés du carbone pour réduire le changement climatique est portée en premier lieu par la Banque mondiale et supportée par plusieurs bailleurs, notamment les Etats-Unis. Mais ce modèle ne fait pas l'unanimité. Il est fortement contesté, par certains pays forestiers -en particulier le Brésil qui souhaite un mécanisme reposant sur l'aide publique au développement et la Bolivie qui dénonce la marchandisation du vivant (Morales Ayma, 2010) - mais aussi par plusieurs ONGs et mouvements sociaux (Accra Caucus, 2010). Ce sujet a longtemps cristallisé de fortes divergences dans le cadre de la négociation internationale REDD+, jusqu'à ce que les pays s'accordent sur la mise en place de mécanismes de financement mixte (UNFCCC, 2012a). Les forêts naturelles sont donc l'objet de préoccupations environnementales et de préoccupations sectorielles fortes ; elles sont à la croisée de logiques sous-jacentes de filière et d'intérêts, également fortes, voire structurantes.

Avec l'évolution de la portée initiale de RED (centrée sur la déforestation) à REDD (incluant également la dégradation) puis à REDD+ (intégrant la gestion durable, la conservation et surtout les boisements), l'ambition environnementale ne s'est pas accrue. Pour Alain Karsenty, «*l'extension continue du champ de la Redd+ est présenté comme un progrès par ceux qui confondent avancées et fuite en avant. En réalité, chacune de ces activités a fait voler en éclat le relatif consensus initial de trois communautés distinctes d'intérêts : celle qui accorde la priorité au carbone, celle qui s'inquiète pour la biodiversité et celle qui défend les intérêts des populations locales* » (Karsenty, 2010b). C'est donc en fait un compromis qui a été conclu,

[12] http://www.fern.org/, http://www.rainforestfoundationuk.org/. Dernier accès le 1er juin 2013
[13] http://www.greenpeace.org/. Dernier accès le 1er juin 2013

entre pays forestiers à forte et à faible déforestation, entre communautés d'intérêts à préoccupations différentes ; et cela au détriment de la biodiversité, pour être plus précis au détriment de la synergie initiale entre les enjeux du changement climatique et de la biodiversité. A noter que les négociations en cours au sujet de l'inclusion des activités agricoles dans le périmètre d'un mécanisme « REDD++ » – qui s'appuient sur le fait que les cultures séquestrent du carbone - abondent dans le sens de notre lecture.

En passant de REDD à REDD+, ce n'est plus une question de degré de synergie entre le climat et la biodiversité qui se pose mais une question de maintien de la synergie. En effet, du fait de l'opportunité de réaliser des boisements, et du fait également du mode de comptabilité « nette » retenue (les plantations compensent les pertes de forêts naturelles), un pays peut être rémunéré même si la déforestation se poursuit, dès lors qu'il compense ces pertes brutes de forêts naturelles par des boisements. REDD+ n'est donc plus implicitement positif pour la conservation des forêts naturelles, il peut être neutre (cf. illustration n°2 à gauche).

Plus préoccupant, lorsque les plantations masquent un accroissement des taux de déforestation et de dégradation, REDD+ peut s'avérer être néfaste vis-à-vis de la conservation des forêts naturelles (cf. illustration n°2 au centre). En effet, un pays qui convertit directement ou indirectement[14] des forêts naturelles en plantations et, dont le différentiel est positif, est rémunéré. Ces conversions directes et indirectes à grande échelle sont par exemple largement pratiquées par l'Indonésie avec les plantations de palmiers à huile ou d'acacia[15]. Par ailleurs, il y a un risque de causer des dommages à la biodiversité non-forestière là où les boisements ont lieu (zones de savane notamment), qui plus est si les essences utilisées sont allochtones (CBD Secretariat & GIZ, 2011; CBD Secretariat, 2011; IIED, 2011; Pistorius & al, 2010b; SNV, 2011) (cf. illustration n°2 à gauche et au centre). Le choix de la zone de boisement et des espèces est donc très important.

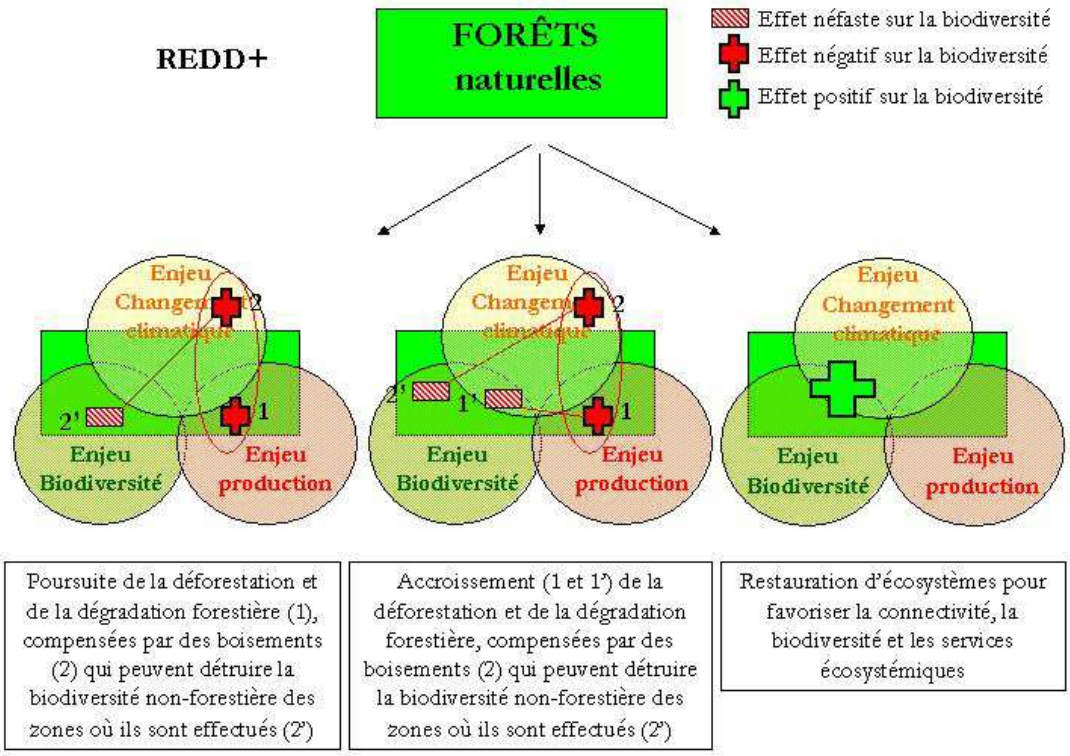
En résumé, la REDD+ pourrait donner lieu à des projets neutres voire même néfastes pour la biodiversité (poursuite voire accroissement de la déforestation au motif de boisements et destruction de milieux naturels pour boiser). Toute la rhétorique relative à « ne pas faire de mal » (« *do no harm* »), qui est communément employée par les bailleurs de fonds au sujet des effets environnementaux et sociaux collatéraux causés par des projets sectoriels, devient dès lors tout à

[14] La conversion peut être indirecte si les boisements ont lieu sur des terres non forestières mais qu'ils entraînent le déplacement d'activités productives sur des terres forestières, jusque-là non menacées.
[15] Intervention de Greenpeace France et du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, à l'ENGREF-AgroParisTech, le 20 février 2013, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement.

fait appropriée pour REDD+, et elle est, de fait, largement mobilisée dans la littérature abordant la REDD+ (Epple, Dunning, Dickson, & Harvey, 2011; Moss & Nussbaum, 2011; SNV, 2011). Dans cette optique de « *do no harm* », il s'agira d'éviter, comme dans le cas des politiques sectorielles, que les actions de la REDD+ ne causent des dommages ou ne causent trop de dommages à la biodiversité. C'est dans cet esprit que les garanties de Cancun ont été adoptées fin 2010 par les pays Parties à la Convention Climat (UNFCCC, 2011a).

En parallèle de l'ouverture du champ des possibles à des actions dommageables pour la conservation des forêts naturelles et pour la biodiversité, le passage de la REDD à la REDD+ offre toutefois un mince potentiel d'accroissement de la pertinence écologique des actions entreprises. En effet, les boisements, s'ils sont réalisés en des lieux appropriés et avec des essences bien choisies, peuvent restaurer la connectivité entre écosystèmes et favoriser la biodiversité (Gardner & al, 2012; IIED, 2011) (cf. illustration n°2 à droite). Comme initialement avec la REDD, le degré de synergie entre climat et biodiversité est ici aussi en jeu. Le pendant de la rhétorique « *do no harm* » est utilisé : la rhétorique « faire du bien » (« *do good* »). Elle recouvre les actions REDD+ avec un fort degré de synergie, qui visent à impacter les forêts le plus positivement possible d'un point de vue écologique : cibler les zones menacées à fort enjeu écologique, renforcer la connectivité entre écosystèmes etc. (CBD Secretariat & GIZ, 2011; CBD Secretariat, 2011). Les garanties adoptées à Cancun empruntent également à cette rhétorique.

Illustration 2: Le champ des possibles de REDD+. Source : *Auteur.*



En résumé, alors que la REDD garantissait initialement une synergie entre les enjeux de changement climatique et de biodiversité, avec des degrés de synergie variable, la REDD+ ne la garantit plus. La REDD+ a ouvert le champ des possibles vers toute une gamme d'activités favorables à l'enjeu climat et à l'enjeu de production (forestière et agricole), mais qui s'avèrent neutres voire néfastes pour la biodiversité. Dans le même temps, la REDD+ a toutefois accru subtilement le degré de synergie possible entre climat et biodiversité, en permettant de restaurer la connectivité entre massifs forestiers. Dans ce nouveau champ des possibles, la conservation des forêts naturelles est toujours réalisable, mais elle n'est plus garantie.

En résumé, notre recherche prend au sérieux quatre éléments : premièrement **le problème de la déforestation des forêts tropicales** (FAO, 2010), deuxièmement **l'annonce de la communauté internationale d'y remédier avec la REDD+**[16] (UNFCCC, 2011a), troisièmement **les réserves sur la pertinence du cadrage du « mécanisme REDD + »** (CBD Secretariat, 2011) et enfin **les engagements en faveur de la biodiversité des forêts pris par la**

[16] « *les Parties devraient collectivement s'employer à ralentir, stopper et inverser la diminution du couvert et des stocks de carbone forestiers, en fonction de la situation nationale, conformément à l'objectif ultime de la Convention, tel qu'énoncé à l'article 2* » (UNFCCC, 2011a, p. 13)

communauté internationale dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) (CBD, 2010a). Elle s'appuie sur le fait que le mécanisme REDD+ est encore en construction au moment de la recherche, et qu'il n'a pas été totalement vidé de son contenu de lutte contre la déforestation. L'enjeu de notre recherche peut-être résumé de la façon suivante : **Comment REDD+ peut-il permettre de réduire la déforestation des forêts tropicales et répondre aux enjeux environnementaux**[17] **de ces forêts ?** Nous cherchons à répondre à cette question à travers une étude de cas, celle du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) qui est le principal programme multilatéral visant à expérimenter ce que pourrait être le mécanisme international REDD+, d'ici à son opérationnalisation.

3. Présentation de l'étude de cas : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF)

Le FPCF est un programme multilatéral, administré par l'unité Finance carbone de la Banque mondiale. Il est composé de deux sous-programmes. Le premier - qui sera l'objet de notre étude - vise à apporter un appui financier et « technique » à 37 pays - soit la quasi-totalité des pays forestiers mobilisés sur la REDD+ - pour concevoir des programmes nationaux REDD+ (appelés R-PPs pour Readiness-Preparation Proposals). Ce sous-programme dit « fonds de préparation » appuie à la fois la mise en place de politiques et mesures « REDD+ », mais aussi l'élaboration d'un système de suivi et de mesure du carbone en forêt et celle d'un scénario de référence au regard duquel les pays sont tenus de démontrer leurs efforts de réduction d'émissions et de séquestration de carbone. Dans le cadre du fonds de préparation, les pays récipiendaires élaborent des programmes nationaux REDD+ qu'ils soumettent à validation pour recevoir une subvention de 3,6 millions de dollars qui contribuera à leur mise en œuvre. Le second sous-programme, dit « fonds carbone » - qui ne fera pas partie de notre étude - vise à rémunérer les efforts démontrés par un petit nombre de pays, une fois la phase de préparation achevée. Avec ses deux sous-programmes, le FPCF est la principale initiative multilatérale pilote pour le « mécanisme REDD+ » en construction dans le cadre des négociations internationales sur le changement climatique.

Nous prenons donc le FPCF comme un terrain d'expérience entre les négociations internationales sur le climat d'une part et la mise en œuvre de la REDD+ dans les pays forestiers

[17] L'usage que nous ferons du terme « environnement » ou « environnemental » recouvrira des préoccupations situées à l'intersection entre l'enjeu changement climatique et l'enjeu biodiversité.

d'autre part, un terrain d'expérience dans lequel se construisent les bases de la politique internationale REDD+. D'un côté, le FPCF influence potentiellement indirectement les décisions prises sur la REDD+ dans le cadre de la Convention Climat, car une majorité des bailleurs du FPCF participe également aux négociations internationales. D'un autre, il influence la déclinaison de la REDD+ dans la majorité des pays forestiers, à l'exception notable du Brésil qui n'y participe pas. Même s'il doit suivre les décisions prises par la Convention Climat sur REDD+ et ne pas préempter ses décisions à venir, notamment pour ce qui est du mécanisme global de financement - par le biais d'un marché international ou par celui d'un fonds (FMT (Facility Management Team), 2008) -, le FPCF donne ses propres orientations pour le déploiement des programmes nationaux REDD+ dans les pays forestiers. Il peut potentiellement promouvoir une vision de la REDD+ dans laquelle les enjeux changement climatique et biodiversité sont en synergie, mais il peut aussi se faire l'écho d'une REDD+ tournée vers le carbone et la finance carbone - dans la lignée des autres initiatives de la Banque mondiale en faveur du changement climatique - et ne pas s'embarrasser de la problématique biodiversité.

Pour l'expert sollicité pour la relecture de notre projet de recherche, si le FPCF a pris initialement le second parti, la question ne se pose désormais plus, puisque selon lui il doit permettre de réconcilier les différentes approches incarnées dans la gestion multi-fonctionnelle de la forêt. Il écrit en ce sens : « o*n comprend pourquoi le candidat envisage la menace de cette « approche Carbone ». La rhétorique initiale du FCPF pouvait laisser présager cela puisque le FCPF a été conçu dans la lignée des différents fonds carbone prototype de la Banque mondiale qui négocient des réductions d'émission sur la base de projets privés dans les pays en développement et qui sont de fait des opérateurs parmi d'autres sur le marché du carbone. REDD en général et le FCPF en particulier s'orientent maintenant non pas vers une entreprise de maximisation de la fonction carbone, mais plutôt vers la promotion de l'aménagement et de la gestion forestière durable multifonctionnelle, en passant par la modernisation de l'agriculture et des filières bioénergétiques, dans la mesure où tout cela contribue à la lutte contre l'effet de serre* » [18]. Pour notre part, nous ne nous prononçons pas *a priori*. Nous prenons acte de l'insertion du FPCF au sein de l'unité finance carbone de la Banque mondiale; mais nous prenons acte également de l'adoption par le FPCF d'un quatrième objectif général portant sur la promotion de la biodiversité et des moyens d'existence des communautés locales[19]. Nous nous donnons le projet de voir quel espace le FPCF offre finalement aux préoccupations environnementales dépassant le carbone et comment le cadrage initial donné par

[18] Revue du projet de FCPR de Karine Belna, par un expert de REDD+, négociateur français pour REDD+, le 23 avril 2009.

[19] « c) tester dans le cadre de l'approche REDD+ les moyens de maintenir ou d'améliorer les moyens d'existence des communautés locales et de préserver la biodiversité » (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 10)

la Banque mondiale, présageant une place centrale accordée au carbone et un financement des réductions d'émissions via le marché, peut être ou non modelé vers une prise en compte plus large des enjeux environnementaux des forêts, par l'action de certains des participants et observateurs préoccupés par le devenir des forêts tropicales.

Pour notre projet d'analyse de la construction de REDD+ par le FPCF, le calendrier de notre recherche a été à la fois un atout et une contrainte. Nous avons eu l'opportunité de suivre le FPCF à ses débuts, au cours des trois années qui ont suivi l'année de son lancement. Quoi de mieux pour comprendre comment il se construit ? Par contre, cette phase a été exclusivement consacrée à la conception du fonds de préparation et des stratégies REDD+. La mise en place des instruments, politiques et mesures REDD+, à proprement parler, dans les pays est donc hors du champ de notre analyse ; les rémunérations et les impacts *in-fine* sur les forêts encore davantage. Pour notre étude du FPCF, nous avons combiné plusieurs méthodes : observation participante de huit réunions internationales du FPCF entre 2009 et 2012, revue documentaire approfondie, en particulier des programmes nationaux REDD+ et des documents de cadrage du FPCF et entretiens avec les parties prenantes mobilisées autour et au sein du FPCF. Nous détaillerons cet aspect méthodologique dans le troisième chapitre. L'opportunité de participer aux réunions du programme – qui ont été notre principal terrain d'étude - et d'en observer la mise en œuvre a été possible grâce au partenariat institutionnel établi avec l'Agence Française de Développement (AFD), bailleur du FPCF.

4. Axes et questions de recherche

La rencontre entre notre problématique de recherche qui interroge la pertinence et l'efficacité environnementales du FPCF[20] d'une part et des observations exploratoires marquantes, que sont la coexistence - au sein du FPCF - de visions différentes de la REDD+ et la pratique omniprésente de l'évaluation d'autre part, nous amène à formuler quatre hypothèses de recherche. Nous les déclinons en quatre questions organisatrices, interdépendantes, qui vont structurer notre recherche.

[20] Précisons que si par pertinence, on désigne communément l'adéquation entre les objectifs donnés d'un programme et des préoccupations plus larges ; et par efficacité, on désigne communément l'atteinte d'objectifs donnés -le plus souvent les propres objectifs du programme (OECD, 2002)-, dans ce travail de recherche, nous définissons ces termes de la façon suivante : la pertinence et l'efficacité environnementales du FPCF correspondent à l'adéquation des objectifs du FCPF et de ses effets, aux préoccupations environnementales que *nous nous sommes données* (Mermet & al, 2010), à savoir les enjeux environnementaux liées à la perte de forêts naturelles. Nous développerons plus avant ces préoccupations environnementales dans le deuxième chapitre.

4.1. L'intégration des préoccupations environnementales

La première a trait à la prise en compte, par le FPCF, des préoccupations environnementales relatives à la biodiversité. C'est le thème central de notre travail. Tandis qu'avec la REDD, la question de l'intégration de ces préoccupations ne se posait pas car elle était implicite, avec la REDD+, elle redevient, en revanche, centrale. Dès lors que la biodiversité a été désintégrée de la problématique REDD+, le problème de sa ré-intégration devient en effet crucial si l'on est préoccupé par la portée environnementale de la REDD+. Nous nous trouvons finalement dans une situation similaire à celle de l'intégration de préoccupations environnementales dans des politiques sectorielles, un sujet traité par de nombreux travaux d'évaluation, portant plus précisément sur l'Intégration de l'Environnement dans les Politiques (EPI en anglais pour *Environmental Policy Integration*) (Kivimaa & Mickwitz, 2004; Mickwitz & Kivimaa, 2007; Persson, 2004; Vedung, 2005). Ces travaux soulignent le fait qu'il est très important de suivre la façon dont se joue l'intégration des préoccupations environnementales dès le stade amont de la mise en œuvre du programme ou de la politique et tout au long de celle-ci, afin d'être à même de porter un jugement descriptif et explicatif sur les impacts finaux (Persson, 2004). **Nous faisons l'hypothèse que l'intégration des préoccupations liées à la biodiversité dans le programme FPCF ne va pas de soi et qu'elle se pose à tous les stades de la mise en œuvre du programme**.

Notre premier axe de recherche pour l'étude du FPCF consiste donc à **analyser l'intégration des préoccupations liées à la biodiversité et à la préservation des forêts naturelles dans les réalisations (« *outputs* ») et les premiers résultats (« *outcomes* ») du FPCF**, comme le moyen de présager d'une meilleure efficacité *in-fine* au stade des impacts, qui sont hors de la portée de notre étude. D'un point de vue substantiel – c'est à dire du point de vue du contenu-, nous nous demandons à quel degré les préoccupations environnementales sont intégrées dans les différentes réalisations et résultats du FPCF. Comment le sont-elles ? Avec quel poids, quelle cohérence, quelle dilution etc. (Persson, 2004) ? Quel bilan global proposer de l'efficacité environnementale du FPCF ? D'un point de vue procédural, nous nous interrogeons sur les dynamiques et les actions stratégiques à l'origine de l'intégration des préoccupations environnementales.

4.2. Les négociations

La seconde question organisatrice de notre travail est étroitement liée à la première. Elle concerne les processus de décision qui jalonnent la mise en œuvre du FPCF et qui président à la formation des réalisations et des résultats. Nous partons du constat et de l'observation exploratoire selon lesquels le FPCF est mis en œuvre dans un contexte multilatéral marqué par de fortes divergences d'intérêts et de visions pour la REDD+. Même si le terme de négociation n'est jamais employé en tant que tel au FPCF et qu'en place, une rhétorique de partenariat et de coopération est largement développée par la Banque mondiale avant tout[21] mais aussi par certains participants[22], **nous faisons l'hypothèse que c'est bien, en fait, une logique d'ensemble de négociation qui gouverne la mise en œuvre du FPCF** (Dupont, 1990; Mermet & al, 2005a). Le programme peut être envisagé comme une négociation d'ensemble dans laquelle s'inscrivent de multiples négociations (Laurans & Dubien, 2000; Mermet & al, 2005a), lors desquelles l'intégration des préoccupations environnementales est en jeu dans l'interaction stratégique entre les acteurs qui portent ces préoccupations et ceux qui ont une autre vision pour la REDD+.

Notre second axe de recherche consiste donc à étudier de près **les processus de décision, de négociation et de « composition » divers** (Mermet, 2009) **qui président à la formation des réalisations et des résultats du FPCF**. Il s'appuie sur le schéma d'analyse des négociations développé par le programme international de recherche en négociation du PIN (pour Processes of International Negotiation en anglais) (Dupont, 2006; Kremenyuk, 2002) et sur ses travaux (Kremenyuk, 2002). Nous nous demandons, en quoi la structure, le déroulement de la négociation, les acteurs et leurs stratégies ont un effet décisif sur l'intégration des préoccupations environnementales dans les résultats des négociations et donc plus globalement dans le processus FPCF.

[21] « *Les pays en développement et les pays industrialisés sont appelés à jouer des rôles égaux dans la structure de gouvernance. Le partenariat résulte de la reconnaissance du fait que pour réduire de manière sensible et durable les émissions dues au déboisement et à la dégradation forestière, une collaboration efficace s'impose entre les deux groupes de pays* » (FMT (Facility Management Team), s. d., p. 16).

[22] «*The FPCF is such an important instrument, because developing countries, donor countries, private business, indigenous peoples and civil society organizations cooperate on designing solutions for the protection of forests*» souligne la Banque mondiale dans sa rubrique « News & Broadcast » du 12 décembre 2011, citant sélectivement les propos du Ministre Allemand de la Coopération Economique et du Développement, qui vient alors d'accroître la contribution financière de l'Allemagne (The World Bank, 2011).

4.3. L'action stratégique d'acteurs favorables à la prise en compte de la biodiversité

La troisième question organisatrice de notre travail est également fortement liée aux deux premières ; elle concerne les actions stratégiques des acteurs qui portent les préoccupations environnementales de biodiversité et leur interaction avec les acteurs porteurs d'autres préoccupations. La vision de la REDD+ de l'Unité finance carbone de la Banque mondiale ne fait pas sienne *a priori* les enjeux environnementaux au-delà du carbone, par contre certains acteurs impliqués dans le FPCF les considèrent comme essentiels. **Nous faisons l'hypothèse que le niveau organisationnel de l'acteur est déterminant pour analyser l'intégration des préoccupations environnementales et que celle-ci se joue dans l'interaction stratégique des acteurs, plutôt favorables ou plutôt réticents**. Cet axe de recherche trouve ses fondements dans l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement (ASGE) (Mermet & al, 2005b, 2010) et dans les travaux conduits depuis vingt ans selon cette approche (Gaudefroy de Mombynes-Leménager, 2007; Guéneau, 2011; Guillet, 2011; Leroy, 2006). La place des acteurs dits « d'environnement » y est considérée comme centrale et le postulat est le suivant : l'inflexion des politiques et programmes vers une meilleure pertinence et une meilleure efficacité environnementales tient au fait que des acteurs d'environnement portent, au sein d'un jeu d'interactions stratégiques, une tentative d'inflexion.

Notre troisième axe de recherche pour le FPCF consiste donc à **étudier de près l'action stratégique des acteurs qui envisagent la REDD+ comme l'opportunité de conserver les forêts naturelles et plus largement de générer des retombées positives pour la biodiversité, dans leur interaction avec les stratégies des autres acteurs**. Nous nous demandons donc qui porte les préoccupations « environnementales » au sein du FPCF ? Comment ? Pour quels effets ? Quelles prises ont-ils sur le processus ? Quelles contraintes et quelles opportunités le cadre organisationnel du FCPF impose-t-il à l'action stratégique en faveur d'une plus grande intégration des préoccupations environnementales par le FPCF ?

4.4. L'évaluation comme moyen de favoriser l'efficacité environnementale du FPCF ?

La quatrième question organisatrice de notre travail repose sur le constat que nous avons fait de la prolifération des évaluations au sein du FPCF. Qu'il s'agisse des évaluations que les pays forestiers doivent conduire dans le cadre de leurs programmes nationaux REDD+, de celles portant sur ces programmes nationaux REDD+ et destinées à en valider la qualité ou à en faire le

suivi, ou encore des évaluations ayant trait au programme FPCF dans son ensemble, la pratique de l'évaluation est omniprésente. Nous avons recensé plus d'une quinzaine de processus d'évaluation en trois ans. D'observation exploratoire, la question de la contribution de l'évaluation à l'efficacité du FPCF est finalement devenue un thème organisateur de notre travail. **Nous faisons l'hypothèse que les processus d'évaluation peuvent favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans le processus FPCF**. Cette hypothèse fait écho, plus largement, au développement de la pratique de l'évaluation dans les champs de l'action publique, en particulier l'environnement (Belna, Leménager, & Mermet, 2012). La littérature sur l'évaluation des politiques et programmes offre les ressources théoriques utiles pour aborder la question (Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004; Owen, 2007; Patton, 2008; Stufflebeam, 2001; Vedung, 2005).

Notre quatrième axe de recherche se focalise donc sur **la place et le rôle des évaluations du FPCF dans l'intégration des préoccupations environnementales au fil de la mise en œuvre du programme.** Nous nous demandons notamment si les processus d'évaluation se font les porte-paroles des préoccupations environnementales, et le cas échéant comment. Quelle est la contribution des dispositifs d'évaluation au fonctionnement et à l'efficacité environnementale du FPCF ? D'un point de vue substantiel, comment les cadres d'évaluation (les critères) et *in-fine* les produits (les jugements de valeur émis) intègrent-ils ces préoccupations ? D'un point de vue procédural, comment la conduite des évaluations et l'utilisation qui en est faite relaient ces préoccupations? Comment ces évaluations influencent-elles le processus FPCF ?

En résumé, ces quatre axes de recherche – l'intégration des préoccupations environnementales tout au long du processus FPCF, les processus de négociation dans lesquels ces préoccupations sont en jeu, l'action stratégique des acteurs portant ces préoccupations et enfin la contribution des évaluations à une meilleure efficacité environnementale du FPCF- sont en forte résonance les uns avec les autres. Pour ne citer que quelques unes de ces interactions, soulignons que dans un processus où l'intégration des préoccupations environnementales n'est pas garantie, une meilleure prise en compte de ces préoccupations (axe 1) ne peut avoir lieu que si certaines acteurs interviennent en ce sens (axe 3) dans les processus de négociation (axe 2). Par ailleurs, les évaluations peuvent être un levier important pour promouvoir les préoccupations liées à la biodiversité (axe 1), si toutefois elles s'en font le relais (axe 4) et si elles ont la capacité d'influencer le processus FPCF (Lehtonen, 2005), soit que certains acteurs s'en feraient les

portes-parole (axe 3) soit que le cadre organisationnel en garantirait l'utilisation (axe 2). Nous développerons plus avant ces interactions dans le troisième chapitre qui présentera notre cadre d'analyse.

5. Organisation de la thèse

Les trois premiers chapitres de ce mémoire sont consacrés à la présentation de la problématique de recherche et de l'étude de cas et à la construction du cadre d'analyse ; les six chapitres suivants sont consacrés à l'analyse du FPCF à proprement parler (cf. illustrations n°3 et 4).

Dans les six chapitres d'analyse, le référentiel environnemental que nous avons explicité dans le troisième chapitre nous sert d'aiguillon pour **l'évaluation de l'intégration et du portage des préoccupations environnementales.** En fonction du chapitre, nous mobiliserons par contre de façon différenciée les quatre axes d'analyse que nous nous sommes donnés. Ce sera principalement l'intégration des préoccupations environnementales dans les documents (axe 1) qui sera étudiée dans les quatrième, cinquième et sixième chapitres. Tandis que les axes d'analyse correspondant à la négociation (axe 2) et aux stratégies des acteurs (axe 3) seront davantage développés dans les septième, huitième et neuvième chapitres. Pour ce qui est de l'analyse des évaluations (axe 4), du point de vue de leur cadrage, de leur conduite ou de leur utilisation, elle se retrouvera par contre dans tous les chapitres.

Dans les six chapitres d'analyse, nous chercherons à mettre à jour le cheminement des préoccupations environnementales au fil du processus de mise en œuvre du fonds de préparation du FPCF. Sont-elles au cœur des exigences posées par le Comité des Participants (CP) pour l'élaboration des programmes nationaux REDD+ et pour leur mise en œuvre ? Quelle place leur donnent les pays forestiers lorsque, sur cette base, ils élaborent leurs R-PPs ? Comment sont-elles mises en jeu dans les processus intriqués d'évaluation et de négociation qui président à l'attribution de la subvention de mise en œuvre ? Le cadre juridique de la Banque mondiale en matière de sauvegardes environnementales et sociales garantit-il une bonne prise en compte de ces préoccupations environnementales ? Pour répondre à ces questions nous associerons à une analyse détaillée de l'intégration des préoccupations environnementales dans les réalisations et les résultats du FPCF - y compris les évaluations - une analyse de certaines des négociations décisives qui ont présidé à leur formation.

6. Présentation générale des chapitres

Dans **le premier chapitre**, nous nous penchons sur le problème environnemental de la déforestation, le problème concret de la destruction des forêts tropicales, mais aussi la construction problématique qu'en ont fait les instances officielles internationales en charge des forêts. Sur cette base, nous exposons les modalités selon lesquelles la communauté internationale entend agir sur le sujet dans le cadre de sa mobilisation contre le changement climatique.

Le second chapitre est consacré à la présentation de notre étude de cas : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier. En plus d'en détailler la gouvernance, le fonctionnement et les principales activités, nous le resituons dans le foisonnement des initiatives contribuant à la préparation à la REDD+, en particulier les initiatives en faveur de la biodiversité. Notre but est double : il est d'une part de montrer les latitudes qui s'offrent au FPCF pour, lui-même, contribuer à promouvoir ces préoccupations environnementales, il est d'autre part de mettre à jour les interactions possibles avec ces initiatives.

La problématique étant posée, et notre objet de recherche resitué dans le contexte de sa mise en œuvre, nous pouvons aborder notre cadre théorique et notre méthode ; c'est l'objet du **troisième chapitre**. Nous y explicitons notre référentiel environnemental pour l'analyse stratégique du FPCF et nous développons les quatre axes qui vont structurer notre analyse. Nous sommes alors à même de commencer l'analyse du FPCF.

Le quatrième chapitre est entièrement consacré à l'un des résultats[23] centraux du fonds de préparation du FPCF, à savoir les R-PPs élaborées par les pays forestiers participants. Nous y analysons, du point de vue de leur pertinence environnementale, un corpus de 15 R-PPs ainsi que les orientations données par le FPCF pour leur conception.

L'évaluation critique des R-PPs va nous servir de base pour analyser, dans les trois chapitres suivants, la prise en compte de ces préoccupations environnementales lors de l'examen des R-PPs par le CP. Le **cinquième chapitre** porte sur les résultats des négociations, tandis que les **sixième** et **septième chapitres** tentent d'expliquer ces résultats en abordant respectivement les nombreuses évaluations des R-PPs qui sont faites en amont des réunions et les négociations du CP sur chaque R-PP. En suivant le parcours entrepris par les R-PPs depuis leurs soumission à la Banque mondiale jusqu'à l'attribution de la subvention pour leur mise en œuvre, nous entrons,

[23] Il faut entendre « résultat » au sens de *outcome*

dans ces chapitres, dans la dynamique intriquée de négociations et d'évaluations qui le caractérise. Notre but est de comprendre d'une part où – c'est à dire dans quelles évaluations, dans quelles négociations - et d'autre part comment – c'est à dire par quelles actions stratégiques et par quels acteurs - les préoccupations d'efficacité environnementale qui sont les nôtres, sont portées et intégrées dans l'un des résultats centraux du FPCF, à savoir les R-PPs validées et prêtes à être mises en œuvre dans les pays. Pour ce faire, nous nous appuyons sur l'analyse approfondie des produits des évaluations et des négociations, ainsi que sur l'analyse des processus de négociation que nous avons pu observer, au cours de sept réunions du FPCF.

Nous consacrons **le huitième chapitre** à un élément que les chapitres précédents ont révélé comme central pour l'efficacité environnementale non seulement des R-PPs mais aussi plus largement du FPCF. Il s'agit du respect des clauses de sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale. Nous analyserons les deux négociations décisives qui ont eu lieu à ce sujet et qui ont marqué la progression du fonds de préparation du FPCF entre 2009 et 2011.

Enfin, nous concluons notre analyse du FPCF par **un neuvième et dernier chapitre** qui porte sur les négociations importantes qui ont eu lieu en 2012, alors que nous mettions un terme à notre période d'investigation (2009-2011). Elles concernent les évaluations de la mise en œuvre des R-PPs et les critères pour les paiements du fonds carbone, autant d'étapes où l'intégration des préoccupations environnementales continue de se jouer.

Illustration 3: Présentation des chapitres de la thèse par rapport aux étapes de mise en œuvre d'un programme national REDD+. Source : *Auteur.*

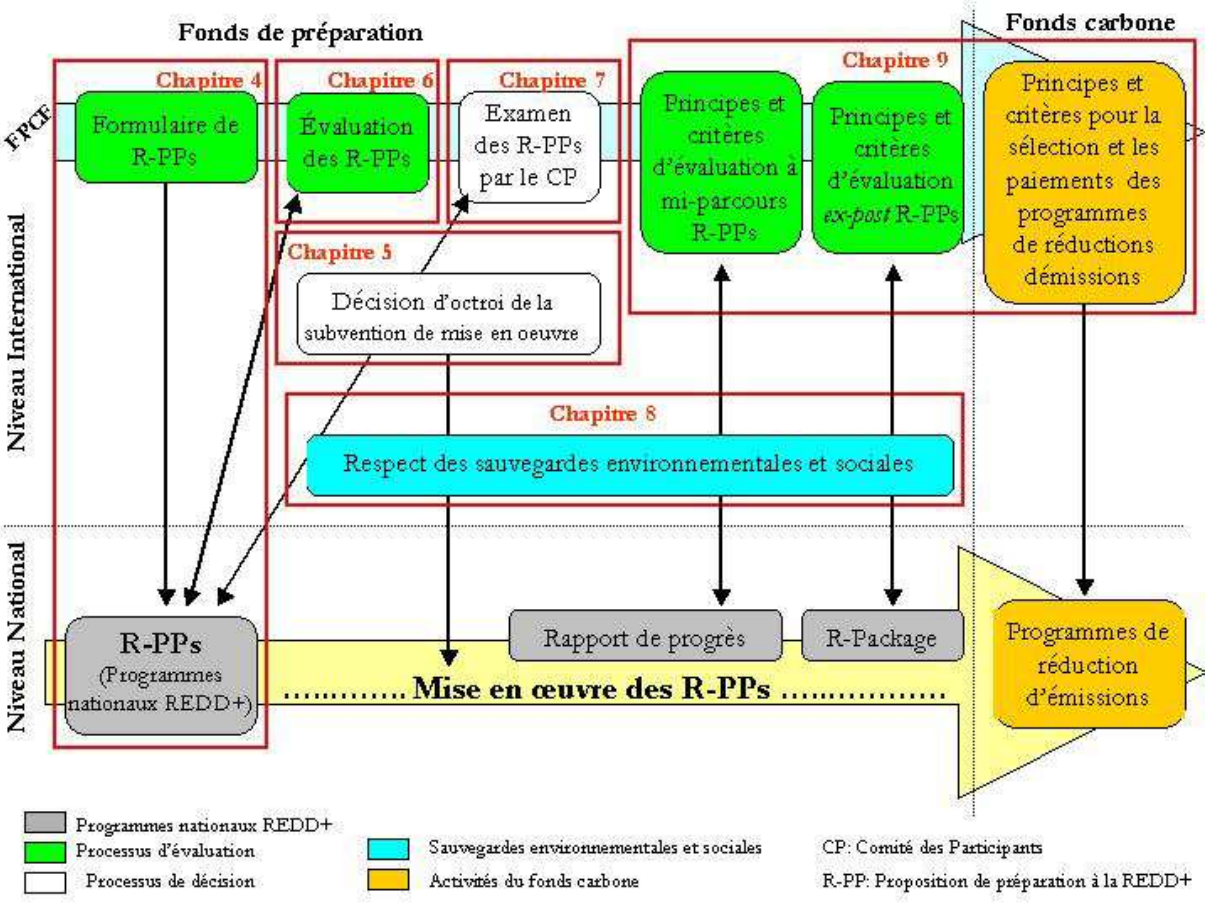
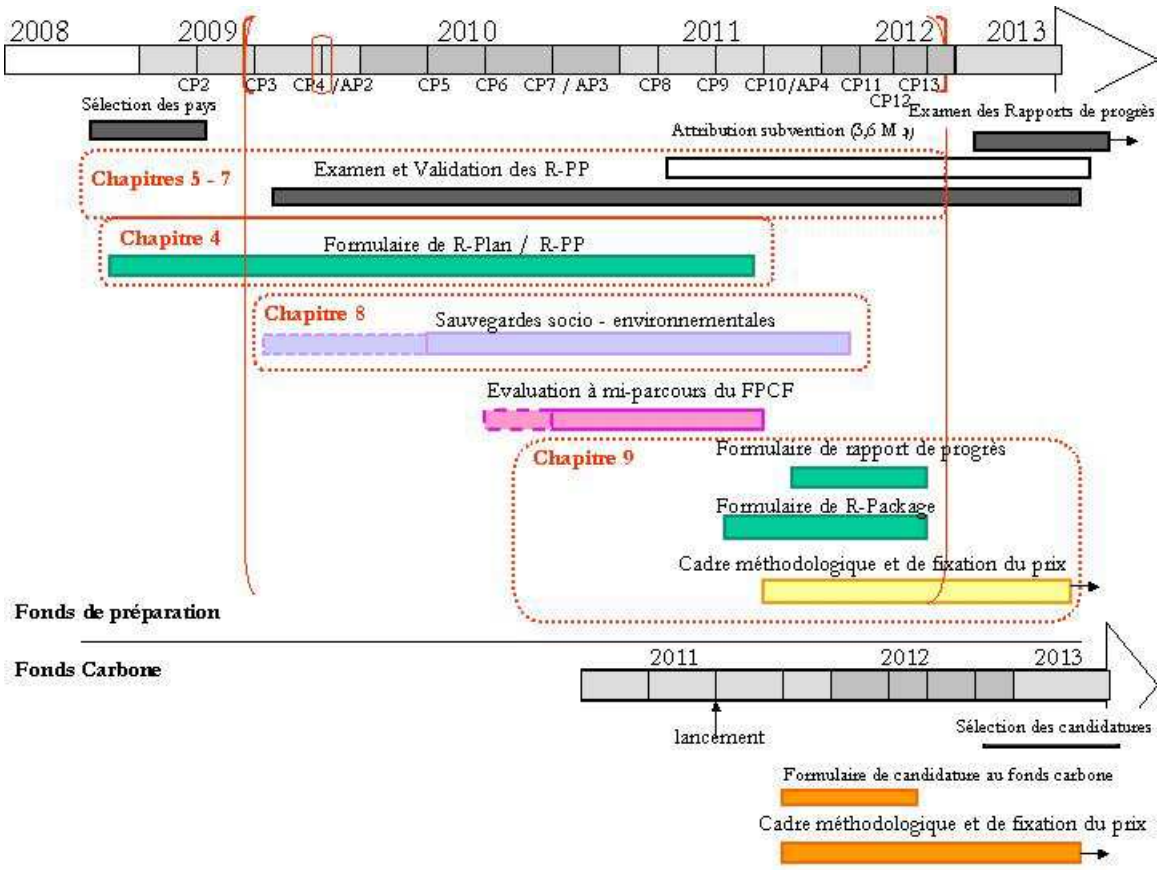


Illustration 4: Présentation des chapitres de la thèse par rapport au processus de mise en œuvre du FPCF et aux principaux sujets traités. Source : *Auteur.*



PREMIER CHAPITRE - Comment la REDD+ se propose-t-elle de relever le défi environnemental qui lui est posé, à savoir enrayer la perte persistante de forêts naturelles ?

Introduction

Chaque jour, en moyenne 35 000 hectares de forêts tropicales sont détruits (FAO, 2010) et un nombre égal est dégradé[24]. 35 000 hectares, c'est l'équivalent de trois fois la superficie de l'agglomération parisienne. Actuellement, ce sont principalement les forêts d'Asie du Sud-Est, en particulier d'Indonésie, qui disparaissent ; mais par le passé, le bassin Amazonien et notamment le Brésil a occupé la première place. Elevage bovin, plantations de palmiers à huile et autres cultures de rente sont les activités désignées comme étant majoritairement responsables de la destruction des forêts aujourd'hui (Boucher et al., 2011). Mobilisée sur la question depuis plus de trente ans, la communauté internationale ne parvient pas à enrayer ces dynamiques puissantes qui reposent sur des flux internationaux de matières premières minérales, forestières et agricoles croissants (Boucher et al., 2011). Dans ce premier chapitre nous nous penchons sur la nouvelle politique internationale de Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts - désignée par l'acronyme REDD+ - élaborée dans le cadre des négociations internationales sur le changement climatique. Nous nous demandons si la façon dont elle pose le problème de la lutte contre la déforestation augure d'une bonne capacité à y répondre. Pourrait-elle réussir là où les politiques mises en place depuis plusieurs décennies ont jusque-là échoué (Guéneau, 2011; Singer, 2009)?

Ce premier chapitre a pour but d'exposer les enjeux environnementaux du déclin des forêts tropicales et de présenter la base sur laquelle la politique REDD+ projette de s'en saisir. Dans un premier temps, nous dressons donc un panorama de la déforestation, des enjeux écologiques associés et des pressions anthropiques impliquées ; nous cherchons à montrer l'ampleur du problème et ses causes (partie 1). Dans un deuxième temps, nous abordons l'action de la communauté internationale en faveur des forêts et en particulier la politique REDD+ en cours de construction dans les négociations internationales sur le changement climatique (partie 2).

[24] http://rainforests.mongabay.com/0801.htm. Dernière consultation le 20 février 2013.

1. Sortir d'une représentation conceptuelle et politique de la déforestation non pertinente pour l'action

Dans cette première partie, nous voulons exposer le problème de la déforestation, les enjeux écologiques qu'il pose et les dynamiques anthropiques qui l'entretiennent. Pour présenter l'ampleur de la déforestation, nous avons recours à la source qui fait référence en la matière et que toute personne, désireuse de connaître l'évolution du couvert forestier, consulte : l'évaluation des ressources forestières de l'Organisation des Nations-unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO pour Food and Agriculture Organization). Mais nous constatons rapidement que la façon dont la FAO traite la question a d'importantes limites d'un point de vue écologique et que cela est problématique pour notre projet, qui consiste justement à prendre la mesure des problèmes écologiques de la destruction des forêts.

Dans la première sous-partie où nous cherchons à donner un aperçu des enjeux écologiques de la déforestation, nous insistons donc sur ce biais conceptuel qui est assumé et diffusé par la FAO (1.1). Nous poursuivons le panorama de la déforestation, qui est le projet de cette première partie, par la présentation des causes de la déforestation (1.2). Nous soulignons le fait que si l'agriculture est reconnue unanimement comme principal facteur de déforestation, des controverses se font, par contre, rapidement jour sur différents sujets : lorsqu'il s'agit de préciser le poids des filières industrielles par rapport aux activités de subsistance, ou encore lorsqu'il s'agit de préciser le rôle de l'Etat soit en tant qu'agent sectoriel pouvant soutenir la déforestation soit en tant qu'agent régulateur pouvant la limiter (1.3).

1.1. La déforestation et la dégradation des forêts des trois grands bassins forestiers tropicaux pose des enjeux écologiques majeurs

La FAO est l'institution qui fait référence en matière de données forestières mondiales[25]. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, en 1946, la division de la foresterie et des produits forestiers est créée au sein de la FAO et le premier inventaire de l'approvisionnement en bois à l'échelle mondiale est réalisé. Depuis, la FAO poursuit ses activités d'inventaires. Leur portée a été étendue puisqu'ils couvrent aujourd'hui sept champs[26] et non plus seulement l'approvisionnement en produits ligneux. Depuis 1990, leur fréquence est passée à cinq ans.

[25] http://www.fao.org/forestry/fra/en/. Dernier accès le 1er février 2012

[26] l'étendue des ressources forestière et leur contribution au cycle global du carbone, la santé et la vitalité des forêts, la diversité biologique des forêts, les fonctions productives des forêts, les fonctions de protection des forêts, les fonctions socio-économiques des forêts, les cadres réglementaires, politiques et institutionnels relatifs aux forêts

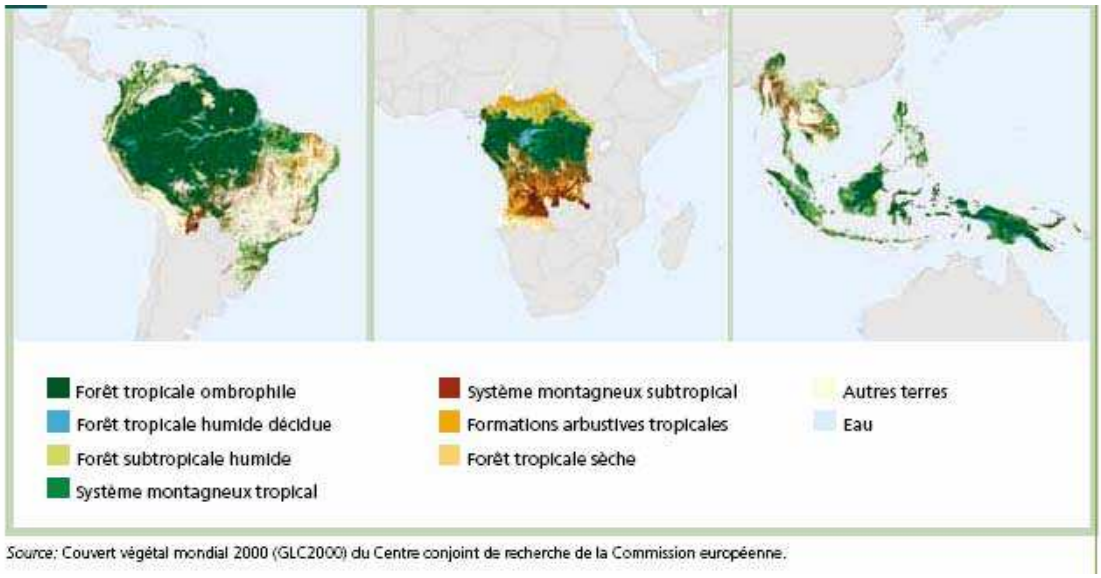
L'inventaire s'appuie d'une part sur des données fournies par les pays forestiers eux-mêmes (inventaires forestiers ou avis d'experts) et d'autre part sur un échantillonnage à 10% des forêts tropicales grâce à des images de télédétection satellitaires haute résolution (pixels de 30 mètres) (Chomitz, 2007; Guéneau, 2011). Il faut toutefois noter que plusieurs éléments limitent l'exactitude des données compilées par la FAO : l'échelle trop large de l'imagerie satellitaire, la faible couverture satellitaire de certaines zones, l'absence d'inventaires forestiers récents, les déclarations parfois approximatives de services forestiers nationaux, et les informations cartographiques lacunaires dans de nombreux pays .

Pour autant, ces évaluations régulières de portée mondiale, étant les seules à donner une idée de l'étendue, de la répartition des forêts et de l'évolution du couvert forestier à l'échelle mondiale, elles sont de ce fait mondialement prises comme référence. Pour dresser un panorama de l'étendue actuelle des forêts et des tendances récentes de la déforestation, nous nous appuyons donc, nous aussi, sur *Les principaux résultats* de *L'évaluation des ressources forestières mondiales 2010* réalisée par la FAO dans 233 pays. Les conclusions de la synthèse de la FAO étant de portée mondiale, nous nous référons, en complément, à un rapport réalisé par la FAO et l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) en 2011 qui porte quant à lui spécifiquement sur les forêts tropicales (FAO/OIBT, 2011). Par ailleurs, confrontée aux limites des travaux d'inventaire de la FAO, nous aurons recours à d'autres références en matière de biodiversité forestière.

1.1.1. Etendues actuelles, richesses écologiques et enjeux de conservation des trois grands bassins de forêts tropicales

Selon la FAO, les forêts s'étendent sur un peu plus de 4 milliards d'hectares, soit 31% de la superficie totale des terres émergées (FAO, 2010). Les forêts tropicales représentent 44% du couvert forestier mondial et se retrouvent principalement au sein de trois grands bassins forestiers : le bassin amazonien (800 millions d'hectares), le bassin du Congo (300 millions d'hectares) et l'Asie du sud-est (240 millions d'hectares). Ces forêts tropicales recoupent une grande diversité d'écosystèmes, depuis les forêts denses humides couramment prises comme référence, jusqu'aux forêts sèches (cf. illustration n°5). (FAO/OIBT, 2011)

Illustration 5 : Trois bassins forestiers tropicaux et types de forêts en 2010. Source: (FAO/OIBT, 2011).



Les trois pays les plus riches en forêts - le Brésil, la République Démocratique du Congo et l'Indonésie - représentent plus de la moitié (57%) de la superficie forestière des trois grands bassins forestiers tropicaux. Le Surinam, le Gabon et le Guyana sont, quant à eux, les pays dont le taux de couverture forestière nationale est le plus élevé (respectivement 95%, 85% et 77%), derrière le territoire français de Guyane recouvert à 98% de forêts (FAO/OIBT, 2011; FAO, 2010).

Illustration 6 : Photos des forêts tropicales d'Amérique Latine et du Bassin du Congo. Source : *Auteur.*

Légende : Parc national de La Amistad au Panama ; réserve de biosphère de l'île d'Ometepe au Nicaragua

Légende : forêt de Lacandona au Chiapas au Mexique et région du Peten au Guatemala

Légende : Réserve nationale de Cuyabeno en Equateur

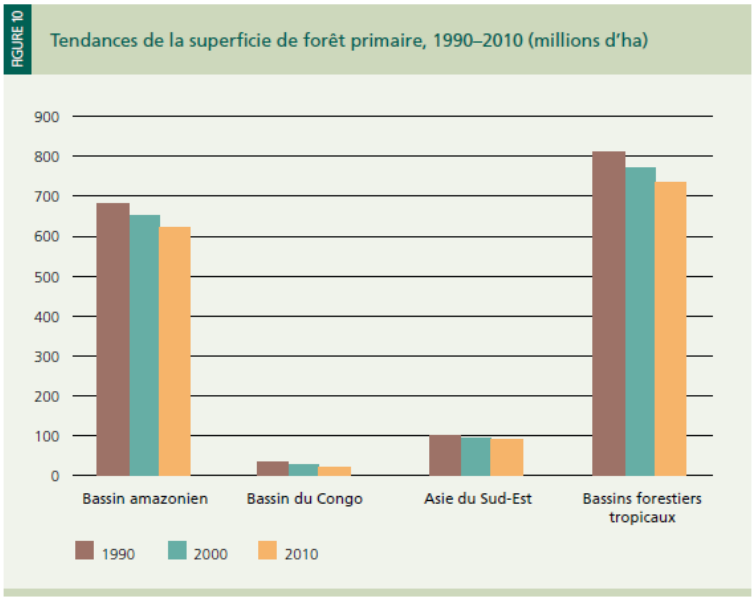
Légende : région de l'Ogoué-Ivindo au Gabon

Au niveau mondial, les forêts primaires[27] prédominent encore par rapport aux autres types de forêts perturbées : elles représentant 62% de la superficie forestière mondiale, soit 830 millions ha. C'est en Amazonie qu'elles se trouvent pour l'essentiel (cf. illustration n°7). En effet, la FAO estime que l'Amazonie abrite 637 millions d'hectares de forêts primaires en 2010 (soit 80% de l'ensemble du massif) tandis que l'Asie du Sud-Est n'en compte que 106 millions et le Bassin du Congo 90 millions. Dans le Bassin du Congo et en Asie du Sud-Est, l'étendue de forêts primaires est inférieure à celle des « autres forêts régénérées naturellement »[28] (cf. illustration n°7). Quant aux plantations, désignées par la FAO par « forêts plantées » - nous y reviendrons par la suite -,

[27] Au sens de la FAO, les forêts primaires sont « *des forêts d'espèces indigènes où aucune trace d'activité humaine n'est clairement visible et où les processus écologiques n'ont pas été sensiblement perturbés* » (FAO, 2010, p. 12).
[28] En espagnol, il existe deux termes distincts pour qualifier les forêts dites « primaires » et les autres forêts naturelles, « régénérées naturellement » ; ce sont respectivement les termes : « selva » et « bosque ».

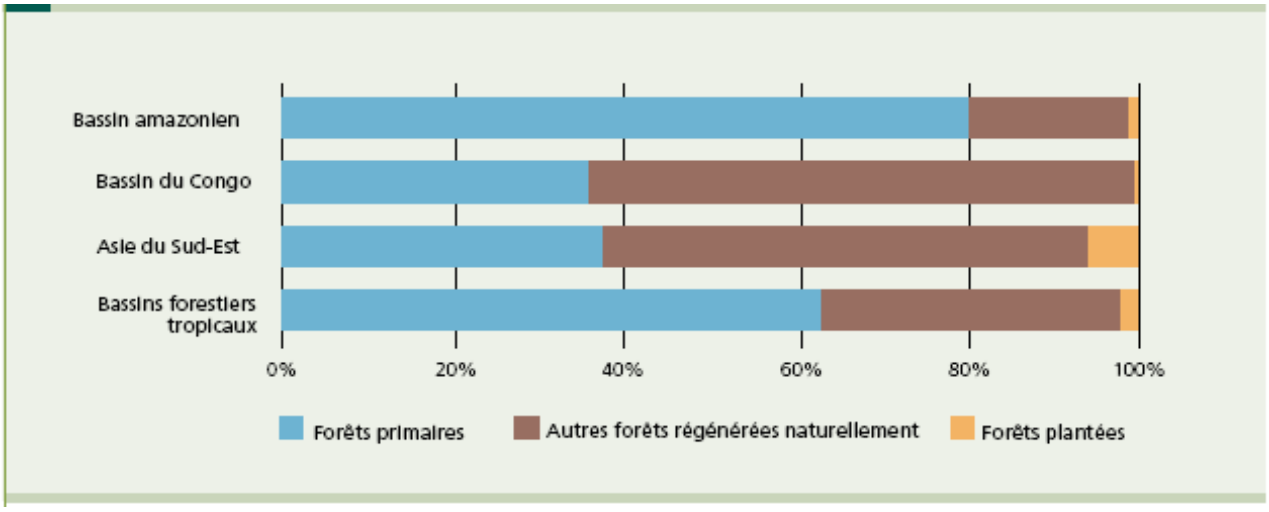
elles couvrent dans l'ensemble un peu moins de 2 % de la superficie forestière totale, soit environ 25 millions d'hectares (cf. illustration n°8).

Illustration 7 : Superficie de forêts primaires. Source : (FAO/OIBT, 2011)



Note: L'information n'est pas disponible pour tous les pays. Voir le tableau 7 de l'annexe pour plus de détails.

Illustration 8 : Caractéristiques des forêts des trois bassins, 2010. Source: (FAO/OIBT, 2011)



L'évaluation des ressources forestière de la FAO aborde aujourd'hui un peu mieux qu'il y a 50 ans la dimension écologique des écosystèmes forestiers inventoriés : les forêts sont distinguées relativement à leur caractère « primaire » et à leur « naturalité », la capacité de stockage de carbone des forêts est renseignée et les aires protégées sont recensées. Toutefois, l'évaluation n'en demeure pas moins très superficielle au regard des caractéristiques et dynamiques écologiques et

humaines notables de ces écosystèmes : rien n'est dit sur la diversité biologique, les habitats, les populations autochtones et forestières vivant dans les forêts, la fragmentation des écosystèmes etc. De surcroît, l'évaluation instaure volontairement une confusion entre forêts naturelles et plantations de par la définition de forêt qui y est adoptée et, par voie de conséquence, la comptabilité de l'évolution du couvert forestier qui y est tenue. Nous approfondirons ce point dans la sous-partie suivante.

D'autres travaux internationaux se sont attachés à caractériser les forêts tropicales du point de vue écologique et à mettre en avant les enjeux de leur destruction (Brooks, 2006; CBD Secretariat, 2009c; Millennium Ecosystem Assessment, 2005; TEEB, 2009; World Resources Institute, 1992). Nous nous référons à certains d'entre eux pour prolonger notre panorama de l'étendue actuelle, des richesses écologiques et des enjeux de conservation des trois grands bassins de forêts tropicales. *" Closed tropical forests, as mentioned above, contain at least 50 percent and perhaps 90 percent of the world's species, although they cover only 7 percent of the Earth's land surface "* peut-on lire dans le rapport de 1992 sur les ressources mondiales du World Resources Institute (WRI) (World Resources Institute, 1992, p. 130). Les écosystèmes forestiers sont effectivement mondialement reconnus pour leur biodiversité et les services écosystémiques qui en découlent. Un chapitre entier de l'Evaluation des écosystèmes pour le Millénaire leur est consacré[29]. Il rend compte de la biodiversité qualifiée d'exceptionnelle qu'ils abritent et de leur grande valeur en termes de services écosystémiques divers : la protection des sols et de l'eau, la protection d'écosystèmes fragiles, les fibres, les combustibles et les produits forestiers non ligneux, la séquestration de carbone, les services et valeurs socioculturels et enfin les services apportés par les systèmes agroforestiers (Shvidenko, Barber, & Persson, 2005).

Comme l'a montré Guéneau avant nous (2011), les principales approches institutionnelles pour la conservation de la biodiversité mondiale, développées ces quinze dernières années, s'accordent effectivement pour considérer les écosystèmes forestiers tropicaux comme des priorités de conservation, et ce du point de vue du caractère *irremplaçable* de leur biodiversité (cf. tableau n°1) (Brooks, 2006). Les forêts d'Indonésie, de Malaisie et des Philippines dans le bassin forestier de l'Asie du Sud-Est, celles de Madagascar, la forêt atlantique de la côte brésilienne, les forêts des

[29] L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire est un projet qui a vu le jour en 2000 à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, pour « évaluer les conséquences des changements écosystémiques sur le bien-être humain ». Plus de 1 360 experts du monde entier y ont contribué (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Il est une référence mondialement reconnue sur les questions de biodiversité et d'écosystèmes. Il a vulgarisé le concept de services écosystémiques : les services d'approvisionnement, de régulation, de soutien mais aussi les services culturels (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

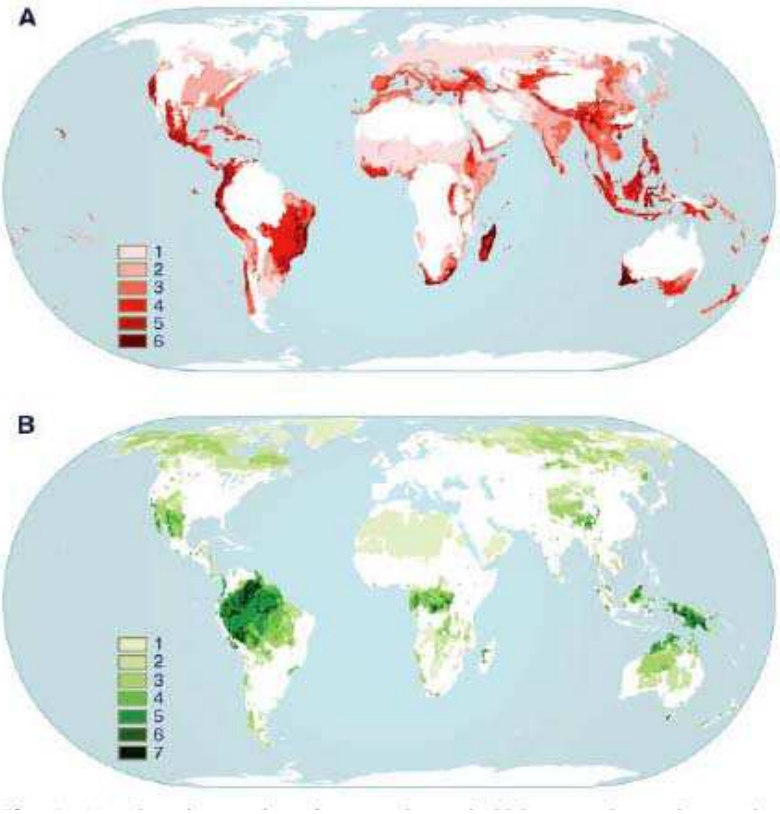
Andes et des montagnes d'Amérique centrale, les forêts de Ghâts occidentaux au sud de l'Inde et Hawaï sont identifiées, par les approches de conservation dites *réactives*[30], comme des zones à conserver en priorité du fait de leur caractère *irremplaçable* et de leur forte *vulnérabilité* (cf. illustration n°9A). Les approches dites *proactives*[31], qui considèrent qu'il faut cibler les écosystèmes irremplaçables qui présentent aujourd'hui *une faible vulnérabilité* désignent quant à elles le Bassin Amazonien, le Bassin du Congo, et la Nouvelle Guinée dans le bassin forestier d'Asie du Sud-Est, comme des zones de conservation prioritaires (cf. illustration n°9B) (Brooks, 2006).

Tableau 1 : Approches visant à prioriser les zones de conservation à l'échelle mondiale, recensées par Brooks *et al* (2006).

Nom du modèle	**Organisation écologique porteuse du modèle**
Ecorégions à risques	(Hoekstra, Boucher, Ricketts, & Roberts, 2005)
Hotspots de biodiversité	Conservation International
Zones d'oiseaux endémiques	Birdlife International
Centres de diversité des plantes	World Wildlife Foundation et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature
Pays mega-divers	Conservation International
200 écorégions mondiales	World Wildlife Foundation
zone sauvage de *haute biodiversité*	Conservation international
Forêts frontières	World Resources Institute
"last of the wild"	Wildlife Conservation Society

[30] les approches d'éco-régions en crise (Crisis Ecoregions) ou de Hotspots de biodiversité (Biodiversity Hotspots)
[31] les Zones Sauvages de Grande Biodiversité (High Biodiversity Wilderness Areas), les forêts frontières (Forest Frontiers) ou encore l'approche « Last of the Wild »

Illustration 9 : Cartographie des approches de conservation de type réactif (A) et proactif (B). Source : (Brooks, 2006).



La légende désigne le nombre d'approches de conservation qui mentionnent la zone en question

Parmi les neuf approches de conservation recensées (Brooks, 2006), attardons quelques instants sur le concept de « forêts frontières » qui est le seul qui porte spécifiquement sur les écosystèmes forestiers. C'est une approche de type *proactive* dans le sens où elle qualifie comme priorité de conservation des écosystèmes forestiers faiblement menacés qui présentent une biodiversité irremplaçable. Les forêts frontières sont définies comme : "*the world's remaining large intact natural forest ecosystems. These forests are -- on the whole -- relatively undisturbed and big enough to maintain all of their biodiversity, including viable populations of the wide-ranging species associated with each forest type*" (Bryant, Tangley, & Nielsen, 1997, p. 12). Le concept est plus précis que celui de « forêt primaire » employé par la FAO dans le sens où il prend en considération d'autres aspects que le seul degré de naturalité de l'écosystème et de perturbation. En effet, les forêts frontières sont caractérisées par leur état de naturalité (forêts primaires), mais aussi leur taille critique en terme de dynamique de la biodiversité, leur composition (variabilité des classes d'âges, dominance d'essences indigènes, dynamique peu perturbée), le faible niveau de perturbations anthropiques dont elles

sont l'objet, et la biodiversité floristique et faunistique qu'elles abritent[32]. La moitié des forêts caractérisées comme forêts frontières se trouvent en Russie et au Canada, mais pour ce qui est des forêts tropicales, c'est en Amazonie que sont situées les plus grandes superficies de forêts frontières. Le Brésil qui vient largement en tête des forêts frontières tropicales avec plus de 2 millions de km^2 (soit 17% des forêts frontières mondiales), et dans une moindre mesure le Pérou, le Venezuela, la Colombie, la Bolivie et le Chili représentent 30% des forêts frontières mondiales. En Asie du Sud-Est, l'Indonésie et la Papouasie Nouvelle Guinée en comptabilisent 5% ; quant au Bassin du Congo, les forêts frontières se trouvent principalement en République Démocratique du Congo (Bryant et al., 1997).

Les écosystèmes forestiers tropicaux concentrés principalement au sein de trois grands bassins de forêts tropicales humides - l'Amazonie, l'Asie du Sud-Est et le Bassin du Congo - sont donc des lieux de biodiversité remarquable. En cela, ils sont identifiés comme des priorités de conservation par toutes les principales approches institutionnelles pour la conservation de la biodiversité mondiale. En fonction de la stratégie de conservation adoptée, certaines zones forestières seront définies comme plus prioritaires que d'autres : pour les approches de conservation dites proactives, comme celle des forêts frontières, ce seront les écosystèmes forestiers encore peu menacés, tandis que pour les approches dites réactives, comme les *Hot-spot* il s'agira en revanche de préserver en priorité les forêts à caractère irremplaçable actuellement sujettes à déforestation. Dans la sous-partie suivante, nous abordons plus précisément ces dynamiques de déforestation.

1.1.2. La destruction des écosystèmes forestiers est soutenue et persistante ; dans le même temps, le discours officiel vise à en minimiser les conséquences écologiques et humaines

L'évaluation des ressources forestières mondiales 2010 réalisée par la FAO dans 233 pays, porte à 13 millions d'hectares les pertes brutes mondiales annuelles de forêts observées sur la période 2000-2010 (FAO, 2010). Par « pertes brutes », la FAO entend les surfaces de terres forestières converties à d'autres usages. Pour la FAO, cette déforestation brute est due « *essentiellement [à] la*

[32] *"1. It is primarily forested. 2. It is big enough to support viable populations of all indigenous species associated with that forest type -- measured by the forest's ability to support wide-ranging animal species (such as elephants, harpy eagles, or brown bears). 3. It is large enough to keep these species' populations viable even in the face of the natural disasters -- such as hurricanes, fires, and pest or disease outbreaks -- that might occur there in a century.4. Its structure and composition are determined mainly by natural events, though limited human disturbance by traditional activities of the sort that have shaped forests for thousands of years -- such as low-density shifting cultivation -- is acceptable. As such, it remains relatively unmanaged by humans, and natural disturbances (such as fire) are permitted to shape much of the forest. 5. In forests where patches of trees of different ages would naturally occur, the landscape exhibits this type of heterogeneity. 6. It is dominated by indigenous tree species. 7. It is home to most, if not all, of the other plant and animal species that typically live in this type of forest"* (Bryant, Tangley, & Nielsen, 1997, p. 14)

conversion des forêts tropicales en terres agricoles » (FAO, 2010, p. 3). Par ailleurs, la FAO estime à 40 millions d'hectares la superficie de forêts primaires perdue au cours de la décennie 2000-2010, soit 5% de la superficie de forêts primaires. Il s'agit principalement de dynamiques de dégradation de la forêt dues à l'exploitation forestière, en particulier dans le bassin du Congo, lors desquelles les forêts primaires sont transformées en des forêts dégradées, c'est à dire d' « autres forêts régénérées naturellement » selon la classification de la FAO. En Amazonie, les forêts primaires concernées sont directement converties à d'autres usages (FAO/OIBT, 2011).

Par ailleurs, la FAO met en avant le fait que la déforestation serait en recul par rapport à la décennie précédente (FAO, 2010). Il faut toutefois rester très réservé quant à cette apparente bonne nouvelle. En effet, la déforestation de la décennie précédente a été ré-évaluée par l'inventaire de 2010 à 16 millions par hectare et par an, alors que sa valeur donnée par l'inventaire de 2000 était de 13 millions d'hectares annuels (FAO, 2010). La révision à la hausse de la déforestation passée a d'ailleurs été systématiquement opérée par la FAO depuis 1980 (Grainger, 2008), des changements dans les méthodes d'inventaires et un accroissement des zones inventoriées étant invoqués. Cela rend difficile une véritable comparaison des tendances de déforestation sur plusieurs années, et peut conduire à sous-estimer la progression de la déforestation.

Qu'en est-il des dynamiques de déforestation dans chacun des trois bassins forestiers ? Si l'on souhaite connaître les valeurs de la déforestation brute (c'est à dire sans prendre en compte les boisements), les données de la FAO ne nous sont d'aucun secours. En effet, c'est là que la FAO opère le glissement vers une comptabilité en termes *nets*, qui comptabilise au même titre pertes de forêts naturelles et gains par les boisements. Dans une comptabilité en termes nets, la disparition des forêts naturelles est masquée derrière les activités de boisement. Ce n'est pas un simple glissement sémantique ou technique, c'est un glissement politique qui conduit à aborder le problème dans une perspective non pertinente d'un point de vue écologique et marquée par une logique reposant sur la fonction de production des forêts. Les statistiques de la FAO étant la référence mondiale et la source de la plupart d'autres travaux, cette représentation problématique de la déforestation est, qui plus est, largement diffusée.

Les *Résultats principaux* de l'*Evaluation des ressources forestières mondiales 2010*, résumés en une dizaine de pages (FAO, 2010), sont une parfaites illustration de ce glissement. La déforestation brute au niveau mondial est très succinctement abordée puis le texte opère son tournant vers la

comptabilité nette, et la suite du texte est jalonnée de titres du type : *« les grandes plantations d'arbres ont réduit considérablement la perte mondiale nette de forêts* ». C'est en termes de perte et de gain *nets* que sont abordées les différenciations régionales : « *Le Brésil et l'Indonésie, qui avaient la perte nette de forêts la plus élevée dans les années 90, ont vu se réduire sensiblement leur taux de perte […]*». *« L'Amérique du Sud et l'Afrique continuent d'avoir la perte nette de forêts la plus élevée* » (FAO, 2010, p. 4), les boisements massifs en Chine tirant vers le bas la déforestation nette de l'Asie, précise le texte par la suite.

Dans le rapport FAO/OIBT, préparé pour le Sommet de Brazzaville de 2011 sur les bassins forestiers tropicaux (FAO/OIBT, 2011), toutes les statistiques à l'échelle des bassins forestiers sont également données en termes nets, ce qui avalise l'amalgame forêt naturelle – plantation. « *Simultanément, le boisement et l'expansion naturelle des forêts ont réduit la perte nette de superficie forestière dans certains pays. Ensemble, les trois bassins forestiers tropicaux ont communiqué une perte nette de superficie forestière de 5,4 millions d'hectares par an pour la période 2000–2010, chiffre inférieur aux 7,1 millions par an de la décennie précédente. Le bassin amazonien a connu la perte nette de forêts la plus forte (environ 3,6 millions d'hectares par an entre 2000 et 2010), suivi par l'Asie du Sud-Est, qui a perdu 1 million par an. Le bassin du Congo signale aussi une perte nette de forêts (700 000 ha par an environ) pour la période 2000-2010, mais son taux de perte (0,23 pour cent par an) était considérablement plus faible que celui des deux autres sous-régions (toutes deux juste au-dessus de 0,4 pour cent par an). La réduction de la perte nette de forêts s'est avérée surtout en Asie du Sud-Est, où le taux de perte s'est réduit de plus de la moitié au cours de la décennie écoulée par rapport aux années 1990 »* (FAO/OIBT, 2011, p. 14). Il n'est donc pas possible d'avoir une idée de la destruction des forêts naturelles (déforestation brute) par massif forestier.

A travers des horloges visant à rendre compte de l'évolution des forêts mondiales « clocking the world's forests », le Centre International de Recherche sur les Forêts (CIFOR) relaie également cette vision productive des forêts portée par la FAO : aux côtés de l'horloge de la déforestation, se trouve celle des plantations, ce qui suggère l'idée d'une compensation des pertes par les boisements (cf. illustration n°10).

Illustration 10 : Extrait du site du CIFOR : horloges rendant compte de l'évolution des forêts mondiales. Source: http://blog.cifor.org/12135/clocking-the-worlds-forests/#.USZXAPJ0ZRs[33].

Pour bien comprendre cette comptabilité *nette* dont la FAO ne modère pas l'usage, il faut se pencher sur la définition de forêts adoptée par l'institution. La FAO a retenu la définition suivante, au terme d'un travail de réflexion et d'harmonisation des différentes définitions de forêts mené avec d'autres organisations : « *terres occupant une superficie de plus de 0,5 hectare avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert arboré de plus de 10 pour cent, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ. La définition exclut les terres à vocation agricole ou urbaine prédominante* » (FAO, 2010, p. 6).

Cette définition appelle des réserves à plusieurs égards. La première critique, soulevée par nombre d'acteurs majoritairement issus du domaine de la conservation, porte sur le fait qu'aucun critère relatif à la naturalité des arbres ou à la diversité des espèces qui composent la forêt n'est prévu. Les forêts naturelles ne sont pas distinguées des plantations (écosystèmes forestiers artificiels) (Conférence Mondiale des Peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère, 2010; Rainforest Foundation Norway, 2009a; Sasaki & Putz, 2009)[34]. Deuxièmement, cette définition masque une part de la déforestation. En effet, malgré les trois critères mentionnés, des « forêt sans arbre », c'est à dire des terres « à vocation forestière » même nues, peuvent continuer de bénéficier de l'appellation forêt, si aucun changement dans l'usage du sol n'advient dans les années qui suivent le déboisement, en d'autres termes, si aucune activité

[33] Dernier accès le 1er février 2013

[34] *« If global policies intended to promote forest conservation continue to use the definition of "forest" adopted in 2001 by the United Nations Framework Convention on Climate Change (an area of >0.05–1 ha with >10–30% cover of plants >2–5 m tall at maturity), great quantities of carbon and other environmental values will be lost when natural forests are severely degraded or replaced by plantations but technically remain forests »* (Sasaki & Putz, 2009, p. 1)

autre que forestière n'est entreprise (Lasco & Minang, 2010; Rainforest Foundation Norway, 2009a). A noter que pour les jachères et les terres en recru issues d'une agriculture sur brûlis, la vocation plutôt forestière ou plutôt agricole se discute[35]. Troisièmement, les choix des seuils (pourcentage minimal de couvert forestier, hauteur minimale des arbres) n'ont pas de fondements écologiques et sont contestables (Sasaki & Putz, 2009; Shvidenko et al., 2005; Rainforest Foundation Norway, 2009a). Le taux de 10% de couverture forestière est considéré par beaucoup comme étant très bas.

De longs débats ont eu lieu sur l'inclusion des plantations d'arbres à vocation agricole comme l'hévéa et plus récemment sur l'inclusion des plantations agricoles non ligneuses comme le palmier à huile. Tandis que les premières sont incluses dans les inventaires en tant que terre forestières, les secondes sont à ce jour toujours exclues de la comptabilité nette pratiquée par la FAO dans les inventaires (FAO, 2010), même si des informations contradictoires existent sur le site de la FAO à ce sujet[36].

Nous venons de montrer dans cette sous-partie 1.1 que l'inventaire forestier de la FAO est une source incontournable de données pour celui qui souhaite connaître l'évolution du couvert forestier au niveau mondial et plus précisément dans les différents pays. Mais le traitement de ces données par la FAO et la représentation des forêts et de la déforestation que l'institution véhicule pose problème d'un point de vue écologique. Elle s'inscrit dans une logique de production forestière plus que dans une logique d'écologie forestière. Adopter par déconvenue, et faute de trouver mieux, les chiffres et les synthèses de la FAO, décrivant des tendances nettes, est donc un écueil plus grand qu'il n'y paraît car il conduit à cautionner et à véhiculer un discours qui occulte et atténue l'intensité des processus de déforestation des forêts naturelles. Le problème est donc usuellement posé en des termes conceptuels et politiques non pertinents pour une action environnementale visant à préserver les forêts. Avec un tel raisonnement, c'est en effet plus de 10% de la déforestation des forêts naturelles que l'on masque sur la décennie 1990-2000 (ce pourcentage correspond aux conversions directes de forêts naturelles en plantations (10 millions d'hectares) et aux pertes de forêts naturelles remplacées indirectement par des plantations (8 millions d'hectares)) (cf. illustration n°11). Si l'on souhaite précisément aborder le problème de la déforestation d'un point de vue environnemental, il convient donc d'adopter une posture critique vis à vis de la formalisation usuelle du problème et de recourir à des références en écologie pour

[35] http://www.fao.org/DOCREP/005/Y2328F/y2328f03.htm. Dernier accès le 1er février 2012
[36] http://www.fao.org/docrep/007/ae347e/AE347E02.htm. Dernier accès le 1er février 2012 http://www.fao.org/docrep/005/Y2328F/y2328f03.htm. Dernier accès le 1er février 2012

compléter les statistiques forestières couramment mobilisées. Maintenant que nous avons posé les enjeux écologiques posés par la déforestation, nous allons tenter d'en dégager les causes, causes auxquelles REDD+ devrait chercher à répondre.

Illustration 11 : Principaux processus de changement des zones forestières à l'échelle mondiale, sur la période 1990-2000. Source: (Shvidenko et al., 2005).

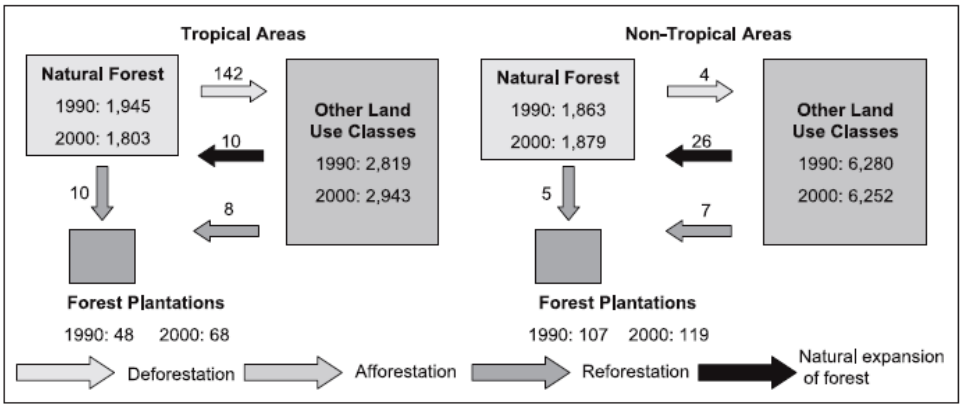


Figure 21.4. Major Change Processes in World's Forest Area, 1990–2000 (in million hectares) (FRA 2000; FAO 2001c)

1.2. Les diagnostics de la déforestation mettent en lumière le rôle central de l'agriculture ; ils témoignent aussi d'une grande diversité des points de vue

L'inventaire des ressources forestières de la FAO ne documente pas directement les facteurs de déforestation. Une méta-analyse réalisée par des chercheurs de l'université de Louvain au début des années 2000 (Geist & Lambin, 2001) est largement citée comme référence lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les causes de la déforestation (Butler & Laurance, 2008; Chomitz, 2007; Guéneau, 2011; Shvidenko et al., 2005). Elle est reprise à deux titres : d'une part pour le cadre d'analyse des facteurs de la déforestation qu'elle propose, et d'autre part pour les résultats qu'elle présente. L'agriculture y est désignée comme le principal facteur de déforestation et ce résultat est largement repris. Pour autant les points de vue divergent lorsqu'il s'agit de qualifier les types d'agriculture impliqués et de s'exprimer sur les causes sous-jacentes.

1.2.1. Le rôle primordial de l'agriculture est largement mis en avant comme facteur principal de déforestation

La méta-analyse des causes de la déforestation de Geist et Lambin (2001) s'appuie sur 152 études de cas, traitées dans quelque 95 articles issus de 40 revues scientifiques différentes. Le cadre conceptuel élaboré par les auteurs, largement repris par ailleurs, fait la distinction dans les facteurs

anthropiques de la déforestation, entre d'une part les causes immédiates qui sont les activités qui génèrent la déforestation ou la dégradation sur le terrain et d'autre part les causes sous-jacentes qui sont les raisons motivant de tels comportements. Parmi les facteurs immédiats de nature anthropiques, les auteurs distinguent principalement les trois catégories suivantes : l'extension des infrastructures, l'expansion de l'agriculture et l'extraction de bois. Quant aux facteurs sous-jacents identifiés par les auteurs, ils sont de nature démographique (accroissement démographique, migrations etc.), économique (augmentation du prix mondial d'une commodité agricole, pauvreté etc.), technologique, politique et institutionnelle (réglementation, politique économique d'incitation ou de régulation, mise en œuvre des politiques) ou encore culturelle (Geist & Lambin, 2001). La moitié des cas traités sont localisés en Amérique Latine, un peu plus du tiers en Asie, et 13% en Afrique[37]. La méta-analyse cherche à identifier, sur l'ensemble de ces études, la part de chaque facteur mais aussi les liens entre ces facteurs (concomitance ou causalité), en d'autres termes les processus dommageables. Par ailleurs, elle cherche à associer aux différentes dynamiques de déforestation causées par tel ou tel facteur ou conjonction de facteurs de déforestation, un schéma de déforestation (*pattern* en anglais).

La méta-analyse de Geist et Lambin, et dans son sillage nombre d'études qui y font référence (Butler & Laurance, 2008; Chomitz, 2007; Guéneau, 2011; Shvidenko et al., 2005), présentent l'agriculture comme le principal facteur de déforestation. En effet, parmi les 152 cas traités dans la méta –analyse, l'agriculture est mentionnée dans 96% des cas et est de loin le facteur le plus souvent impliqué dans la déforestation (le plus souvent en combinaison avec d'autres facteurs) (Geist & Lambin, 2001). Dans leur modèle conceptuel des causes de la déforestation, les auteurs subdivisent le facteur agricole en quatre types d'activités : agriculture permanente, agriculture itinérante, élevage et colonisation agraire.

La méta-analyse montre que l'agriculture itinérante sur brûlis pèse un peu moins que les autres types d'agriculture dans les causes de la déforestation : elle représente 40% tandis que chacune des autres représente 48%. Cela contraste avec le message communément véhiculé, et les auteurs insistent bien sur ce point dans leurs réflexions conclusives, en soulignant notamment qu'aucune des études de cas mobilisées ne présente l'agriculture sur brûlis comme seul facteur immédiat[38].

[37] Bien que l'Afrique semble peu échantillonnée au regard de son taux de déforestation sur la période 1990-2000, les auteurs considèrent que le biais de sélection géographique des études de cas est minime, au vu des statistiques plus globales de la déforestation, sur l'ensemble de la période couverte (1880 – 1996 avec une période moyenne étant 1960 – 1984).

[38] "*About half of tropical deforestation is commonly explained by the expansion of traditional agriculture, focussing explicitly on shifting cultivation. Amelung and Diehl (1992), for example, state that "[w]ithin the agricultural sector the shifting cultivators accounted for the largest share of deforestation [...] on average for all tropical countries" (p. 117). In contrast, our case study evidence – taking into account*

Le second facteur de déforestation identifié par Geist et Lambin (2001) est le développement des infrastructures, souvent d'ailleurs associé en amont aux activités agricoles. Dans de nombreux cas, c'est la création de route, à des fins autres que l'expansion de l'agriculture, qui a pour effet collatéral l'installation de cultivateurs et la colonisation agraire. Le développement des infrastructures est cité dans 72 % des cas passés en revue. Enfin, l'exploitation forestière est le troisième facteur direct mis en évidence par Geist et Lambin (mentionné dans 67% des études de cas).

A noter qu'aux dires des auteurs mêmes, les valeurs de ces pourcentages doivent être considérées avec précaution. Celui correspondant à l'exploitation forestière est sans doute sous-estimé car les études portant sur l'exploitation forestière ont été sous-échantillonnées. Un nombre sans doute insuffisant d'études aurait été conduit auprès des compagnies forestières, au regard de leur part dans la dégradation et la déforestation, pour la bonne raison, que « *l'information est plus difficile à obtenir de leur part* ». En contrepartie, trop de poids aurait été donné à l'expansion de l'agriculture car « *il est plus facile d'obtenir de l'information de la part des agriculteurs* » (traduit de Geist & Lambin, 2001, p. 37).

En dépit de ces réserves mentionnées par les auteurs, en dépit également des précisions qu'ils apportent sur le domaine de validité de leurs résultats - les résultats ne peuvent prétendre à une quelconque validité mondiale ou régionale, ils sont valides uniquement pour le jeu d'études de cas analysées (Geist & Lambin, 2001) - les conclusions de cette méta-analyse sont très largement reprises, car l'approche quantitative qu'elle adopte séduit, mais le domaine de validité des résultats est très rarement précisé.

Il nous semble que la place accordée au secteur minier est insuffisante[39], alors que pour certains pays, il représente un facteur imminent majeur de déforestation. Lors de nos entretiens en Colombie et en République du Congo, cela nous a été clairement dit. Par exemple, le territoire national de la Colombie est quasiment entièrement recouvert de permis miniers (*entretien avec le*

that multiple counts of agricultural activities occur in nearly each case of deforestation – suggests that activities such as permanent cultivation (both for food subsistence and commercial requirements) and cattle ranching, inherent to 48% and, respectively, 46% of all cases, slightly outweigh cases in which shifting cultivation is reported to be a proximate activity associated with deforestation (41%). Further, not a single case has been identified in which shifting cultivation alone was reported to cause deforestation. Rather, shifting cultivation concomitantly occurs with other, competing agricultural activities (including colonization) and other proximate causes (wood extraction, expansion of infrastructure)" (Geist & Lambin, 2001, p. 86)

[39] Par exemple, dans le rapport de l'Union des Scientifiques Concernés (Boucher et al., 2011), qui consacre un chapitre par facteurs directs de déforestation, l'exploitation des mines et le développement des infrastructures sont omis.

WWF de Colombie, avril 2010) (entretien WWF Colombie, 2010; República de Colombia, 2011). Si la décennie 2000 a été marquée par le slogan national : « Colombie, pays agricole », la décennie à venir serait voulue par le gouvernement comme la décennie de l'expansion du secteur minier : « Colombie, pays minier » (*entretien avec la Direction nationale de la planification de Colombie, avril 2010*). Pour ce qui est de la République du Congo, de vastes gisements d'hydrocarbures ont été identifiés dans des zones forestières jusque là inexploitées, notamment dans des zones de forêts inondées au Sud-Est du pays (*entretien avec le Ministère des hydrocarbures et de l'énergie de la République du Congo, mai 2010*).

Ces réserves étant formulées sur les résultats de la méta-analyse de Geist et Lambin et l'usage qui en est fait, il n'en demeure pas moins que l'agriculture est l'un des principaux facteurs de déforestation. Ne serait-ce qu'au Brésil et en Indonésie, les deux pays avec la plus forte déforestation, c'est le principal facteur (Colchester, Forest Peoples Programme, & Sawit Watch Organization, 2006; Kaimowitz et al., 2004; Sheil & al, 2009). De quelle type d'agriculture s'agit-il ?

1.2.2. De l'activité vivrière ou de l'exploitation agro-industrielle, quel type d'agriculture est le plus pointé dans les diagnostics mondiaux de la déforestation ?

Plusieurs travaux (Boucher et al., 2011; Guéneau, 2011; Rudel, 2005) racontent l'évolution des théories de la déforestation au fil des dernières décennies. Dans les années 80, Myers popularise largement une théorie expliquant la déforestation par « *la croissance de la population rurale, formée d'agriculteurs itinérants et de petits agriculteurs migrants souvent très pauvres colonisant les frontières agricoles* » (Guéneau, 2011, p. 499). Cette théorie est reprise par la FAO (Guéneau, 2011). Mais progressivement, de nombreux auteurs en viennent à la réfuter, imputant une responsabilité majeure, voire première, aux facteurs sous-jacents à l'expansion de l'agriculture vivrière, à savoir les politiques publiques de colonisation des massifs forestiers ou celles de libéralisation économique et d'ajustement structurel dans lesquelles sont alors engagés de nombreux Etats (Boucher et al., 2011; Guéneau, 2011; Kaimowitz & Angelsen, 1998). Plusieurs travaux, plus récents, soulignent le rôle désormais prépondérant des activités agro-industrielles dans la déforestation (Angelsen & al, 2009; Boucher et al., 2011; Butler & Laurance, 2008; Kaimowitz et al., 2004; Rainforest Foundation Norway, 2009a). Ces auteurs soutiennent que *"in an interval of just 1–2 decades, the nature of tropical forest destruction has changed. Rather than being dominated by rural farmers, tropical deforestation now is substantially driven by major industries and economic globalization, with timber*

operations, oil and gas development, large-scale farming and exotic-tree plantations being the most frequent causes of forest loss" (Butler & Laurance, 2008, p. 1)*, "Deforestation has changed from a "state-initiated" process to an "enterprise-driven" one*" (Boucher et al., 2011, p. 8).

Aujourd'hui, il y a un relatif consensus sur la déclinaison géographique des facteurs immédiats de la déforestation. L'agro-industrie prédomine en Amérique du Sud (soja et élevage) et en Asie du Sud – Est (palmier à huile), tandis que l'agriculture vivrière et la collecte de bois de feu sont les principales causes de la déforestation et de la dégradation des forêts du Bassin du Congo (Boucher et al., 2011; Guéneau, 2011), l'agriculture de subsistance s'étant davantage sédentarisée en Asie du Sud-Est qu'en Afrique (Boucher et al., 2011). Toutefois, les nuances exprimées dans les divers discours à ce sujet suggèrent des visions contrastées du problème.

Il y a ceux qui endossent explicitement ce diagnostic géographique mais qui rappellent les poids relatifs de la déforestation dans les trois bassins forestiers - les taux sont actuellement incomparablement plus faibles dans le Bassin du Congo qu'en Amérique Latine ou en Asie du Sud-Est – et concluent donc à la responsabilité prédominante des facteurs agro-industriels. C'est l'attitude adoptée par le rapport de l'*Union of Concerned Scientists*[40] (Boucher et al., 2011) et d'une façon un peupeu moins explicite par le rapport du Groupe National sur les Forêts Tropicales[41] (GNFT, 2012).

Il y a ceux qui citent symétriquement les activités traditionnelles vivrières « des pauvres » et les activités industrielles « des riches », ce qui donne l'impression qu'elles pèsent identiquement dans la déforestation mondiale. Ce faisant ils masquent le poids véritable du développement agro-industriel en termes de surfaces déforestées. C'est le cas du renommé rapport de la Banque mondiale *At Loggerheads* (Chomitz, 2007), qui s'est intéressé à la déforestation avec pour entrées spécifiques l'expansion agricole et la pauvreté dans les forêts. On peut lire dans le chapitre introductif : "*Expansion [of croplands, pasture and plantations] is driven by both wealth and poverty. A huge rural population relies on low-productivity agriculture for subsistence. A growing, increasingly wealthy urban population demands commodities produced at the forest's edge: beef, palm oil, coffee, soybeans, and chocolate*"(Chomitz, 2007, p. 1). Et dans un encadré consacré aux généralisations abusives (*unreliable*) sur la déforestation et la pauvreté, on peut lire : "*Poverty causes deforestation » : Poor people deforest, but so do the rich. Added income may not deter poor people from deforestation*" (Chomitz, 2007, p. 3).

[40] "*Much evidence now indicates that commercial agriculture and other factors, not small farmers or shifting cultivators, are the main drivers of deforestation in the areas of the tropics in which most deforestation is taking place*" (Boucher et al., 2011, p. 92).
[41] « *De nombreuses ONG, mais aussi la FAO et le PNUE désignent l'agriculture à grande échelle, orientée vers l'export, comme l'une des menaces principales pesant sur les forêts tropicales, en particulier en Amérique latine et en Asie du Sud-Est*» (GNFT, 2012, p. 89)

A l'opposé, des ONGs dénoncent exclusivement les activités industrielles supportées par la demande internationale et notamment issue des pays industrialisés (Greenpeace International, 2011, 2011; Les Amis de la Terre International, 2010). En témoigne le site Internet de Greenpeace[42] qui mentionne comme facteurs de déforestation l'« agri-business » - qui englobe l'élevage et les monocultures de rente comme le soja et le palmier à huile - puis l'exploitation industrielle, l'exploitation minière, la construction de route et la construction de barrages. En corollaire à cette focalisation sur les activités industrielles, le diagnostic de Greenpeace donne une place centrale à l'exploitation forestière commerciale notamment dans le bassin du Congo – nous aurons l'occasion d'y revenir dans le quatrième chapitre - ce en quoi il se distingue du discours institutionnel classique en la matière qui désigne l'agriculture de subsistance et la collecte de bois de feu comme les principaux facteurs de déforestation en Afrique Centrale, tandis que l'exploitation forestière est vue comme un facteur (plutôt mineur) de dégradation (Guéneau, 2011). Le site Internet[43] ou le documentaire pour l'Appel « Zéro déforestation »[44] de l'ONG en témoignent par le biais d'un détail qui est à nos yeux significatif : dans chaque cas, l'exploitation forestière est mentionnée en premier, avant tous les autres facteurs de déforestation, y compris l'expansion agricole.

Nous venons de montrer que la désignation des causes de la déforestation n'est pas un sujet exempt de controverse. Il cristallise les positions de ceux qui dénoncent avant tout les activités industrielles comme la principale cause de destruction des ressources naturelles forestières et de ceux qui à l'opposé ne souhaitent pas mettre l'accent sur ces activités mais davantage sur les problèmes de pauvreté et d'expansion des activités de subsistance au détriment des ressources naturelles. Mais, comme nous allons le voir ci-après, les visions du problème ne divergent pas seulement lorsqu'il s'agit de préciser les facteurs directs de déforestation, mais aussi lorsqu'il s'agit d'en trouver les raisons sous-jacentes.

---

42 http://www.greenpeace.org/usa/en/campaigns/forests/solutions-to-deforestation/. Dernier accès le 15 novembre 2012.

43 "*Around the world, forests are being logged for timber and paper pulp and cleared to grow mono-crops like soy and palm oil while they are deteriorating from the impacts of global warming*".

44 « *là-bas au Brésil ou dans le Bassin du Congo, certains bois sont pillés, coupés sans autorisation. Les entreprises forestières profitent du manque de moyens, de contrôle et de la corruption des autorités. Ici le bois entre sur le marché européen avec de faux papier puisqu'aucune loi n'existe vraiment pour le contrôler. On le retrouve dans nos parquets, nos contreplaqués, nos meubles de jardin en bois tropical* » à la 40ème seconde.

1.2.3. Les diagnostics sont l'occasion de donner une vision du problème plutôt macroéconomique, démographique et plus rarement politique

Les importations internationales en produits forestiers, agricoles et miniers sont aujourd'hui reconnues comme un facteur sous-jacent majeur de la déforestation, et ce même par des acteurs institutionnels. En 2010, la Commission Européenne a commandité une étude sur l'empreinte ou l'impact des importations européennes de produits agricoles et ligneux depuis les pays forestiers. En février 2013, la sortie de l'étude avait encore été différée, mais l'une de ses conclusions serait que les importations européennes notamment de soja et d'huile de palme seraient responsables d'une part signifiante de la déforestation des forêts tropicales[45].

Le même type de débat que celui portant sur le poids de l'agriculture traditionnelle et de l'agro-industrie dans les facteurs de déforestation, se rejoue lorsqu'il s'agit de qualifier la place occupée, parmi les facteurs sous-jacents, par la demande internationale en produits de consommation (voir ci-dessus). Certaines sources, plutôt institutionnelles, citent ce paramètre au même titre que d'autres facteurs sous-jacentes notamment l'accroissement démographique ou la pauvreté[46] (GNFT, 2012; Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 2010). D'autres sources, venant plutôt des ONGs[47] (Greenpeace International, 2011) mais parmi lesquelles on trouve également la Commission Européenne[48] (Commission of the European Communities, 2008), se focalisent sur ce facteur. Les ONGs Greenpeace, les Amis de la Terre ou encore Rainforest Foundation font activement campagne depuis plusieurs années pour précisément dénoncer les activités industrielles soutenues par une demande internationale en produits de consommation[49].

Par ailleurs, la dimension politique des facteurs de déforestation est bien souvent absente ou fortement minimisée, notamment dans de nombreux discours officiels. Les deux extraits de documents officiels que nous venons de citer l'illustrent. L'État comme acteur sectoriel mais aussi

---

[45] Présentation de Greenpeace France à AgroParisTech ENGREF dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013.

[46] « *Une conjonction de facteurs contribue à la déforestation : hausse de la demande globale de bois et de denrées agricoles, liée à l'élévation des niveaux de vie, développement des agro-industries, mais aussi croissance démographique, pauvreté et migrations rurales dans les pays forestiers* » (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 2010). « *La demande internationale pour les matières premières agricoles, alimentaires et non alimentaires, le bois et les produits miniers est une cause sous-jacente essentielle de la déforestation dans de nombreux pays, au côté de la croissance démographique et du développement économique* » (GNFT, 2012, p. 88).

[47] http://forets.greenpeace.fr/zero-deforestation. Dernier accès le 15 juillet 2012

[48] *"Drivers of deforestation are diverse, complex and act in various combinations in different geographic locations5. The most important direct cause of forest destruction is typically changes in land use. Profitable alternative uses of land with a high market value, such as obtaining commodities, provide incentives for deforestation. In many cases infrastructure development can also contribute to deforestation. The most important underlying cause is ineffective governance, linked to poorly enforced land -use policies and uncertain land-tenure regimes. To be effective any global approach to deforestation will have to address these drivers directly"* (Commission of the European Communities, 2008, p. 4).

[49] http://www.rainforestfoundation.org/; http://www.greenpeace.org/international/en/; http://www.foe.org/. Dernier accès le 1er février 2013

comme acteur régulateur n'est pas mis en avant (Mermet, 1996, 2011). Certes, les processus dommageables sont compliqués et complexes ; souvent les facteurs directs et indirects se combinent. Guéneau (2011) en a fait une démonstration approfondie. Il n'y a donc pas une vision unique du problème de déforestation, même en un lieu donné. Mettre plus en avant tel ou tel facteur direct ou sous-jacent amènera à répondre au problème de la déforestation de différentes manières. Nous mettrons cela en évidence dans le quatrième chapitre, où nous réaliserons une analyse comparative des programmes nationaux de lutte contre la déforestation de plusieurs pays participants au FPCF. Envisager le problème en termes d'incitations économiques insuffisantes (pour préserver la forêt) (Dyer & Counsell, 2010; Greenpeace International, 2011), en termes de technologies agricoles inappropriées pour contenir l'expansion de l'agriculture (Pirard & Belna, 2012) ou encore en termes de politiques publiques inappropriées ou mal appliquées (Dyer & Counsell, 2010; Greenpeace International, 2011; (Commission of the European Communities, 2008)) ne témoigne pas du même regard sur le problème et n'appelle par les même réponses.

Nous venons de souligner dans cette sous-partie 1.2 que caractériser les causes de la déforestation est loin d'être une question simple. Même si le fait que l'agriculture occupe une part majeure dans la déforestation mondiale est établi, de vives controverses persistent lorsqu'il s'agit de se prononcer sur le type d'agriculture majoritairement concerné (subsistance, rente), sur la nature des facteurs sous-jacents prédominants (demande internationale, croissance démographique) et sur le rôle de l'Etat.

Les diagnostics proposés dans les différentes études abordant les causes de la déforestation situent la responsabilité et mettent l'éclairage sur des étapes différentes du processus dommageable, tantôt sur les facteurs immédiats, tantôt sur les causes sous-jacentes. Parfois les acteurs sont clairement nommés, d'autres fois, c'est une activité globale qui est évoquée sans qu'il soit très clairement établi quels acteurs en sont à l'origine. Certains resituent les questions de gouvernance et de politiques publiques au cœur des diagnostics du problème et des solutions (Gregersen, El Lakany, Karsenty, & White, 2010), là où la façon de poser le problème par d'autres témoigne d'une posture normative focalisée sur les régulations économiques par le marché (Dyer & Counsell, 2010; Greenpeace International, 2011).

Derrière ces controverse se profilent des visions de la déforestation et surtout des réponses à y apporter divergentes, dans lesquelles les activités industrielles et de subsistance d'une part et la régulation par l'Etat d'autre part ont des places très différenciées.

1.3. L'Etat joue un rôle essentiel comme principal propriétaire des forêts tropicales mondiales, comme important gestionnaire, comme acteur sectoriel et comme acteur régulateur

Pour conclure cette partie consacrée au problème de la déforestation, à ses enjeux écologiques et aux diagnostics de ses causes, nous abordons le rôle clé que joue et qu'a à jouer l'Etat. En 2011, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et le think-tank Right and Resources Initiative (RRI), publient un rapport sur les modes de tenure foncière des trois bassins forestiers tropicaux (RRI & ITTO, 2011) en s'appuyant sur une étude du RRI datant de 2008, réalisée dans 25 des 30 pays composant ces bassins forestiers (Sunderlin, Hatcher, & Liddle, 2008). L'étude rend compte qu'une large majorité des terres forestières (65%) est administrée par les Etats. Cette proportion varie toutefois fortement selon le bassin considéré : tandis qu'en Afrique ce sont presque 100% des terres forestières qui appartiennent aux Etats, en Amérique Latine, en revanche, seules 35% des terres forestières ont un statut public ; en Asie du Sud-Est, ce sont 68% des forêts qui sont la propriété des Etats. En Amérique Latine tout comme en Asie du Sud-Est, 25% des terres forestières sont la propriété de communautés et de « peuples autochtones ». Quant aux forêts privées (appartenant soit à des entreprises soit à des particuliers), c'est en Amérique Latine que leur proportion est la plus grande (32%) ; en Asie du Sud-Est ces forêts ne représentent que 4% des forêts.

A noter que des terres de statut public peuvent faire l'objet d'usages privés, notamment à travers l'octroi de concessions par l'Etat à des opérateurs économiques. C'est le cas notamment des concessions pour l'exploitation forestière industrielle dans le Bassin du Congo ou pour la culture industrielle du palmier à huile en Indonésie. C'est ce qui explique les demandes formulées par divers acteurs, depuis le gouvernement de la Norvège[50] qui a signé un accord de financement avec l'Indonésie jusqu'aux ONGs internationales et nationales pour le cas de la République Démocratique du Congo (RDC) (Coordination Nationale REDD, 2011), aux gouvernements de ces pays pour qu'ils maintiennent (dans le cas de la RDC) ou instaurent (dans celui de l'Indonésie) des moratoires sur l'octroi de nouvelles concessions.

La tenure des terres forestières est une chose, leur vocation et leur mode de gestion en sont d'autres. Plusieurs pays, notamment d'Asie du Sud-Est (Forestry Administration, 2011; Ministry

[50] http://www.regjeringen.no/en/dep/md/press-centre/Press-releases/2011/the-launch-of-the-moratorium-is-one-impo.html?id=643916. Dernier accès le 15 novembre 2012.

of Agriculture and Rural Development, 2011; Ministry of Forestry, 2009), caractérisent leurs forêts selon trois modalités liées à leur usage : les forêts de conversion, les forêts de production et les forêts de conservation (ou protection). Cette classification, incluant des forêts de conversion, a le mérite d'être claire : dans ces pays où une bonne part des forêts sont publiques, une partie de la déforestation résulte d'une volonté politique. Dans beaucoup d'autres pays, on ne trouvera que deux types de forêts (production et conservation), la conversion des forêts en d'autres usages étant soit illégale sauf dérogation (comme c'est le cas au Mexique par exemple), soit non revendiquée par l'Etat. Au sein même de ces types d'usage (production et conservation), il existe des modes de gestion très divers et de grandes nuances dans l'intensité de l'usage. Par exemple parmi les forêts dites de production, certaines sont gérées en mode d'exploitation industrielle, d'autres en mode de gestion communautaire (les forêts communautaires).

Pour ce qui est des forêts de conservation, le mode de gestion prend aussi différentes formes, comme celle d'aires protégées ou bien de séries de conservation dans des concessions forestières. A noter que dans les concessions privées, il est fréquent que la motivation pour classer en série ou en zone de conservation une partie du massif tienne davantage au caractère inexploitable ou difficilement exploitable de cette partie, par exemple parce que trop pentue ou marécageuse qu'à des considérations écologiques (*entretien avec un exploitant forestier du Gabon, mars 2008 ; entretien avec l'ONG colombienne Masbosque, avril 2011*). D'après l'inventaire de la FAO de 2010 (FAO, 2010), près de 60% des forêts de la planète sont destinés principalement à la production de bois et de produits forestiers non-ligneux, et à des usages multiples dont majoritairement les usages ligneux, soit près de 2 milliard d'hectares : « *12% des forêts mondiales sont affectés à la conservation de la diversité biologique […], soit plus de 460 millions d'hectares. Elles sont essentiellement, mais pas exclusivement, situées à l'intérieur d'aires protégées* ». Les aires protégées, comme « *les parcs nationaux, les réserves cynégétiques, les espaces naturels et d'autres aires protégées établies légalement couvrent plus de 10 pour cent de la superficie forestière totale dans la plupart des pays et régions* » (FAO, 2010, p. 6). Il aurait été intéressant de croiser les données de la déforestation avec celles des tenures foncières et des modes de gestion, mais la FAO ne traite apparemment pas ses données en ce sens, et il n'existe pas de travaux publiés sur ce thème au niveau mondial à notre connaissance.

L'accent est souvent mis sur les facteurs non politiques (démographiques et économiques) pour expliquer la déforestation. Pourtant, en tant que principal propriétaire des forêts mondiales, qu'agent indirect de la déforestation par les politiques sectorielles qu'il développe et qu'agent régulateur potentiel de par son pouvoir réglementaire, l'Etat joue un rôle clé dans les dynamiques

de déforestation de l'ensemble des pays. Nous approfondirons la question dans le quatrième chapitre, lorsque nous analyserons en détail les diagnostics de la déforestation établis par plusieurs pays dans leurs programmes nationaux REDD+. Nous verrons que la dimension politique est fortement minimisée.

1.4. Conclusion

Dans cette partie, nous souhaitions donner un aperçu des enjeux environnementaux posés par la destruction des forêts tropicales. Nous nous sommes rendus à l'évidence qu'il n'est pas aisé de présenter le problème de la déforestation. En effet, notre projet initial visant simplement à exposer l'ampleur de la déforestation et ses causes a rapidement été rattrapé par des enjeux de représentation conceptuelle et politique du problème de déforestation. L'évaluation des ressources forestières de la FAO, qui fait référence et à laquelle toute personne qui s'intéresse à l'évolution du couvert forestier a recours (Grainger, 2008), oriente la vision globale des forêts et des processus de déforestation vers une conceptualisation et une vision non pertinentes d'un point de vue écologique. Malgré les vives critiques dont elle a pu faire l'objet (Rainforest Foundation Norway, 2009a), la FAO persiste en particulier à considérer les plantations comme des forêts et à utiliser de façon prédominante une comptabilité nette, n'abordant le concept de déforestation brute que succinctement[51]. Ce modèle conceptuel et politique n'est pas pertinent pour une action environnementale en faveur des forêts. Cette réflexion nous servira de base pour construire notre propre cadre d'analyse pour REDD+ (cf. chapitre 3).

Au moment de dresser le diagnostic des causes de la déforestation, nous avons par ailleurs été confrontée à d'autres difficultés. Si les facteurs de déforestation dits « immédiats » et « sous-jacents » sont globalement consensuels - l'agriculture est considérée comme le principal facteur de déforestation et les processus dommageables concernés sont décrits comme complexes - les poids relatifs des activités agricoles impliquées et des facteurs sous-jacents invoqués sont, eux, sujets à controverse. Les débats portent notamment sur le caractère plus ou moins central accordé aux activités agro-industrielles et à la place donnée à l'agriculture vivrière, d'une part et sur l'importance accordée aux importations internationales en tant que facteur sous-jacent de la déforestation, d'autre part. Ce constat de la pluralité des discours sur la déforestation et des visions portées, nous a donné un avant-goût de l'analyse plus approfondie que nous mènerons

[51] Les analyses en termes de pertes brutes et celles en termes de pertes nettes étaient fusionnées dans un même paragraphe intitulé : « *la superficie forestière totale poursuit son déclin – cependant, le taux de perte nette ralentit* », dans l'évaluation de 2005, tandis que ces analyses sont dissociées en 2 paragraphes dans l'évaluation de 2010.

dans le quatrième chapitre, consacré aux programmes nationaux REDD+. Ce seront les diagnostics des Etats forestier eux-mêmes sur lesquels nous serons amenée à nous pencher.

Maintenant que nous avons donné une idée des enjeux écologiques des forêts tropicales et des processus de déforestation qui les affectent, nous abordons dans la partie qui suit, la politique internationale REDD+ et la façon dont elle se propose de répondre à ces enjeux.

2. La lutte contre le changement climatique : un nouveau souffle … pour préserver les forêts tropicales ?

Les taux mondiaux de déforestation n'ont pas diminué depuis deux décennies (FAO, 2010; Grainger, 2008). La mobilisation de la communauté internationale sur le sujet n'a pas permis de freiner la progression de la déforestation. Que peut-on espérer de la nouvelle action de la communauté internationale en faveur des forêts, entreprise dans le cadre de la lutte contre le changement climatique : le mécanisme de Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD+) ? Depuis 2007, des montants financiers importants ont été investis dans la préparation au mécanisme REDD+. Dans le but d'accéder aux financements, les initiatives entreprises en faveur des forêts tentent de s'articuler à cette dynamique autour de REDD+. S'intéresser au cadre d'action proposé par REDD+ apparaît dès lors très utile pour mieux comprendre comment le problème de la déforestation va être abordé dans les années à venir et s'il a des chances d'être traité de façon efficace. C'est notre propos dans cette deuxième partie et dans l'annexe n°1.1 qui lui est associée.

et qui porte sur les dispositifs internationaux relatifs aux forêts mis en place par la communauté internationale Nous commençons par présenter succinctement (2.1). Nous nous penchons dans un deuxième temps sur les raisons et la façon dont la Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) – appelée aussi Convention Climat - s'est progressivement appropriée la question de la déforestation tropicale, au début des années 2000. Nous tentons de mettre à jour les motivations tacites derrière les arguments affichés (2.2). Nous nous arrêtons plus précisément sur les préoccupations environnementales liées à la préservation des forêts, initialement affichées comme objectif central de REDD+, et cherchons à voir quelle place elles occupent véritablement dans le mécanisme REDD+ en cours d'élaboration (2.3). Dans un dernier temps nous présentons les acteurs qui portent ces préoccupations environnementales dans la négociation et nous explicitons les latitudes que leur ménage la Convention Climat (2.4).

2.1. La lutte contre la déforestation tropicale devient en 2007 l'un des sujets les plus porteurs des négociations sur le changement climatique

En 1997, les négociations internationales de la CCNUCC se concluent par un accord, le protocole de Kyoto, dont les modalités d'application finissent d'être négociées début 2000. La lutte contre la déforestation qui est pourtant responsable d'une part significative des émissions mondiales de GES, de l'ordre de 13 à 20% (IPCC, 2007; Van der Werf & al, 2009), en est alors exclue, lors des dernières séances de négociation, pour des raisons d'intégrité environnementale (cf. annexe n°1.1). Il faut attendre 2005 pour qu'elle refasse son entrée dans l'enceinte des négociations sur le Climat. Dans cette sous-partie nous exposons tout d'abord le contexte et les arguments qui ont contribué à ce que la question de la déforestation revienne au cœur des nouvelles négociations sur le régime « post-Kyoto » à partir de 2005 (2.1.1) ; nous abordons ensuite les points laissés en suspens – afin de ne pas compromettre l'adhésion des acteurs – lors des négociations sur le mécanisme REDD+ (2.1.2) .

2.1.1. En 2005, dans un contexte de négociation différent de celui qui prévalait au moment du protocole de Kyoto, la lutte contre la déforestation est intégrée aux négociations sur le régime « post-Kyoto »

Trois arguments ont largement diffusé en faveur de l'inclusion de la lutte contre la déforestation dans les négociations sur le régime post-Kyoto : sa part importante dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), l'opportunité de faire participer les pays forestiers à l'effort global et son faible coût supposé. Nous détaillons ci-dessous leur contenu et la façon dont ils ont contribué à mettre sur l'agenda des nouvelles négociations la déforestation évitée.

On se rappelle que c'était le Brésil qui s'était le plus fermement opposé à l'intégration de la lutte contre la déforestation dans le protocole de Kyoto, à cause de l'opportunité que cela offrait aux pays développés de compenser leurs émissions. C'est pourtant un consortium d'ONGs et de centres de recherche brésiliens et américains[52] qui publie un article intitulé : *Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol. An Editorial Essay*, en 2003, puis à nouveau en 2005 (Santilli & al, 2003, 2005). Cet article auquel on prête un rôle important dans la ré-émergence de la problématique forestière tropicale dans la négociation Climat souligne la part majeure de la déforestation dans les émissions mondiale des GES. Elle serait de l'ordre de 10 à 25% (Santilli & al, 2005). Cet argument est repris par la coalition des pays forestiers (Coalition of Rainforest Nations) qui porte

[52] le Fonds pour la Défense de l'Environnement (EDF pour Environmental Defense Fund), l'Institut Socio-Environnemental Brésilien (ISA), l'Institut de Recherche Environnemental en Amazonie (IPAM : Instituto de Pesquisa ambiental da Amazônia), le Wood Hole Research Center (WHRC) et l'université de Yale

véritablement le sujet de la déforestation dans les négociations. Elle souligne la part importante dans les émissions mondiales que représentent les émissions dues au changement d'usage des terres, et elle avance la nécessité de les prendre en compte pour atteindre l'objectif d'atténuation du changement climatique fixé par la Convention[53] (Government of Papua New Guinea & Government of Costa Rica, 2005). On doit à cette coalition de pays forestiers menée par la Papouasie-Nouvelle Guinée (PNG) et le Costa Rica d'avoir amené à débattre de la déforestation au sein des négociations sur le nouveau régime climat. En effet, en 2005, tandis que les parties à la convention Climat s'attèlent déjà à construire ce qui sera le régime post-Kyoto, la PNG demande à ajouter à l'agenda de la onzième réunion de la CCNUCC un point relatif à « *Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action* » (Greenpeace International, 2011). Conjointement avec le Costa Rica, et avec le soutien d'une coalition de huit autres Etats forestiers[54], la PNG soumet ses vues sur cette question à la réunion de décembre. Un mandat de deux ans est décidé, au cours duquel les parties sont invitées à soumettre leurs vues sur la question et des ateliers de l' Organe subsidiaire chargé des avis scientifiques et techniques de la Convention (OSAST) sont organisés sur des aspects techniques liés spécifiquement à la « déforestation évitée ».

Un autre argument mis en avant à la fois par la publication du consortium d'ONGs et de centres de recherche (Santilli & al, 2005) et par la Coalition des Pays Forestiers[55] (Government of Papua New Guinea & Government of Costa Rica, 2005), a trait à la participation des pays forestiers à l'effort mondial de lutte contre le changement climatique. Un programme visant à réduire la déforestation à grande échelle permettrait de favoriser une participation plus large des pays en développement dans le protocole de Kyoto et au-delà de cette première période d'engagement. Si la coalition des pays forestiers donne ici l'impression de vouloir contribuer aux efforts mondiaux, elle rappelle rapidement selon quelles modalités elle l'envisage : les pays du Nord doivent financer les efforts de réduction de la déforestation dans les pays du Sud sur la base du principe de responsabilité différenciée.

---

53 "*This is because: The IPCC estimates that land-use change emissions, dominated by tropical deforestation, released between 0.8 and 2.4 Ct C/year during the 1990's, equivalent to 10% - 25% of global human induced emissions. More recent work53 is consistent with this range. Slowing tropical deforestation may therefore be decisive in global efforts to stabilize greenhouse gas (GHG) concentrations at levels that avoid dangerous interference in the climate system in a manner consistent with Article 2 of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*" (Government of Papua New Guinea & Government of Costa Rica, 2005, p. 2).

54 Qui forment le noyau initial de la Coalition des Etats Forestiers regroupant aujourd'hui près d'une quarantaine de pays tropicaux forestiers

55 "*For developing nations, there is currently no way to engage with the Kyoto Protocol for emissions reductions generated through the reducing deforestation rates*" (Government of Papua New Guinea & Government of Costa Rica, 2005, p. 2)

Le troisième argument invoqué pour inclure la lutte contre la déforestation dans les efforts en faveur du climat a trait au coût. L'assertion selon laquelle la lutte contre la déforestation des forêts tropicales permettrait de réduire les émissions de GES à bas coût, a en effet largement alimenté les déclarations sur la réduction de la déforestation et a servi de justification à un investissement massif (politique et financier) sur la question. On ne peut parler de ce coût supposé faible, sans mentionner le Rapport Stern (2006), du nom de l'économiste britannique renommé, Nicholas Stern, qui en est l'auteur, et le rapport Eliasch (2008), commandité par le Gouvernement Britannique. Tous deux mettent en avant le fait que réduire les émissions dues à la déforestation dans les pays en voie de développement, serait peu onéreux si l'action est précoce et que, par conséquent, elle doit être une priorité pour le régime post-Kyoto (Grieg-Gran, 2008; Stern, 2006, Chapitres 9 & 25). La célèbre courbe du cabinet Mc Kinsey[56], rendant compte des coûts d'abattement[57] dans différents secteurs, désigne comme très bon marché la lutte contre la déforestation due aux pratiques de subsistance (Dyer & Counsell, 2010). Les travaux du cabinet, que nous analysons de façon plus critique dans la sous-partie suivante, sont largement repris au niveau international (Dyer & Counsell, 2010; Greenpeace International, 2011) pour illustrer l'opportunité de réduire, à bas coût, les émissions dans le secteur forestier.

Le nouveau contexte de négociation, celui du régime post-Kyoto, n'est pas étranger à l'accueil favorable des trois arguments que nous venons d'évoquer et à la large adhésion autour de l'intégration de la lutte contre la déforestation au futur régime climat. Deux différences de taille distinguent les contextes de négociation de 2000 et de 2005. La première tient au fait, que dans le protocole de Kyoto, les réductions d'émissions liées à la lutte contre la déforestation devaient servir à compenser des émissions dans les pays de l'annexe 1, qui avaient de surcroît déjà adopté des objectifs de réduction. Tandis que dans les négociations sur le régime post-Kyoto, non seulement aucune décision n'a encore été prise sur les possibilités ou non de pratiquer la « compensation », mais surtout aucun engagement de réduction des émissions n'a encore été pris. La seconde différence réside dans le fait qu'en 2000, il s'agissait de projets de lutte contre la déforestation, là où depuis 2005, la lutte contre la déforestation est envisagée à l'échelle nationale. Ces deux différences majeures contribuent à expliquer pourquoi le sujet est, en 2005, favorablement accueilli par les négociateurs, notamment le Brésil et l'Union européenne, et par les ONGs environnementales, qui avaient été réticentes au MDP forestier en 2003. Leurs craintes

[56] http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/greenhouse_gas_abatement_cost_curves. Dernier accès le 25 février 2013.
[57] Cette courbe présente en abscisse le potentiel d'abattement d'un secteur donné (le nombre de tonnes de C02 qui pourrait être évité), et en ordonnée, le coût de la tonne de CO2 évitée.

d'alors relatives à une perte d'intégrité environnementale se voient atténuées par les nouvelles modalités de la négociation.

Pourtant, rien n'est encore acquis en termes d'efficacité environnementale. Comme le contexte de négociation du régime post-Kyoto est encore balbutiant, et le cadre de négociation encore très ouvert, la thématique déforestation parvient à concilier des préoccupations différentes voire divergentes. Tandis que certains y voient l'opportunité de décupler les efforts en faveur de l'atténuation du changement climatique, d'autres y voient déjà l'occasion de minimiser leurs propres efforts voire d'être rémunérés sans consentir à de véritables efforts. En particulier, les modalités d'intégration de la déforestation n'ont pas encore été déterminées – le rattachement éventuel au marché du carbone principal permettrait de pratiquer la compensation-, de même que les niveaux d'engagements des pays développés et l'éventualité d'une prise d'engagements des pays forestiers.

D'un côté, les tenants d'une certaine efficacité environnementale sont rassurés par le fait que la lutte contre la déforestation ne risque pas d'atténuer, par le biais des compensations, des engagements déjà pris, mais de l'autre, certains comptent, en revanche, sur le flou laissé par les négociations pour permettre cela. En ce qui concerne l'échelle nationale, elle permet sans doute de mieux éviter ce qu'on appelle les fuites : les activités générant la déforestation se déplacent d'une zone où des actions de lutte contre la déforestation sont entreprises vers une autre sans mesures particulières. Mais, c'est surtout le moyen pour bon nombre de pays forestiers de recevoir des financements internationaux via ce nouveau mécanisme – là où auparavant avec les projets, c'étaient les porteurs de projets qui étaient directement rémunérés - et de pouvoir conditionner leur participation à des scénarios de référence dont ils pourront peut-être tirer avantage - ce que nous allons voir plus bas. Par ailleurs, un autre paramètre important du nouveau contexte de négociation réside dans le fait que l'instrument financier n'a pas encore été désigné. Le Brésil qui est fermement opposé à un mécanisme de marché, peut dès lors accepter d'envisager de prendre en compte la lutte contre la déforestation en se positionnant, en parallèle, très fermement en faveur d'une rémunération via un fonds international (Parker, Mitchell, Trivedi, & Mardas, 2008).

2.1.2. Depuis son inclusion dans l'agenda des négociations post-Kyoto, REDD+ a connu un engouement qui s'est émoussé à mesure que les modalités du mécanisme venaient à être discutées plus précisément

A l'issue des deux années du mandat confié à la Convention Climat, une décision spécifique sur la REDD est adoptée par la 13ème conférence sur le Climat qui se tient sur l'île indonésienne de Bali en décembre 2007 (UNFCCC, 2007). Le « mécanisme REDD » envisagé par la CCNUCC consistera, dans la période « post-Kyoto », à rémunérer les pays forestiers tropicaux qui parviennent à réduire leur déforestation. Ils devront le démontrer au regard d'un scénario de référence de ce qu'aurait été la déforestation sans politiques REDD.

Si les pays parties à la Convention s'entendent globalement sur les grands principes de ce mécanisme, beaucoup de points restent conflictuels et en suspens (Parker et al., 2008), en particulier le mécanisme de financement (marché ou fonds), le lien avec les engagements des pays développés (compensation possible ou non) ainsi que les modalités d'établissement des scénarios de référence. De nombreuses publications sur les questions techniques, d'architecture de la gouvernance viennent alimenter les débats (Angelsen & al, 2009; Wertz-Kanounnikoff & Tubiana, 2007).

En 2009, le Sommet qui se tient à Copenhague est qualifié par beaucoup de « décevant » car il n'aboutit pas à l'accord contraignant très fortement escompté. REDD qui est désormais assujetti d'un « plus » correspondant aux trois activités « *favorisant des changements positifs* » du couvert forestier (Angelsen & al, 2009; Wertz-Kanounnikoff & Kongphan-apirak, 2009) : *« la conservation, la gestion forestière durable et l'augmentation des stocks de carbone* » (UNFCCC, 2010a, p.12), est désigné unanimement comme le sujet le plus fructueux[58]. Une décision spécifique sur REDD est même sur le point d'être adoptée (FIELD, 2010, p. 20). Après Copenhague, les négociations sur REDD+ se poursuivent et c'est à Cancun en décembre 2010, qu'une décision sur REDD+ est finalement adoptée (UNFCCC, 2011a). Annexé à la décision, un appendice contient des garanties environnementales et sociales. A Durban, en décembre 2011, les discussions et les décisions adoptées portent sur les modalités financières de REDD+, les niveaux de référence et la mise en œuvre des garanties (UNFCCC, 2012a). La rémunération par le marché est envisagée sous réserve du maintien de l'intégrité environnementale du mécanisme et du respect des garanties socio-environnementales. Pour ce qui est des niveaux de référence, la possibilité d'ajuster les tendances historiques aux contextes nationaux présents et à venir est entérinée ainsi qu'un processus de

[58] Entretiens administration française, Présentation Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, AgroParisTech-ENGREF dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, en février 2012 et 2013

revue des scénarios pour en garantir la crédibilité. En ce qui concerne les garanties, les moyens de mise en œuvre sont laissés à l'appréciation des pays ; en revanche les modalités de la vérification de leur mise en œuvre sont précisées. A Doha en 2012, les négociations sur REDD+ montrent des signes d'essoufflement. Cela tient en partie au fait que le cycle de négociation initié en 2007 à Bali se clôt, et que s'ouvre un nouveau cycle visant l'adoption d'un accord en 2015, pour la mise en œuvre d'un régime post-Kyoto à l'horizon 2020. Aucune décision n'est adoptée, même si les discussions se poursuivent sur les questions des scénarios de référence, de la mesure du suivi et de la vérification des résultats[59].

Nous venons de montrer qu'en 2003, la lutte contre la déforestation en zone intertropicale a été rejetée du protocole de Kyoto : l'ambition environnementale de l'accord avait été mise à mal et l'on considérait que les projets de lutte contre la déforestation risquaient d'aggraver la situation. En 2005, le contexte, encore ouvert, des négociations sur le nouveau régime climat a réservé un accueil favorable à la proposition d'une coalition d'États forestiers d'intégrer la lutte contre la déforestation. Alors qu'en 2000, la prise en compte des forêts tempérées et l'éventualité d'intégrer les forêts tropicales avaient posé question du point de vue de l'intégrité environnementale de l'accord, en 2005, aucun engagement n'a encore été pris, si bien que les forêts ne risquent plus de servir de variable d'ajustement pour affaiblir les efforts de réduction d'émissions. Par ailleurs la prise en compte de la déforestation est envisagée à l'échelle nationale et non plus locale. Dans ce nouveau contexte, les arguments avancés relatifs à la part importante des émissions mondiales issues de la déforestation et à l'opportunité d'une participation des pays forestiers à l'effort collectif semblent satisfaire l'ensemble les acteurs de la négociation climat. Mais le consensus réside dans les flous ménagés initialement par la négociation sur certains points essentiels, comme les modalités des scénarios de référence, le mécanisme de financement, la portée de REDD. Rien n'est acquis du point de vue non seulement de l'intégrité environnementale en matière de climat (limiter l'élévation de la température) mais aussi de l'efficacité environnementale relative à la préservation des forêts.

[59] Présentation Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, AgroParisTech-ENGREF dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013 ; Entretien Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie, 26 février 2013

2.2. Comme un écho aux négociations sur le secteur forestier tempéré, les premiers glissements de REDD+ vers une perte d'intégrité et d'efficacité environnementales se font rapidement jour

Peut-on se fier aux arguments largement relayés, relatifs aux faibles coûts d'abattement des activités de changement d'usage des terres ou encore à la participation salutaire des pays en développement dans l'effort collectif d'atténuation du changement climatique? Ou bien cachent-ils des motivations tacites qui consisteraient à ménager les intérêts de chacun, au risque de sacrifier l'intégrité et l'efficacité environnementales de la nouvelle politique internationale en faveur des forêts et du climat? Nous abordons ci-dessous deux éléments qui questionnent à nos yeux largement la pertinence du futur mécanisme REDD+ à l'égard du climat et des forêts : les références pour mesurer la déforestation évitée (2.3.1) et l'inclusion de nouvelles activités dans le périmètre de REDD+ (2.3.2). Nous montrons ensuite comment le célèbre bureau d'études McKinsey a exploité ces deux éléments et a été le chantre de ce que l'on pourrait qualifier le *dévoiement de REDD+*, et ce avec le large soutien initial des pays forestiers tout comme des pays de l'annexe 1, qui financent les initiatives de préparation à REDD+ (2.3.3).

2.2.1. L'établissement de scénarios de référence de la déforestation est un casse-tête méthodologique et une activité propice à la surestimation de la déforestation à venir

Plaçons-nous dans la perspective d'atténuer le changement climatique. Pour que la participation des pays forestiers soit effectivement synonyme d'un effort collectif accru en faveur du climat, il faut que les modalités d'inclusion de REDD+ dans le régime post-Kyoto soient génératrices de réductions d'émissions additionnelles. En d'autres termes, il ne faut que pas qu'elles puissent avoir lieu en l'absence du mécanisme REDD+, qu'elles ne se substituent donc pas à des efforts qui auraient été réalisés par ailleurs. Cela consiste d'une part à ce que les réductions d'émissions dans les pays forestiers ne compensent pas les efforts domestiques des pays du Nord (ce que fait le MDP), et d'autre part à ce que les réductions d'émissions dans les pays forestiers résultent véritablement d'un effort en ce sens. Comme nous l'avons dit un peu plus haut, aucune décision n'a encore été prise sur la question de la compensation. Pour ce qui est des références utilisées pour mesurer l'effort des pays forestiers, les négociations sont en cours. Certains points ont déjà été actés que nous développons ci-dessous. Bien que cruciales pour assurer l'additionalité[60] des

[60] on désigne par le terme d'additionalité, le fait que les réductions d'émissions soient bien le fait du projet, et n'auraient pas eu lieu sans le projet. En ce sens, elles sont additionnelles aux réductions d'émissions qui auraient eu lieu sans intervention particulière.

réductions d'émissions, les références sont encore floues et assurent aux pays des marges de négociation importantes. Dans cette négociation, l'intégrité environnementale du mécanisme REDD+ se joue en tension avec la participation des pays forestiers, ceux-ci ayant intérêt à avoir les règles du jeu les plus favorables possible afin d'être rémunérés sans trop d'efforts, tout comme l'ont fait les pays de l'annexe 1 avec leur propre secteur forestier.

Il est important de noter, que la référence choisie pour apprécier les efforts des pays forestiers tropicaux dans le cadre de REDD+ est bien différente de celle qui est actuellement en vigueur dans le protocole de Kyoto pour les pays développés. En effet, dans le cas de REDD+, l'idée est de financer les efforts volontaires faits par les pays. Il s'agira de mesurer l'amélioration de la situation par rapport à une situation hypothétique qui aurait eu lieu sans REDD+, un scénario au fil de l'eau (« Business As Usual » (BAU)). Dans le cas du protocole de Kyoto, la référence prise est la situation qui prévalait dans les pays développés en 1990. Il s'agit d'atteindre un objectif X fixé : X % des émissions de GES de 1990. Cette différence est de taille puisque dans le premier cas la référence est à construire, tandis que dans le second, elle existe déjà.

La principale alternative qui se présente pour construire des scénarios de référence de la déforestation est la suivante : prolonger des tendances passées ou projeter des taux de déforestation futurs. Les scénarios du premier type sont plus faciles à reconstituer que ceux du second type. Le problème est qu'ils surestiment les taux de déforestation futurs des pays ou des régions qui connaissent des taux de déforestation actuellement élevés, et qu'à l'inverse, ils sous-estiment les taux futurs des régions actuellement faiblement déforestées (Karsenty, 2009). En effet, si l'on se fie à la courbe de transition forestière proposée par Rudel & al (2005) et couramment citée, des taux de déforestation actuellement élevés vont très probablement décroître pour des questions d'accessibilité et d'accroissement des coûts marginaux d'exploitation des forêts résiduelles. En revanche, on peut s'attendre, en dehors de toute politique de conservation, à ce que la déforestation s'accroisse dans les pays où elle est actuellement faible. Les pays du Bassin du Congo, notamment, sont fortement lésés par une telle méthode. Sur cette argument, la CCNUCC a décidé de permettre d'ajuster ces scénarios tendanciels, en prenant en compte des facteurs impactant la déforestation (immédiats et sous-jacents), comme variables d'ajustement (UNFCCC, 2012a). Dans ces scénarios visant à prédire des tendances futures, il s'agit d'identifier les variables influant sur l'évolution du couvert forestier et de prédire leurs évolutions et leur effet conjoint. Le problème de cette seconde approche réside dans ses difficultés méthodologiques. Comme nous l'avons vu, les facteurs de déforestation sont multiples

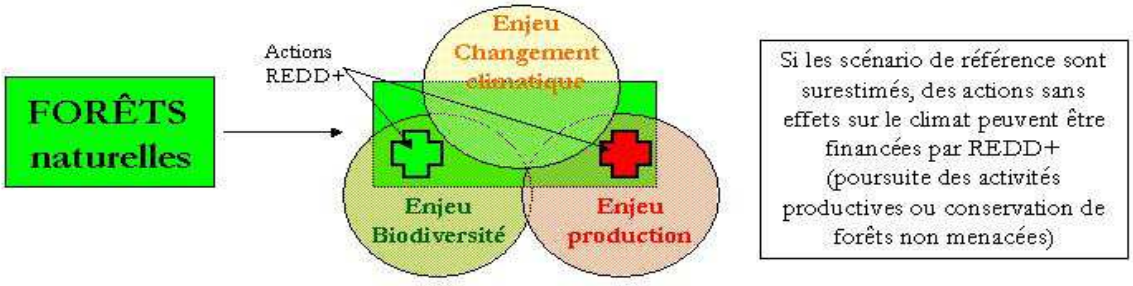
et impliqués dans de nombreuses chaînes causales. De plus, les dynamiques des écosystèmes forestiers ne sont pas linéaires : par exemple, au-dessous d'une certaine superficie, une forêt soumise à une pression inchangée disparaîtra plus rapidement car ses qualités de résilience auront diminué. Déterminer quelle va être l'évolution du couvert forestier est alors un exercice difficile, controversé et fortement sujet au détournement politique (Karsenty & Pirard, 2007). Ces difficultés d'ordre méthodologique ouvrent donc un véritable espace de négociation politique et stratégique.

Le Brésil, comme quelques autres pays forestiers, a déjà annoncé des objectifs volontaires de réduction des émissions nationales par rapport à un scénario de référence (REDD-net programme, 2010), avec un objectif spécifique pour le secteur forestier. Celui-ci représenterait 50% de l'objectif de réduction national à l'horizon 2020, soit une réduction de 24% des émissions dans le secteur forestier (Fransen, 2009). Si certains saluent la démarche, comme le coordinateur de la campagne changement climatique de Greenpeace Brésil qui déclare que : *"Two years ago, if you said the word 'target,' [the government] wanted to revoke your passport and deport you. This is a change that could help in the Copenhagen negotiations"*[61], d'autres émettent déjà des réserves significatives quant au manque de transparence des méthodes de calcul employées pour établir le scénario de référence, à la probable sur-estimation des émissions dans un tel scénario et à la nécessité d'actualiser l'inventaire national (Fransen, 2009).

Peut-on espérer voir établir des scénarios de référence, plausibles et conservateurs, qui ne surestimeront pas la déforestation qui serait censée avoir lieu, dans le but de générer une indemnité sans faire d'efforts? Dans le pire des cas, des scénarios non prédictifs peuvent rendre invisible une politique inefficace, et l'argent de REDD+ servir à rémunérer la poursuite d'activités productives dommageables pour les forêts (cf. illustration n°12). Mais attendons de voir l'issue des débats menés dans le cadre des négociations internationales sur l'évaluation de la crédibilité des scénarios de référence (UNFCCC, 2012a).

[61] http://www.wri.org/stories/2009/11/brazil-pledges-ambitious-emissions-reductions. Dernier accès le 15 novembre 2012.

Illustration 12: Risques pour REDD+ si les scénarios de référence ont une mauvaise valeur prédictive : financer des activités de poursuite de la déforestation ou des activités de conservation sans effets sur le climat. Source : *Auteur*



2.2.2. Alors que la portée de REDD croît… sa pertinence environnementale décroît

L'une des réticences à voir naître des projets de déforestation évitée dans le cadre du protocole de Kyoto avait trait aux fuites. Avec REDD+, la préoccupation relative aux fuites infra-nationales est écartée du fait de l'échelle nationale qui est envisagée. En revanche, le risque de fuites entre deux pays, l'un participant au mécanisme et l'autre n'y participant pas, persiste *à priori*. Favoriser la participation d'un maximum de pays et pour cela, les y intéresser, a été un argument avancé pour pallier ce risque. Dans cette perspective, la portée de REDD+ n'a cessé de s'accroître.

Le mécanisme initial, discuté en 2005, concernait uniquement la réduction des émissions *liées à la déforestation* (RED). Lors de la conférence de Bali en 2007, un « D » supplémentaire pour la *dégradation* a été ajouté, et ce même si les méthodes de mesure de la dégradation n'étaient pas très au point[62] et si le concept faisait débat. Il permettait d'inclure dans le mécanisme REDD, les pays qui, comme ceux du bassin du Congo, ont des faibles taux de déforestation mais des taux de dégradation élevés. Jusque-là pourtant, les enjeux d'atténuation du changement climatique étaient en synergie avec ceux de la préservation des forêts (cf. illustration n°13). Tout au plus une question de degré de synergie se posait : les zones à préserver seraient-elles celles qui présentent les enjeux de déforestation et de biodiversité les plus importants ?

Avec l'accord de Copenhague de 2009, l'acronyme est habillé d'un « + » qui désigne les activités de conservation, de gestion durable et d'accroissement des stocks de carbone existant (UNFCCC, 2009a). Pour ce qui est de l'accroissement des stocks de carbone en forêts, c'est une façon

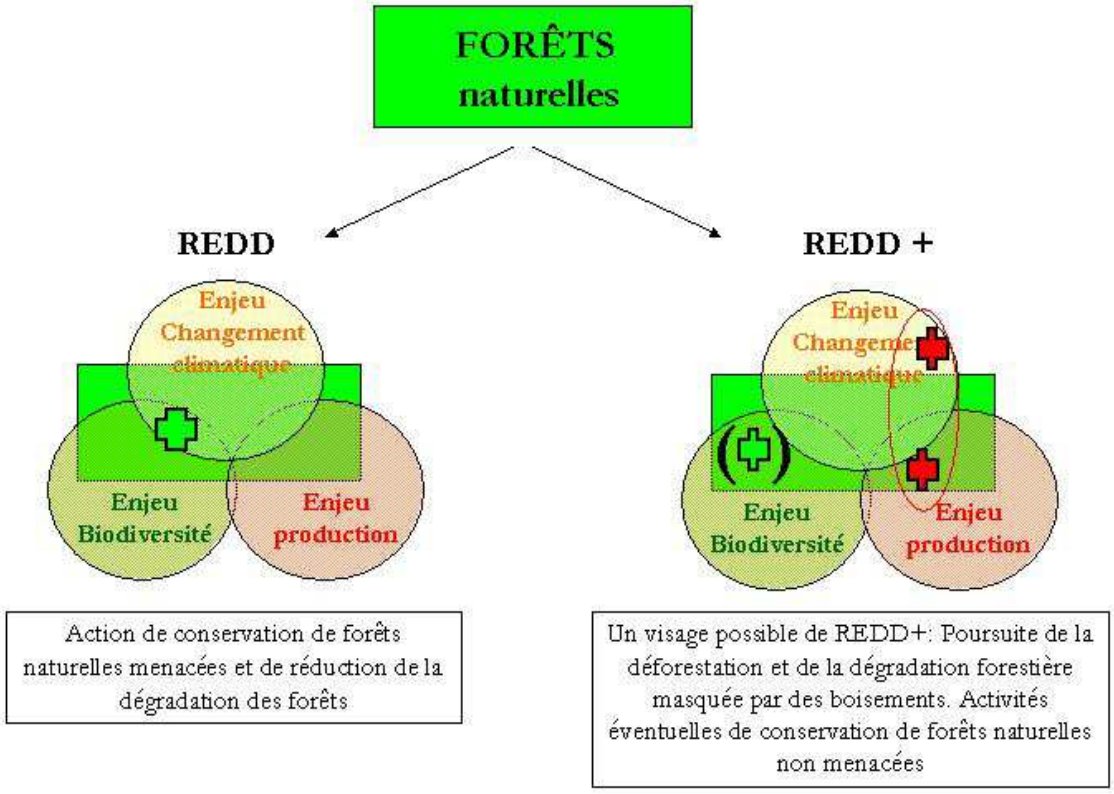
[62] Présentation CIRAD, à AgroParisTech ENGREF dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013

déguisée d'ouvrir la voie aux plantations. En effet, la définition de forêt utilisée par défaut est celle de la FAO, qui assimile les plantations aux forêts naturelles[63]. L'accroissement des stocks de carbone en forêt peut donc correspondre à un enrichissement de forêts existantes, tout autant qu'à des activités de reforestation. Dans le meilleur des cas, ces reboisements vont venir s'ajouter à des efforts de réduction de la déforestation des forêts naturelles. Mais ils peuvent aussi être privilégiés aux dépens de ces derniers, plus difficiles et coûteux à entreprendre, voire se substituer à tout effort en faveur des forêts naturelles (cf. illustration n°13). La possibilité de réaliser des boisement marque donc la fin d'une synergie *à priori* entre politique climat et politique forestière environnementale. La déforestation des forêts naturelles peut se poursuivre et le pays être, pour autant, rémunéré dans le cadre de REDD+. Les activités de conservation et de gestion durable ont été incluses dans le périmètre de REDD+, en même temps que les boisements. Cela a permis de rallier à REDD+ les acteurs de la conservation – les ONG environnementales opposées à REDD+ en 2000 - et ceux de la filière forestière.

L'ajout d'un second « + » à l'acronyme REDD+, représentant plus largement, la prise en compte du carbone stocké grâce aux activités agricoles, est actuellement en discussion. Elle confirmerait le dévoiement de REDD+ vers une logique de production.

[63] http://www.fao.org/docrep/005/Y4171E/Y4171E10.htm. Dernière consultation le 26 février 2013.

Illustration 13: La dérive de REDD+ d'une politique climat-biodiversité vers une politique climat inscrite dans une logique de production. Source : *Auteur*



2.2.3. Les travaux de Mc Kinsey ou l'éloge du pire mécanisme REDD+ du point de vue de l'efficacité environnementale et de l'équité

Le Cabinet Mc Kinsey a construit sa réputation internationale sur une courbe de coûts de l'atténuation du changement climatique qu'il a élaborée ainsi que sur des rapports nationaux qu'il a réalisés pour certains gouvernements (le Guyana, la RDC, l'Indonésie et la PNG). Il y propose des scénarios de référence nationaux et préconise des mesures REDD+ à adopter. La période de grâce qu'il a eu auprès de la communauté internationale n'a duré qu'un temps. Des critiques virulentes et étayées, venant notamment de chercheurs (Karsenty, 2009) et d'ONGs (Greenpeace International, 2011; Dyer & Counsell, 2010), ont eu raison de la crédibilité du bureau d'études sur REDD+. Pour autant, il a quand même été porteur et promoteur d'une vision de REDD+ qui est toujours là : celle d'un outil du marché de la finance carbone cherchant à se détacher de toute contrainte d'intégrité et de pertinence environnementales.

Premièrement, les scénarios de référence établis par Mc Kinsey pour la RDC et le Guyana sur-estiment la déforestation à venir (Dyer & Counsell, 2010; Greenpeace International, 2011; Karsenty, 2009). Tant l'opacité des calculs littéraux effectués, que l'invraisemblance des

hypothèses d'évolution retenues sont sous le feu de vives critiques. Dans les deux cas, les données et les calculs effectués sont gardés dans une « boîte noire »[64]. Dans le cas du Guyana, le scénario de déforestation en l'absence de politique REDD+, fixe à 4,3% le taux de déforestation future – un taux 20 fois supérieur au taux actuel -, en misant sur un accroissement de la demande en produits agricoles (Greenpeace International, 2011). Or les sols pauvres du bouclier Guyanais qui constituent l'essentiel du Guyana à l'exception de la zone littorale, ne permettent ni l'expansion de l'agriculture, ni l'exploitation forestière à haut rendement, ce qui rend ce scénario complètement improbable. Dans le scénario de la RDC, c'est le taux d'exploitation forestière qui est arbitrairement fixé à un haut niveau (15 m3 par hectare, en place des 3 à 5 m3 actuels) sans que la moindre explication ne soit fournie (Dyer & Counsell, 2010; Karsenty, 2009). Dans les deux cas, en dehors du caractère improbable des augmentations avancées, la simple démarche d'envisager des scénarios catastrophes laisse songeur. Pour Karsenty (2009), « *on ne sait plus très bien s'il s'agit de prévisions ou de menaces* ». « *En suggérant un peu ingénument de subventionner des firmes internationales d'agro-business pour éviter qu'elles ne fassent ce qu'elles pourraient faire dans une hypothétiques situation d'avenir, le rapport démontre l'absurdité des raisonnements fondés sur des réductions « par rapport à une prévision »* »[65]. Pourtant, une bonne partie du rapport de Mc Kinsey pour la RDC, a été reprise comme telle dans le programme national REDD+ du pays validé par le FPCF, signe que si certains, dans la communauté scientifique et des ONGs, se sont précocement émus de ces manipulations comptables et prospectives, d'autres s'en sont accommodé plus longtemps.

Deuxièmement, les calculs de coûts d'abattement réalisés par Mc Kinsey sont très controversés, en particulier car ils se cantonnent aux coûts d'opportunité sans prendre en compte les coûts collatéraux institutionnels, de transaction et de mise en œuvre qui sont élevés (Dyer & Counsell, 2010; Greenpeace International, 2011; Karsenty, 2009). La pratique d'abattis brûlis, présentée comme l'activité la moins onéreuse à indemniser, est loin de l'être lorsque l'ensemble des coûts associés sont pris en considération (Greenpeace International, 2011; Dyer & Counsell, 2010). En raisonnant ainsi à partir des coûts d'opportunité, Mc Kinsey véhicule, qui plus est, une vision qui confie au marché la régulation de la déforestation, passant, ce faisant, tout à fait sous silence, des options de régulation par l'Etat à travers des voies notamment réglementaires (Dyer & Counsell, 2010; Karsenty, 2009).

64 http://www.greenpeace.org.uk/blog/forests/mckinseys-bad-advice-threatening-rainforests-it-cant-be-trusted-20111110. dernier accès le 14 novembre 2012.

65 http://agents.cirad.fr/index.php/Alain+KARSENTY/Critique_du_rapport_McKinsey_pour_la_strategie_REDD_en_RDC. Dernier accès le 14 novembre 2012.

Troisièmement, la courbe de coûts dresse une comparaison tous secteurs confondus, assimilant implicitement une tonne de carbone forestier à une tonne de carbone issu de projets d'efficacité énergétique, par exemple. Le prisme réducteur de l'étalon carbone est ici posé sans réserve. Tous les attributs non-carbone des forêts, en particulier leurs enjeux écologiques - mais on pourrait aussi parler des attributs sociaux des projets dans le domaine énergétique - sont passés sous silence. Rien d'étonnant que, parmi les recommandations formulées par le cabinet aux gouvernements d'Indonésie ou de RDC, les plantations occupent une place de choix. Dans la logique de Mc Kinsey, où seules les incitations économiques sont de mises, elles permettent de compenser la poursuite de la déforestation agro-industrielle qui est trop onéreuse à indemniser (Greenpeace International, 2011; Dyer & Counsell, 2010). Aucun scénario de réglementation n'est exploré, qui pourrait permettre, par voie de moratoire ou de limitation des concessions octroyées, de diminuer de façon efficace la déforestation agro-industrielle (Dyer & Counsell, 2010; Karsenty, 2009), sans indemniser les entreprises impliquées.

Enfin, en priorisant les activités auxquelles s'appliqueront les mesures REDD+ selon une seule logique de moindres coûts, les mesures prônées par Mc Kinsey visent le changement des pratiques des plus pauvres, qui resteraient dans la pauvreté vu la faible indemnité qui leur serait offerte et préconisent une forte indemnisation des activités agro-industrielles. D'un point de vue de justice sociale, une telle position est problématique (Dyer & Counsell, 2010; Karsenty, 2009).

2.2.4. Conclusion : REDD+ est-il passé d'un domaine de validité restreint à un domaine d'application possiblement fictif ?

En conclusion de cette sous-partie, nous souhaitons interroger le potentiel de REDD+ à véritablement préserver les forêts, ce qui est notre préoccupation. Nous nous demandons si du fait des glissements successifs que nous venons d'exposer, REDD+, s'exposant comme une politique ambitieuse en faveur du climat et des forêts, ne risque pas de devenir une politique carbone, possiblement neutre pour le climat et fictive pour la préservation des forêts.

Le « mécanisme REDD-plus » est envisagé comme une incitation donnée aux Etats qui démontrent réduire leur déforestation par rapport à ce qu'elle aurait été en l'absence de tout effort. La théorie d'action du « mécanisme REDD-plus » trouve ses fondements dans la théorie économique de l'incitation qui fait l'hypothèse que l'acteur à qui est proposée une rémunération incitative y répond rationnellement en modifiant son comportement dans le sens de l'incitation, dès lors que le montant de celle-ci dépasse le coût d'opportunité de la précédente activité. En l'occurrence, les acteurs sont ici les Etats forestiers qui sont censés répercuter ensuite auprès des

acteurs qui sur le terrain réduiront la déforestation, et selon des modalités laissées à leur appréciation, la rémunération qu'ils auront reçue. Le domaine de validité de la théorie d'action qui fonde REDD+ est en fait très restreint. Cela tient d'une part au coût véritablement élevé des incitations nécessaires pour arrêter la déforestation, contrairement à l'argument initialement véhiculé (Gregersen et al., 2010; Sheil & al, 2009). Cela tient d'autre part à la validité limitée de la théorie de l'incitation dans le cas de REDD+. Peut-on seulement penser qu'il suffira de présenter une compensation financière un peu supérieure à la rémunération de l'activité pour que celle-ci prenne fin ? Rien n'est moins sûr que le présupposé selon lequel les agents de la déforestation agissent en acteurs rationnels dans leur réponse à l'incitation financière. De surcroît, appliquer cette « *théorie simpliste de l'incitation* »[66] aux Etats revient à ignorer l'économie politique des États[67] : les défaillances dans la gouvernance, l'existence d'agendas privés qui entrent en collusion avec l'intérêt général pour lequel l'Etat est censé agir (Karsenty & Fournier, 2008), etc.

Le domaine de validité de REDD+ apparaît donc fort réduit, conditionné pour le moins à un financement élevé, et à une forte volonté politique. Les tenants de la théorie de REDD+ seront sans doute tentés de répondre : fort bien, s'il n'y a pas d'effort de fait, il n'y aura pas de rémunérations car celles-ci se font sur la base de résultats démontrés. Le problème est que les résultats démontrés peuvent cacher une politique inefficace. La poursuite de la déforestation pourrait être rendue invisible soit par la surestimation possible des scénarios de référence, soit par l'opportunité de réaliser des boisements. Les travaux de Mc Kinsey sont l'exemple parfait de ce que pourraient être des mesures REDD+ néfastes pour le climat (si les réductions d'émissions ne sont pas additionnelles à cause des scénarios de référence exagérés) et/ou pour la biodiversité (si des boisements sont menés à grande échelle et que les activités productives à fort coût d'opportunité, comme l'agro-business, ne sont pas freinées).

Finalement, les glissements qui ont eu lieu dans les négociations REDD+, à savoir les marges de manœuvre laissées sur les scénarios de référence et l'accroissement de la portée du mécanisme pour satisfaire tous les pays, rappellent ceux qui ont eu lieu au sujet des forêts tempérées dans le cadre du protocole de Kyoto. La part anthropique de la bonne gestion forestière avait été surestimée et les modalités de prise en compte du secteur forestier avaient été ajustées favorablement aux circonstances nationales des Etats-Unis, de la Nouvelle Zélande, de

[66] http://agents.cirad.fr/index.php/Alain+KARSENTY/Intervention_au_COFO_2010. Dernier accès le 15 novembre 2012.
[67] *ibid.*

l'Australie et du Japon (Belna & Prédal, 2010). Le tableau ci-dessous résume les analogies et les différences que nous voyons entre les deux contextes (cf. tableau n°2).

Tableau 2: Similitudes et différences entre les contextes de négociation du protocole de Kyoto et de la période post-Kyoto. Source: *Auteur.*

Analogies	**Négociations du protocole de Kyoto** et secteur forestier tempéré (pays de l'annexe 1)	**Négociations post-Kyoto** et Forêts tropicales (pays forestiers en voie de développement)
	Modalités de prise en compte du secteur forestier tempéré négociées de façon à être favorables à certains pays	Ajustement des scénarios de référence aux circonstances nationales. Risque de surestimation de la déforestation future
	Intégration de la gestion forestière dans les activités du protocole de Kyoto en plus du changement d'usage des terres. Affaiblissement de l'effort de réduction des émissions dû à la surestimation de la part anthropique responsable de la bonne gestion forestière	Intégration de la dégradation puis des activités d'exploitation forestière, de boisement et de conservation, par rapport à un périmètre initial qui se limitait au changement d'usage des terres (déforestation). Fin de REDD+ comme politique climat et biodiversité forestière.
Différences	**Négociations du protocole de Kyoto** et secteur forestier tempéré (pays de l'annexe 1)	**Négociations post-Kyoto** et lutte contre la déforestation en zone intertropicale
	L'effort à consentir par les pays développés a déjà été défini (leurs engagements chiffrés ont déjà été pris).	Aucun engagement n'a encore été pris.
	L'intégration de la lutte contre la déforestation ne peut que venir affaiblir l'effort des pays développés, car sa prise en compte se fait via un mécanisme de compensation (MDP)	Les modalités de prise en compte de la déforestation n'ont pas encore été définies. Son lien éventuel avec les engagements à venir des pays développés n'est pas encore déterminé.
	Echelle projet : risques de fuites au sein d'un pays qui n'en reçoit pas de retombées financières	Echelle nationale : il n'y a plus de risque de fuites infra-nationales, en revanche des risques de fuites internationales. Les rémunérations vont transiter par l'Etat.
Similitudes	Risque de non-permanence persistant	
	Risque de non-additionalité persistant	

2.3. Des tentatives de ré-orientation de REDD+ vers une politique avant tout en faveur des forêts naturelles sont entreprises au sein de la Convention Climat

Face à ces glissements, y a-t-il des tentatives pour reprendre prise sur l'orientation de REDD+ ? La Commission Européenne (CE) et les Etats membres de l'Union Européenne (UE), porteurs

d'une des positions les plus ambitieuses pour l'accord Climat[68], essaient d'inscrire des objectifs globaux de lutte contre la déforestation brute et nette dans les décisions adoptées par les parties à la Convention (2.4.1).Sous la pression de plusieurs parties, et malgré les réticences d'autres, des garanties sociales et environnementales sont adoptées en 2010 (2.4.2). La Bolivie, de son côté, propose une alternative à REDD+ en se fondant sur une vision holistique des forêts, celle de la « Terre-Mère » (Conférence Mondiale des Peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère, 2010), qui refuse d'adopter le prisme et l'étalon carbone (2.4.3).

2.3.1. Les tentatives d'inscription d'objectifs précis relatifs à la préservation des forêts naturelles échouent et laissent place à une position frileuse de la Convention climat

Dans les vœux qu'ils expriment lors des appels à contribution de la convention climat, les pays ont l'opportunité de proposer des objectifs globaux pour REDD+. L'UE est la partie à la Convention la plus ambitieuse de ce point de vue. Mais sa tentative de prise sur l'accord négocié cède à plusieurs reprises face aux réticences plus largement partagées à s'engager sur un quelconque objectif chiffré et temporel. Au fil des négociations de 2009 à 2011, les objectifs quantitatifs présents dans les textes initiaux de négociation ont été supprimés.

Le texte provisoire issu des négociations inter-sessionnelles qui se sont tenues avant le sommet de Copenhague de 2009 commence par l'énoncé suivant, rédigés entre crochets : *« toutes les Parties devraient s'employer collectivement à mettre fin à la diminution du couvert forestier dans les pays en développement d'ici à 2030 au plus tard et à réduire le déboisement massif dans les pays en développement d'au moins 50 % d'ici à 2020 par rapport aux niveaux actuels* » (UNFCCC, 2009, p. 111). Des objectifs quantitatifs sont mentionnés, avec des échéances temporelles ; de plus, ils concernent non seulement des tendances nettes (« couvert forestier ») mais aussi des tendances brutes (« déboisements massifs »). Ce dernier point n'est pas clair du fait de la traduction française impropre, mais le texte de référence en anglais mentionne bien « gross deforestation » (« déforestation brute »). Mais la présence des crochets, témoigne de l'adhésion seulement partielle des Parties… Et dans l'accord de Cancun conclu en 2010, ce n'est plus qu'une allusion qualitative qui est faite à la réduction de la déforestation, en préambule de la partie consacrée à REDD+ et l'allusion à la déforestation brute a disparu de même que l'horizon temporel : « *les Parties devraient collectivement s'employer à*

[68] (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012 ; entretien avec le Ministère français de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, février 2011 ; entretien avec le Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes, février 2011*), Présentation Greenpeace France à AgroParisTech ENGREF dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013

ralentir, stopper et inverser la diminution du couvert et des stocks de carbone forestiers, en fonction de la situation nationale, conformément à l'objectif ultime de la Convention, tel qu'énoncé à l'article 2 » (CCNUCC, 2011, p. 13).

Des objectifs quantitatifs ont-ils réinvesti les textes de négociation depuis la Conférence de Cancun ? Dans leur soumission à l'organe scientifique et technique de la CCNUCC (l'OSAST), en septembre 2011, l'UE et ses Etats membres reprennent explicitement l'objectif provisoire des négociations pré-Copenhague[69] (UNFCCC, 2011b). Lors de cet appel à soumission de vues, l'UE est la seule partie (bailleurs et pays forestiers confondus) à afficher un objectif précis et avec échéance, qui plus est abordant la déforestation brute. Parmi les autres parties, les Etats-Unis, la Norvège et la Suisse explicitent le contenu, peu engageant, de l'accord de Cancun, et ne s'expriment pas au-delà (UNFCCC, 2011b). Mais force est de constater que même la position de l'UE est fragile. En effet, si l'on se penche sur les soumissions faites quelques semaines plus tard à la veille de la conférence de Durban de décembre 2011, auprès, cette fois, de l'organe politique de la CCNUCC chargé de construire le régime post-Kyoto - le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA en anglais)-, celle de l'UE ne fait plus référence qu'au texte de Cancun (European Union, 2011).

Dans le cadre de la CCNUCC, on le voit, l'adoption d'objectifs pour REDD+ est difficile. Les parties, comme l'UE, soucieuses de voir REDD+ prendre clairement en charge les enjeux de perte de forêts naturelles n'ont qu'une prise modérée sur l'accord négocié. Du point de vue des objectifs qu'elle se donne, la Convention Climat ne se positionne donc pas clairement sur la place que doivent occuper les actions de lutte contre la déforestation parmi l'ensemble des actions REDD+ possibles, relatives à l'évolution de la surface boisée. L'adoption de garanties sociales et environnementales, en 2010 lors de la Conférence de Cancun, tente de remédier à cela.

2.3.2. Les garanties socio - environnementales adoptées en 2010 par la CCNUCC visent à replacer les considérations environnementales et sociales au cœur des mesures REDD+

On peut voir l'adoption de garanties socio – environnementales par la CCNUCC comme une tentative réussie de réorienter REDD+ vers des actions favorables aux populations et à la biodiversité, une façon de réinvestir le champ des possibles. Il s'agit de principes et clauses de

[69] "*The EU seeks to mobilise sources to support the full implementation of results-based REDD+ actions, with the aim of halting global forest loss by 2030 at the latest, and reducing gross tropical deforestation by at least 50% of the current level by 2020*" (UNFCCC, 2011b, p. 55).

sauvegarde que les pays sont tenus de respecter, quels que soient les financements REDD+ dont ils bénéficient (UNFCCC, 2012a). On doit sans doute au négociateur principal chargé de conduire les négociations sur REDD+ au cours de l'année 2009 de la Conférence de Copenhague, d'avoir défini ce sujet comme prioritaire (FIELD, 2010). Si la portée des garanties est dans un premier temps affaiblie dans l'accord de Cancun qui ne les désignent pas comme obligatoires[70], elles retrouvent un caractère contraignant dans les décisions prises à Durban en 2011[71] (UNFCCC, 2012).

Que dire sur le fond des sept garanties socio - environnementales adoptées à Cancun ? L'objectif de limiter à 2°C le réchauffement de la température, l'intégrité environnementale du mécanisme et les diverses fonctions écosystémiques des forêts sont mentionnés dans les principes qui précèdent l'énoncé des garanties : « *1. Les activités visées au paragraphe 70 de la présente décision: a) Contribuent à la réalisation de l'objectif énoncé à l'article 2 de la Convention; […] d) Sont conformes à l'objectif de l'intégrité environnementale et tiennent compte des multiples fonctions des forêts et d'autres écosystèmes* » (CCNUCC, 2011, p. 29). Par ailleurs, une garantie porte explicitement sur la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique: « *il faudrait promouvoir* » des « *mesures qui soient compatibles avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique, en veillant à ce que les activités visées au paragraphe 70 de la présente décision ne se prêtent pas à une conversion des forêts naturelles mais incitent plutôt à protéger et à conserver ces forêts et les services rendus par leurs écosystèmes, ainsi qu'à renforcer d'autres avantages sociaux et environnementaux*[72] *»* (CCNUCC, 2011, p. 29). En visant à resituer REDD+ dans un champ d'action en faveur de la préservation des forêts naturelles et à éviter des actions de boisement directement ou indirectement dommageables pour les forêts (cf. illustration n°14), cette garantie aborde deux registres de plaidoyer que l'on va retrouver largement dans le cadre de REDD+ : d'une part favoriser les retombées positives sociales et écologiques de REDD+ (« *do good* » en anglais) et d'autre part ne pas causer de dommages sociaux et écologiques (« *do no harm* »

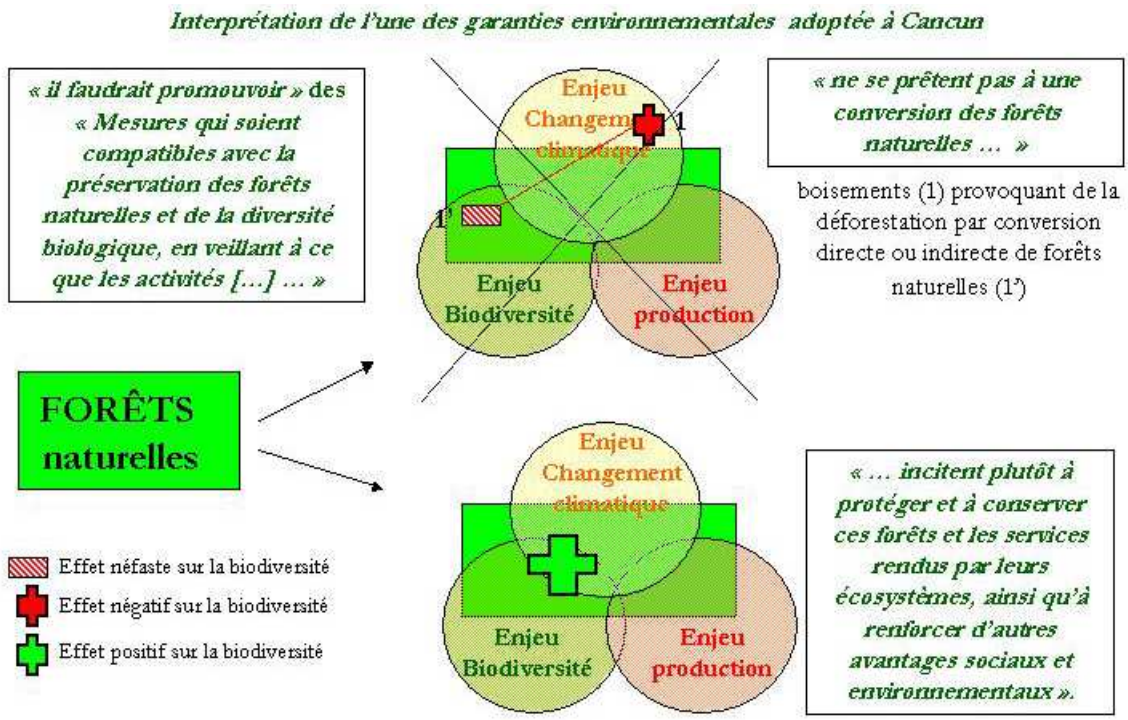
[70] A la veille du sommet de Copenhague, le corps du texte provisoire de négociation comporte un point entier sur ces garanties (UNFCCC, 2009). Mais aucune décision n'étant adoptée à Copenhague, les négociations sur le document se poursuivent au cours de l'année 2010. L'accord, impossible à Copenhague, est finalement conclu à Cancun (UNFCCC, 2011a). Mais l'adoption et la mise en œuvre des garanties sont laissées à l'appréciation des pays forestiers. L'énoncé des garanties est relayé en appendice et des formes verbales au conditionnel sont employées.

[71] *"63. Agrees that, regardless of the source or type of financing, the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, should be consistent with the relevant provisions included in decision 1/CP.16, including the safeguards in its appendix I, in accordance with relevant decisions of the Conference of the Parties;*
64. Recalls that for developing country Parties undertaking the results-based actions1 referred to in decision 1/CP.16, paragraphs 73 and 77, to obtain and receive results-based finance, these actions should be fully measured, reported and verified,2 and developing country Parties should have the elements referred to in decision 1/CP.16, paragraph 71, in accordance with any decisions taken by the Conference of the Parties on this matter" (UNFCCC, 2012a, p. 15)

[72] « *Compte tenu de la nécessité de moyens de subsistance durables pour les peuples autochtones et les communautés locales et de leurs liens d'interdépendance avec la forêt dans la plupart des pays, comme le reconnaît la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, tout comme la Journée internationale de la Terre nourricière ».*

en anglais) (CBD Secretariat, 2011; FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2010; IIED, 2011; Programme ONU-REDD, 2012, p. -). Bien que l'esprit des garanties de Cancun soit de prévenir les dommages, elles « *ouvrent tout de même largement la porte à la recherche de retombées positives en termes de biodiversité* » (*entretien avec le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, février 2012),* ce qui ne sera pas le cas de toutes les initiatives.

Illustration 14: Interprétation de l'une des garanties environnementales adoptée à Cancun. Source : *Auteur.*



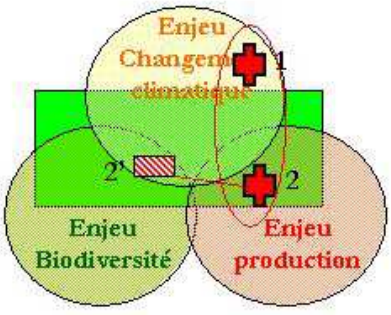
Depuis 2010, de très nombreuses publications (CBD Secretariat & GIZ, 2011; CBD Secretariat, 2011; IIED, 2011; SNV, 2011) et initiatives (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010; Programme ONU-REDD, 2012) reprennent ces deux lignes de plaidoyer, en allant plus loin que les garanties de Cancun. En effet, il y a plusieurs types et niveaux de dommages que certaines activités désormais éligibles à REDD+ peuvent causer à la biodiversité. De même, certaines actions REDD+ peuvent être bénéfiques pour la biodiversité de diverses façons et à des degrés divers.

"REDD+ could […] end up undermining biodiversity. For example, if it leads to the conversion of high-biodiversity natural forests to industrial monocultures, or to the afforestation of valuable, biodiverse non-forest ecosystems. There are also indirect risks to biodiversity, including 'leakage' — where deforestation, forest degradation and unsustainable forest management practices are simply displaced from areas with relatively low biodiversity to more biodiverse forests. Leakage control measures themselves, to provide alternative supplies of forest

and agricultural products, might even adversely impact biodiversity if they involve clearance of natural ecosystems or agricultural intensification.[…] On the positive side, REDD+ could open the door to improved in situ conservation by establishing protected areas and associated corridors for connecting landscapes. It could improve production forest management practices through incentives for activities such as reduced impact logging. It could improve forest governance through tenure reform and better law enforcement. And REDD+ could lead to better monitoring and reporting of biodiversity benefits through, for example, participatory forest monitoring approaches" (IIED, 2011, p. 2).

Entre un effet néfaste sur la biodiversité et des retombées positives, il y a la poursuite de la déforestation masquée par des boisements non dommageables pour la biodiversité (cf. illustration n°15 et n°16 options 3 et 4). Les garanties de Cancun ne visent pas explicitement à prévenir ce glissement essentiel de REDD+, d'une logique environnementale à une logique sectorielle productive. Si elles avaient voulu le faire, elles auraient pu proposer une hiérarchisation des activités entreprises dans le cadre de REDD+ : préserver en priorité les forêts naturelles avant de réaliser des boisements. Mais de toute évidence, elles sont déjà l'objet d'un compromis, en témoigne la disposition relative à la poursuite des activités productives de développement : les activités doivent : « *concorder* » *« avec les priorités et objectifs de développement nationaux […]* » et « *cadrer* » « *avec les besoins et objectifs nationaux de développement durable des Parties*» (CCNUCC, 2011, p. 29).

Illustration 15 : Le glissement de REDD+ vers une logique sectorielle productive non couverte par les garanties adoptées à Cancun. Source: *Auteur.*



Poursuite de la déforestation et de la dégradation forestière (2 et 2'), compensée par des boisements (1)

Une autre garantie mentionne 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 ou soient compatibles avec ces objectifs* » (CCNUCC, 2011, p. 29). La Convention sur la diversité biologique (CDB) est l'un de ceux-là. On remarque qu'elle n'est pourtant pas mentionnée, alors qu'elle le fut dans des textes

antérieurs de la négociation comme l'annexe à la décision sur REDD+ prise en 2007 (UNFCCC, 2008, p. 8). Cela tient au fait que plusieurs parties, notamment la Norvège, sont très réticentes à voir les actions entreprises dans le cadre de REDD+ et les financements importants associés, risquer de « se diluer » dans le vaste champ d'application de la CDB (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012).*

Le respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales est également pris en compte dans garanties adoptées à Cancun[73] alors que le texte de négociation pré-Copenhague ne mentionnait pas ce point en tant que tel. Les risques de non-permanence et de déplacements d'émissions sont également abordés.

Encadré 1 : Les deux lignes argumentaires employées pour replacer la biodiversité au cœur de REDD+ : le lien entre atténuation et adaptation, les risques et co-bénéfices de REDD+

Deux lignes argumentaires sont employées pour redonner de la place aux enjeux de biodiversité dans REDD+. La première lie la problématique de l'atténuation du changement climatique à celle de l'adaptation au changement climatique, et place à l'intersection la résilience des écosystèmes, concept clé associé à la biodiversité (CBD Secretariat, 2009a; IIED, 2011; SNV, 2011). Elle vise à montrer que la prise en compte de la biodiversité dans le mécanisme REDD+ est nécessaire au succès de celui-ci sur le moyen terme et sur le long terme[74]. L'argumentaire est le suivant : les écosystèmes naturels, notamment les forêts naturelles, ont des qualités de résilience qui sont directement liées à leur biodiversité ; cela leur donne une meilleure résistance aux stress générés par les changements climatiques à l'œuvre, et de meilleures capacités adaptatives. Dans la perspective d'atténuer les impacts du changement climatique, il convient donc de préserver ces écosystèmes naturels (IIED, 2011). L'« adaptation basée sur les écosystèmes » (*Ecosystem – based adaptation* en anglais) (IUCN, 2008) est une des approches clé reprises par cette ligne argumentaire (CBD Secretariat, 2009a).

La seconde ligne argumentaire aborde les risques environnementaux identifiés pour REDD+ (« do no harm ») et les potentiels bénéfices (« do good »). Les garanties de Cancun mobilisent partiellement cet argumentaire. La conversion des forêts naturelles en plantations, mentionnée par les garanties de Cancun, est l'un des risques de REDD+. Mais il n'est pas le seul (cf.

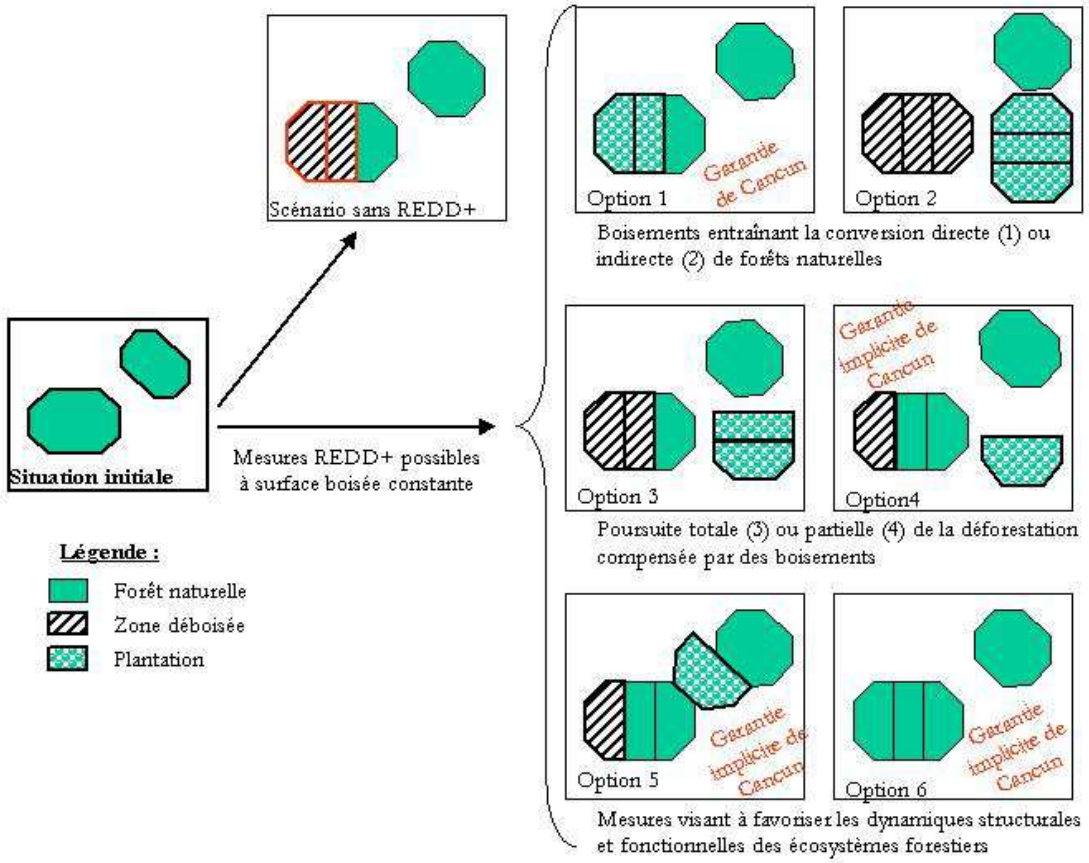
[73] « *Respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales, en tenant compte des obligations internationales pertinentes et des situations et législations nationales, et en notant que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* » (CCNUCC, 2011, p. 29)

[74] « *The need for such an approach is clear. If REDD+ is going to be effective in the long term, it must invest in forest biodiversity — to reduce the risks of forest ecosystem dysfunction in a changing climate and reversal of emission reductions* » (IIED, 2011).

illustration n°16, options 1 et 2). Ceux mentionnés le plus souvent dans la littérature sont les suivants : les boisements dans des zones riches en biodiversité, le déplacement du déboisement et de la dégradation des forêts vers des zones à plus faible valeur en carbone mais à valeur élevée en matière de diversité biologique, la perte potentielle de savoirs écologiques traditionnels (CBD Secretariat & GIZ, 2011; CBD Secretariat, 2011; IIED, 2011; SNV, 2011). Par ailleurs, l'usage, pour les reboisements, d'essences exotiques et/ou d'une faible diversité d'essences sont autant de corollaires négatifs.

Les retombées positives de REDD+ aussi appelées « co-bénéfices » (UNFCCC, 2007), « high-biodiversity REDD+ » (IIED, 2011), ou encore « bénéfices multiples » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2010), désignent les retombées positives en matière de biodiversité (au sens large) au-delà des retombées positives *allant de soi* (si une forêt est préservée, la biodiversité qu'elle abrite le sera par conséquent). Comme le recommandent plusieurs acteurs de REDD+, avec la CDB en chef de file, il s'agirait de préserver en priorité les forêts primaires, les lieux de vie des populations autochtones, les forêts intactes, les forêts à haute valeur de conservation, les zones favorisant la connectivité en tirant partie des travaux conduits dans le cadre des politiques pour la biodiversité, parmi lesquels les Plans stratégiques nationaux pour la biodiversité, les lacunes écologiques pour la création des réseaux d'aires protégées (CBD Secretariat & GIZ, 2011; CBD Secretariat, 2011; IIED, 2011; SNV, 2011). Une approche visant à favoriser les retombées positives pour la biodiversité pourrait s'exposer comme suit : les forêts naturelles sont préservées en priorité, plutôt que de reboiser ; si toute la déforestation brute ne peut être contenue, des zones présentant de forts enjeux environnementaux (connectivité entre massifs forestiers, services écosystémiques, biodiversité etc.) sont définies comme des priorités pour les mesures REDD+ ; les plantations réalisées le sont avec des essences endémiques, diversifiése, dans des zones choisies en fonction de leur pertinence écologique (restauration de connectivité, restauration de services écosystémiques etc.) (cf. illustration n°16, options 5 et 6).

Illustration 16 : Options REDD+ possibles relatives aux plantations. Source: *Auteur*



Si les garanties contiennent des éléments essentiels pour réorienter REDD+ vers un sous-espace des possibles plus favorable à la biodiversité, nous venons de voir qu'elles ne restructurent pourtant le champ des possibles que de façon modérée. La Bolivie, petit pays forestier, porte pour sa part dans la négociation Climat une position active et contestataire, ouvertement tournée vers la préservation des forêts naturelles et contre une approche marchande pour REDD+.

2.3.3. La position remarquable et remarquée de la Bolivie en faveur d'un mécanisme REDD+ reposant sur une vision holistique des forêts

Un pays, la Bolivie, s'inscrit en faux par rapport au mécanisme REDD+ tel qu'il est négocié et fait valoir sa propre vision de REDD+ qui contraste avec la vision dominante. Il n'est certes pas le seul pays à se porter en faux vis-à-vis d'une approche de financement par le marché (Parker et al., 2008), il est par contre le seul à vouloir supprimer l'étalon carbone et à revendiquer une vision des forêts radicalement différente de celle qui est portée par REDD+. La ténacité de la délégation bolivienne aidée par le mode de gouvernance onusien (prise de décision à l'unanimité) permet à cette vision dissidente de se maintenir au fil des négociations, en dépit des efforts des parties

influentes de la négociation pour la marginaliser (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012 ; entretien avec le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes français, février 2011*).

La Bolivie porte une vision écologique des forêts, qu'elle assimile à la Terre-Mère – elle se fait en cela le porte-parole des peuples autochtones : *"The forests and rainforest are the largest source of biodiversity. If deforestation continues, thousands of species, animals and plants will be lost forever. More than three quarters of accessible fresh water zones come from uptake zones in forests, hence the worsening of water quality when the forest condition deteriorates. Forests provide protection from flooding, erosion and natural disasters. They provide non-timber goods as well as timber goods. Forests are a source of natural medicines and healing elements not yet discovered. Forests and the rainforest are the lungs of the atmosphere. 18% of all emissions of greenhouse gases occurring in the world are caused by deforestation. It is essential to stop the destruction of our Mother Earth"* (Morales Ayma, 2010). Pour le président bolivien, il faut centrer les actions sur les forêts naturelles, avec une préoccupation de conservation qui dépasse la considération de stockage de carbone, et sans se rabattre sur la conduite de plantations. *"Integrated management of native forests and rainforest not only considering its mitigation function as CO2 sink but all its functions and potentiality, whilst avoiding confusing them with simple plantations". "For centuries, Indigenous peoples have lived conserving and preserving natural forests and rainforest. For us the forest and rainforest are not objects, are not things you can price and privatize. We do not accept that native forests and rainforest be reduced to a simple measurable quantity of carbon. Nor do we accept that native forests be confused with simple plantations of a single or two tree species. The forest is our home, a big house where plants, animals, water, soil, pure air and human beings coexist"* (Morales Ayma, 2010). Envisager les forêts à travers le prisme du Carbone est non seulement incompatible avec la vision holistique des forêts portée par le pays, mais cela facilite de plus la valorisation monétaire de celles-ci et met sur la voie de leur privatisation. C'est la porte ouverte à la marchandisation de la nature, très probablement via un mécanisme de marché ; ce qui n'est pas concevable dans une vision du monde telle que celle de A. Morales (Morales Ayma, 2010).

A l'été 2010, alors que le texte de négociation retravaillé depuis Copenhague est consensuel sur de nombreux points, la Bolivie, l'Arabie Saoudite et la Turquie demandent à « ré-ouvrir le texte », c'est-à-dire à discuter les points qui avaient fait l'objet d'un consensus et y introduisent des changements radicaux (FIELD, 2010). Outre les mentions relatives aux technologies de capture et de stockage de carbone dont l'Arabie Saoudite a l'initiative, des modifications majeures sont proposées par la Bolivie. Il s'agit d'une part de supprimer le terme « émissions » pour ne parler

plus que de « réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts » et d'autre part de revenir sur l'éligibilité de l'augmentation des stocks de carbone en forêt qui conduit à amalgamer forêts naturelles et plantations (Morales Ayma, 2010).

En décembre 2010, l'accord de Cancun est adopté malgré l'opposition de la Bolivie et en dépit, donc, de la règle du consensus qui prévaut aux Nations-Unies. Celle-ci persiste dans sa contestation du mécanisme REDD+ tel qu'il est négocié par les parties de la CCNUCC. En février 2012, alors que les Parties sont invitées à soumettre leurs vues sur les approches politiques et les incitations positives en matière de REDD+, elle propose de transformer REDD+ en un mécanisme conjoint d'adaptation et de réduction des émissions qui ne soit pas basé sur le marché[75]. Il serait fondé sur des références dépassant le carbone, qui reposeraient sur les multiples valeurs et fonctions des forêts (Plurinational State of Bolivia, 2012). Une telle proposition qui tranche avec la vision dominante ne suscite pour l'heure pas l'adhésion, néanmoins, elle retient l'attention de certaines ONGs et de certains négociateurs (Dooley & Horner, 2012) (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012*) et en persistant dans la négociation, une telle proposition rappelle que concilier biodiversité des forêts et climat est possible et même désirable.

2.4. Conclusion

Dans cette partie, nous avons cherché à décrypter comment la communauté internationale s'est saisie de la question de la déforestation, au début des années 2000, dans le cadre de son importante mobilisation contre le réchauffement climatique. Cela nous a amenée à exposer comment la négociation autour du mécanisme de rémunération des émissions liées aux forêts tropicales, REDD+, avait pris son essor. Initialement exclue du protocole de Kyoto, dans un contexte de négociation où elle risquait de porter un coup fatal à l'ambition environnementale de l'accord global déjà entamée, la lutte contre la déforestation a suscité une forte adhésion en 2005, dans un contexte de négociation nouveau, dans lequel les engagements des pays développés n'étaient pas encore pris et où l'échelle de mise en œuvre était désormais nationale.

Nous avons montré que certains éléments de la négociation sur REDD+ rappellent des points sensibles des négociations sur le secteur forestier tempéré dans le cadre du protocole de Kyoto, en particulier les références choisies pour apprécier les efforts et l'inclusion d'activité de gestion forestière. Dans les négociations sur le secteur forestier tempéré, ces points ont contribué à

[75] joint mitigation and adaptation mechanism : "Sustainable Forest Life" (Plurinational State of Bolivia, 2012)

affaiblir l'effort des pays développés. Dans le cas de la REDD+, nous avons montré que ces questions étaient également le terreau d'une perte de pertinence, d'intégrité et d'efficacité environnementales du futur mécanisme REDD+ : pour favoriser une large participation des pays forestiers et des bailleurs et pour tenter de donner satisfaction à des acteurs institutionnels et non institutionnels portant des visions des forêts différentes (centrées sur le carbone, sur des logiques productives, sur des considérations écologiques), le périmètre du mécanisme REDD+ a été étendu à des actions de boisement et l'ajustement des scénarios de référence à partir des tendances historiques est possible. Même si cette large participation peut permettre d'accroître *à priori* l'effort global contre le changement climatique et de limiter les risques de déplacement de la déforestation d'un pays à l'autre, les concessions faites en corollaire détournent potentiellement REDD+ de son objectif premier de réduire la déforestation.

Alors que le mécanisme REDD+ est toujours en cours de négociation, le maintien de l'adhésion réside dans le fait que des points de divergence sont encore non tranchés et que le champ des possibles se soit élargi de façon à possiblement contenter le maximum d'intérêts. Ces zones de flou planent particulièrement sur des éléments essentiels de l'intégrité et de l'efficacité environnementales de l'accord : peut-on être rémunéré par REDD+ sans faire d'efforts pour réduire la déforestation des forêts naturelles ? les réductions d'émissions issues de la REDD+ seront-elles liées aux engagements des pays développés, voire à d'éventuels engagements des pays forestiers et risquent-elles de les affaiblir ? c'est un point dur entre les pays en développement et les pays développés. Les scénarios de référence permettront-ils de rendre compte de véritables efforts en faveur du climat et des forêts ?

Dans ce contexte où l'intégrité et l'efficacité environnementales du futur mécanisme REDD+ sont fortement questionnées, des tentatives pour redonner une place centrale à ces préoccupations sont entreprises par quelques acteurs de la négociation : l'UE s'est efforcée d'inscrire des objectifs de réduction de la déforestation brute et de la déforestation nette chiffrés et temporels, la Bolivie porte avec persévérance une proposition de mécanisme REDD+ alternative, fondée sur une vision holistique des forêts qui serait celle des peuples autochtones. Certaines de ces tentatives débouchent sur des décisions de la CCNUCC, comme l'adoption de garanties environnementales et sociales à Cancun en 2010. En plus de donner une nouvelle polarisation au champ des possibles pour la REDD+, elles montrent qu'une réorientation de la négociation où se poursuit la construction de la REDD+ est possible.

Conclusion

Dans ce premier chapitre, nous avons exposé le contexte dans lequel s'inscrit notre problématique de recherche, celui de la destruction persistante des forêts tropicales et de l'émergence d'une nouvelle politique internationale relative aux forêts, émanant des négociations Climat : la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD+). Nous avons avancé en deux temps, nous penchant tout d'abord sur le problème de la déforestation et voyant ensuite comment la communauté internationale se propose d'y répondre avec la politique REDD+.

Lorsque dans un premier temps nous avons voulu caractériser la déforestation au niveau mondiale et les enjeux écologiques qu'elle suscite, nous ne pensions pas nous heurter à un problème de niveau supérieur, à savoir la conceptualisation problématique du problème de la déforestation par la FAO. L'institution qui fait référence en matière d'inventaire forestier au niveau mondial traite en effet la question d'une façon non pertinente pour l'action en faveur de la conservation des forêts naturelles : dans sa définition de la forêt, la FAO assimile les plantations aux forêts naturelles, elle présente par ailleurs les dynamiques forestières essentiellement en termes *nets* si bien que l'on ne peut se représenter, au niveau d'un bassin forestier, les pertes de forêts naturelles ; enfin elle ne documente par l'évolution des services écosystémiques et de la biodiversité. Les inventaires forestiers de la FAO qui sont le support de la majorité des études sur les forêts sont donc fortement orientés vers la dimension productive des écosystèmes forestiers et servent mal un projet qui vise à préserver les forêts pour leur dimension écologique. Il nous a donc fallu nous tourner vers d'autres sources, en particulier issues de la littérature d'écologie, pour mettre en évidence les enjeux écologiques de la déforestation des forêts tropicales.

Au moment de caractériser les pressions anthropiques qui s'exercent sur les forêts, nous avons été confrontée à la co-existence de visions divergentes du problème de la déforestation. Elles s'illustrent dans les controverses sur les facteurs de déforestation : ceux qui désignent comme principaux moteurs de la déforestation les pratiques des populations locales motivées par la croissance démographique et la pauvreté, ceux qui à l'inverse attribuent l'essentiel de la déforestation aux activités industrielles dont les productions sont destinées au marché mondial et qui sont supportées par des politiques publiques de développement. Le diagnostic même du problème de la déforestation est donc le lieu d'une confrontation des visions des forêts et des causes de la déforestation.

Dans cette première partie, nous avons donc montré que poser le problème de la déforestation en des termes politiques et conceptuels pertinents pour l'action en faveur de la préservation des forêts nécessitait de se distancier de la conception dominante du problème donnée par la FAO et de prendre note des controverses existantes sur les causes de la déforestation.

Fort de cette analyse, nous nous sommes intéressée dans un deuxième temps à la politique internationale REDD+ qui annonce s'attaquer au problème de la déforestation par l'angle de la lutte contre le réchauffement climatique. Nous avons cherché à voir si la façon dont la REDD+ posait le problème laissait envisager des actions appropriées. Nous avons alors mis en évidence des glissements successifs dans le cadrage adopté par la REDD+ qui remettent en question sa pertinence *a priori* pour la préservation des forêts tropicales (inclusion d'activités de boisement, modalités de comptabilité). Ces glissements sont fortement liés au cadrage problématique proposé par la FAO et font par ailleurs écho à l'érosion de l'intégrité environnementale qui a eu lieu lors de l'intégration du secteur forestier tempéré au protocole de Kyoto, au début des années 2000.

Nous avons montré que dans le champ des possibles élargi, la REDD+ pouvait s'incarner dans un gradient allant d'une politique effectivement favorable à la fois à la lutte contre le changement climatique et à la préservation des forêts naturelles, à une politique visant à maximiser les flux de financement carbone dans la lignée des marchés carbone actuellement en exercice dans le cadre du protocole de Kyoto. Or cette dernière approche peut n'être bénéfique ni pour l'atténuation du changement climatique (à cause des opportunités de compensation des émissions d'autres secteurs) ni pour les forêts (à cause de la possibilité de réaliser des boisements en place de préserver les forêts). Alors que la REDD+ est encore en négociation dans l'enceinte de la Convention Climat et que les premières initiatives de préparation au mécanisme REDD+ se mettent en place (cf. chapitre 2), des positions contrastées s'expriment d'ores et déjà : le gouvernement bolivien en faveur d'une approche holistique des forêts, le cabinet de conseil Mc Kinsey comme le chantre de la finance carbone au prix de l'intégrité et de la pertinence environnementales de REDD+. Pour ce qui est du cadrage donné par la CCNUCC en faveur d'une REDD+ pertinente pour la biodiversité, nous avons montré qu'il était ambivalent. Résultat d'une âpre négociation entre acteurs tenants de visions divergentes pour les forêts, il témoigne de cette confrontation : l'inclusion de garanties sociales et environnementales à l'accord de Cancun est le reflet d'une tentative réussie pour intégrer les préoccupations environnementales tandis que

le refus de mentionner un objectif de réduction de la déforestation temporel et quantitatif illustre le contraire.

Ce chapitre a donc cherché à poser explicitement l'enjeu écologique qui se cache derrière la REDD+ et derrière l'habillage environnemental dont elle est vêtue. Nous avons montré que la REDD+ ne peut en fait être qualifiée *a priori* de politique environnementale en faveur du climat *et* des forêts et ce en dépit des discours qui visent à l'assimiler à « la » nouvelle politique internationale de lutte contre la déforestation. Elle est en fait avant tout une politique « carbone », et en cela elle peut avoir des impacts négatifs sur la biodiversité, au même titre que d'autres politiques sectorielles. Pour être en faveur de la biodiversité forestière, elle doit être conçue en ce sens par les acteurs influents et les initiatives influentes de la préparation à REDD+ ; le FPCF en fait partie. C'est l'objet du chapitre suivant que de présenter ces initiatives pilotes visant à préparer ou préfigurer le futur mécanisme REDD+ et ce sera l'objet de la thèse de voir dans quelle mesure le FPCF s'attèle à offrir un cadrage pertinent pour la conservation des forêts et de la biodiversité.

SECOND CHAPITRE – La mobilisation des acteurs lors de la phase de préparation à REDD+ et notamment au sein du Fonds de Partenariat pour le Carbon Forestier

Introduction

"*Norway is prepared to allocate up to NOK three billion*[76] *a year to efforts on reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*" peut-on lire sur le site de l'Initiative du gouvernement norvégien en faveur des forêts et du climat[77] (IICF). Le montant engagé par la Norvège pour les quelques années de « préparation à REDD+ »[78] est inégalé par les autres bailleurs, bien que d'autres contributions soient substantielles. En quoi consiste cette phase de préparation à REDD+ qui mobilise si activement certains bailleurs et plus largement toute la « communauté internationale » ?

Lors de la Conférence Climat de Bali en décembre 2007, les parties à la Convention invitent à mettre en place des initiatives de renforcement de capacité pour « préparer » l'opérationalisation du mécanisme REDD+ et créer les conditions de son succès (UNFCCC, 2008, p. 8). Le postulat assumé par les instigateurs de cette période de préparation est le suivant : le « mécanisme REDD+ » ne pourra fonctionner que si les pays sont prêts, d'un point de vue politique et technique. Du point de vue politique, la préparation à REDD+ vise à appuyer un certain nombre de mesures politiques et institutionnelles qui apparaissent être un préalable nécessaire aux rémunérations incitatives de REDD+. Du point de vue technique, elle vise à financer l'établissement de scénarios de référence devant permettre d'apprécier les « efforts » faits par les pays ainsi que l'élaboration de systèmes de suivi du couvert forestier (et des émissions associées) pour rémunérer les pays sur la base de réductions d'émissions démontrées.

L'une de nos principales hypothèses de recherche étant que la prise en charge de l'environnement dans REDD+ est impulsée par des acteurs qui portent ces préoccupations environnementales et que la compréhension du processus de préparation à REDD+ passe par l'analyse du

[76] 300 milliards de couronnes norvégiennes est l'équivalent d'environ 400 millions d'euros (taux de change au 25 février 2013)

[77] http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-/what-do-we-finance.html?id=557700. dernier accès le 1er novembre 2012

[78] Cette période dite « de préparation » désigne la période précédant l'opérationalisation de REDD+ dans le cadre de la Convention Climat.

positionnement stratégique des acteurs, nous allons donc présenter en même temps, dans ce second chapitre, d'une part la phase de préparation à REDD+ et les principaux acteurs qui s'y mobilisent, en particulier les acteurs porteurs de préoccupations environnementales et d'autre part notre étude de cas, le FPCF.

Nous débutons ce chapitre par un panorama des activités et des initiatives entreprises dans le cadre de la préparation à REDD+ (Partie 1) ; nous nous focalisons ensuite sur notre étude de cas : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) qui est l'un des principaux programmes pilotes de cette période de préparation (Partie 2).

1. La période de préparation à REDD+ : une grand messe donnant lieu à un foisonnement d'initiatives

Le paysage d'activités et d'initiatives de préparation qui ont vu le jour est foisonnant tant au niveau international qu'au niveau national. Il est difficile de dresser un panorama exhaustif et fiable, car les initiatives sont nombreuses et certaines sont présentées comme nouvelles alors qu'il s'agit ni plus ni moins d'anciens financements réemployés opportunément[79]. Dans un tel exercice, même les quelques études (Simula, 2010; Wertz-Kanounnikoff & Kongphan-apirak, 2009) et les initiatives institutionnelles[80] qui s'attèlent à une tâche similaire, ne sont que d'une aide limitée. Il y a mille et une façons de décrire la préparation à REDD+…. Par le type d'actions entreprises et d'acteurs impliqués, par les montants investis, par les publications réalisées sur le sujet. Nous visitons ici le paysage de la préparation à REDD+ en nous penchant sur de grandes catégories d'acteurs : les pays forestiers principaux protagonistes de REDD+ et les bailleurs publics (3.1), les institutions internationales (3.2), les ONGs (3.3) et le secteur privé (3.4). En brossant ce vaste panorama, outre montrer la position plutôt favorable ou plutôt réservée des divers acteurs sur REDD+, nous cherchons à identifier les acteurs qui affichent une conception de REDD+ en faveur de la préservation des forêts naturelles. L'analyse détaillée se trouve en annexe (cf. annexes 2.1 à 2.8), l'essentiel de l'analyse est rapportée ci-dessous.

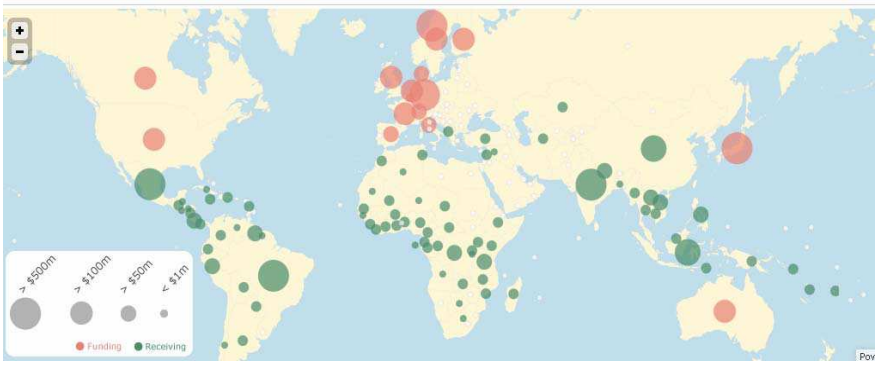
[79] Présentation CIRAD à l'ENGREF-AgroParisTech, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013 et entretiens administration française en 2011.
[80] http://www.faststartfinance.org/. Dernier accès le 1er juin 2012
http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/index_en.htm. Dernier accès le 1er juin 2012

1.1. Les pays forestiers sont globalement massivement impliqués dans la préparation à REDD+ bien que bénéficiant de financements très hétérogènes

La quasi-totalité des pays forestiers participent activement aux initiatives multilatérales et bilatérales mises en place, à l'exception toutefois de quelques pays réfractaires, peu nombreux (l'Angola, le Venezuela, Myanmar). Certains pays ont une implication différenciée selon le type d'initiatives : le Brésil ne souhaite pas participer à des initiatives multilatérales mais est engagé dans des accords bilatéraux, la Bolivie, l'Equateur et le Paraguay sont fortement réservés sur les initiatives administrées par la Banque mondiale mais sont bien impliqués dans le programme REDD+ des Nations-Unies... En ce qui concerne la répartition des financements de la préparation à REDD+ entre les différents pays, elle apparaît très hétérogène, certains pays bénéficiant d'abondants financements bilatéraux tandis que d'autres ne recevant qu'une subvention multilatérale modeste (cf. illustration n°17). (Cf. annexe n° 2.1)

La Bolivie se distingue des autres pays par le fait qu'elle revendique clairement une approche de REDD+ qui place la biodiversité au centre, c'est l'approche alternative qu'elle promeut dans le cadre de la CCNUCC (cf. chapitre 1). De très nombreux autres pays sont toutefois également impliqués dans des initiatives visant à favoriser la prise en compte des aspects environnementaux (qu'il s'agisse des Standards sociaux et environnementaux mis en place par l'Alliance pour le climat, les communautés et la biodiversité (CCBA), des Principes et critères sociaux et environnementaux développés par le programme ONU-REDD ou encore des cartographies carbone et biodiversité proposées par le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE – WCMC)).

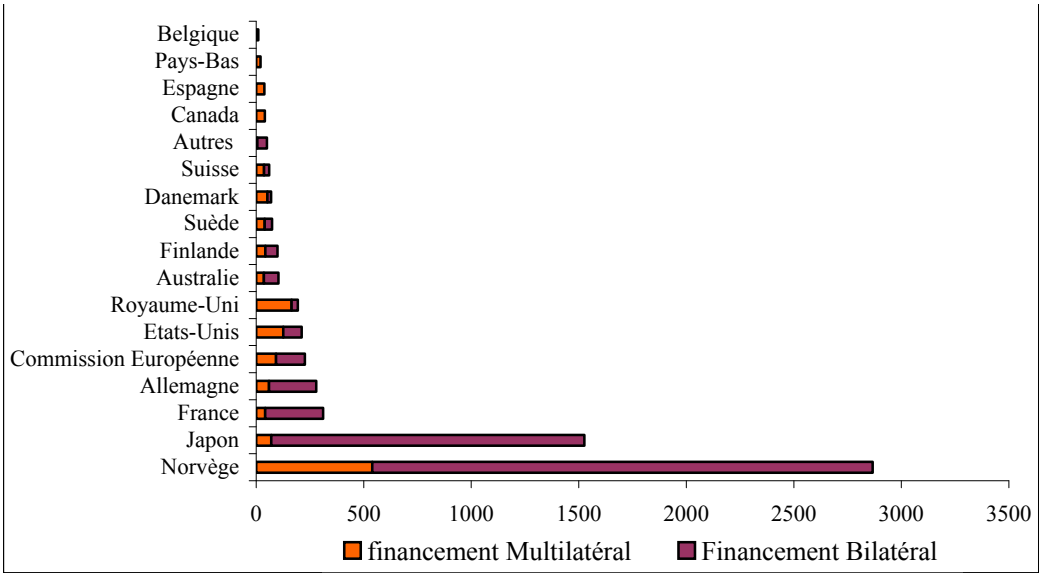
illustration 17: Financements précoces pour REDD+ d'après les déclarations des bailleurs au mois de Décembre 2012. Source: *http://reddplusdatabase.org/by/funders*; *http://reddplusdatabase.org/by/recipients*. Dernier accès le 1er décembre 2012.



1.2. Les bailleurs de l'aide publique au développement sont unanimement mobilisés sur REDD+ à travers des canaux bilatéraux et multilatéraux

En ce qui concerne les bailleurs, tous les traditionnels bailleurs de l'aide publique au développement sont mobilisés sur la préparation à REDD+ (Cf. annexe n°2.2). Il en est un toutefois - qui n'est d'ailleurs pas un bailleur traditionnel du secteur forestier - qui domine de par ses financements massifs de plusieurs milliards de dollars : la Norvège (cf. annexe n°2.3). Dans le cadre de son Initiative internationale forêts – climat (IIFC), le gouvernement norvégien a en effet promis d'importants montants au Brésil, à l'Indonésie et au Guyana, pour l'achat de réductions d'émissions et il contribue par ailleurs abondamment à toutes les initiatives multilatérales de préparation. Pour ce qui est de s'impliquer en faveur d'un REDD+ qui prenne sérieusement en compte des considérations environnementales, l'on peut mentionner, sur la base des programmes de recherche et des initiatives qu'ils fiancent : le Ministère Allemand de l'Environnement, la Commission Européenne, et dans une moindre mesure la Norvège et le Royaume-Uni.

illustration 18 : Contributions financières des bailleurs publics de la préparation à REDD+ sous forme multilatérale et bilatérale. Source: (Simula, 2010)



1.3. Les organisations internationales : la Banque mondiale occupe une place centrale tandis que les organisations internationales traditionnellement en charge des forêts sont en retrait

On ne peut parler de la préparation à REDD+ sans aborder le rôle central joué par la Banque mondiale (cf. annexe n°2.4). Dans le réseau REDD+, c'est l'un des acteurs principaux, au carrefour de plusieurs financements multilatéraux et donc en relation avec la plupart des acteurs

de REDD+. Son positionnement précoce sur les marchés du carbone et notamment sur les projets forestiers avec le Fonds BioCarbone y est pour beaucoup (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012 ; entretien avec le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes français, février 2011*).

Dès l'appel de Bali, la Banque mondiale s'est positionnée comme acteur central de la période de préparation à REDD+. Elle est tout d'abord responsable de la gestion fiduciaire du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), dont le programme spécial « REDD+ - gestion forestière durable », représentait en 2010 le tiers des financements internationaux et multilatéraux REDD+ (750 millions de dollars américains) (Simula, 2010).

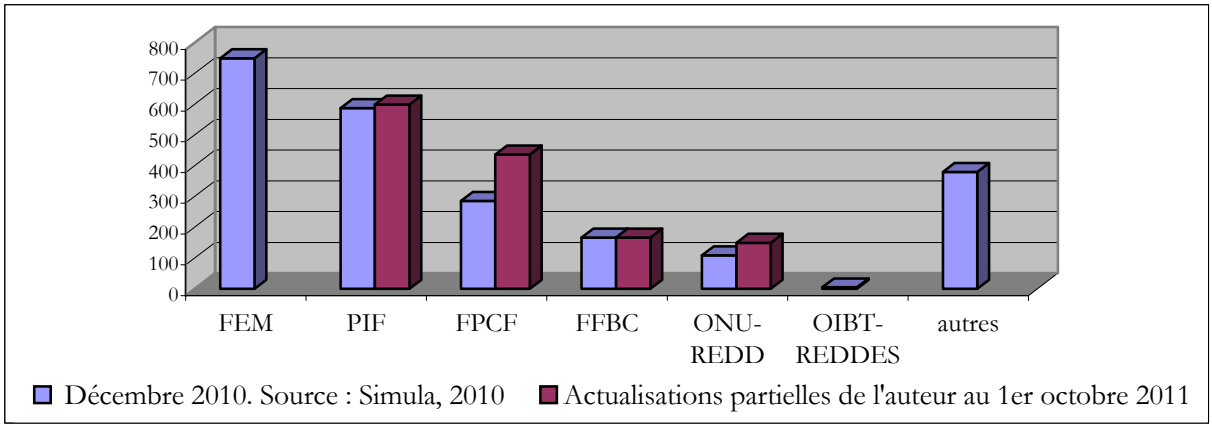
La Banque mondiale est également l'agent administrateur de deux fonds climat dédiés à la forêt : le Programme d'Investissement Forestier (PIF) et le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF), qui sont parmi les programmes multilatéraux les mieux dotés financièrement. Il contribue aux investissements liés au renforcement de capacités et aux mesures de préparation à REDD+ dans huit pays : le Brésil, le Burkina Faso, le Ghana, l'Indonésie, le Laos, le Mexique, le Pérou et la République Démocratique du Congo. Quant au FPCF, nous l'abordons en détail dans la seconde partie. Il est composé de deux fonds dont l'un finance les tout premiers stades de la préparation à REDD tandis que l'autre teste les rémunérations de réductions d'émissions, une fois le renforcement de capacités et les investissements réalisés. De plus, la Banque mondiale administre les financements bilatéraux norvégiens pour le Guyana (Government of Norway, 2012). Depuis 2010, elle assure en outre, les services de secrétariat du Partenariat Mondial REDD+ qui regroupe tous les pays, bailleurs et forestiers, participant à REDD+, ce qui la situe au cœur des relations entre acteurs sur REDD+.

La place centrale tenue par la Banque mondiale ne doit toutefois pas masquer le rôle important joué par les Nations-Unies en dehors de la Convention Climat, avec le programme ONU-REDD administré par trois agences des Nations-Unies : le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) et l'Organisation Mondiale pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO). Même s'il bénéficie du soutien d'un plus petit nombre de bailleurs que le FPCF et pour un montant total également inférieur - 118 millions de dollars (respectivement 105 millions de la Norvège, 8 du Danemark, 3

du Japon et 2 de l'Espagne)[81]- le programme REDD+ des Nations-Unies n'en est pas moins une initiative multilatérale majeure de la préparation à REDD+ de par le nombre de pays forestiers qui le composent. Parmi les quarante membres et observateurs[82], seize pays (Bolivie, Cambodge, Equateur, Iles Salomon, Indonésie, Nigeria, Panama, Paraguay, Philippines, Papouasie nouvelle Guinée, RDC, République du Congo, Sri Lanka, Tanzanie, Vietnam, Zambie) reçoivent des financements de l'ordre de 5 millions de dollars pour élaborer et mettre en œuvre leurs programmes nationaux REDD+.

Du point de vue de notre problématique de recherche, le PNUE mérite d'être mentionné d'une part pour ses travaux menés dans le cadre du programme ONU-REDD concernant l'établissement de principes et critères sociaux et environnementaux et d'autre part pour ceux de cartographie du carbone et de la biodiversité liés aux forêts, menés dans plusieurs pays avec le soutien du Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature (en anglais WCMC) (cf. annexe n°2.5).

Illustration 19: Budgets des initiatives multilatérales de préparation à REDD+ (en millions de dollars américains)[83]. Sources : (Simula, 2010), *http://www.climatefundsupdate.org/listing*. Dernière consultation le 1er octobre 2011.



La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) s'est depuis 2010 progressivement mobilisée sur REDD+ tentant de faire percer dans la négociation Climat et dans la phase de préparation les

[81] Chiffres au mois de novembre 2012. http://www.climatefundsupdate.org/listing. Dernier accès le 15 novembre 2012.
[82] au 15 mai 2012
[83] A noter, toutefois, que dans l'année qui a suivi la réalisation de l'étude, le budget du FPCF a presque doublé (passant de 285,7 millions en décembre 2010 à 436,8 millions au 1er octobre 2012[83]) et les budgets de l'ONU-REDD et du PIF ont eux –aussi augmenté sur cette même période. Cela ne change toutefois que peu les poids relatifs des programmes

engagements pris par les pays dans son enceinte (cf. annexe n°2.6). Sa mobilisation et sa contribution au débat sur REDD+ ont cru au fil des années, à travers les décisions prises par les parties à la Convention d'une part et à travers l'important travail de production intellectuelle et de capitalisation des réflexions existantes mené par le secrétariat de la Convention avec le soutien de plusieurs bailleurs d'autre part. Pourtant, la CCNUCC, par le biais de certaines parties influentes, persiste à vouloir limiter au maximum les liens et la collaboration explicite entre les deux conventions[84] (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012).*

En témoignent les propos ci-dessous recueillis auprès d'un négociateur européen : « *Le principal ennemi de la biodiversité c'est que c'est compliqué : multi-dimenssionnel. Ca a l'air brumeux, c'est trop grand. C'est très difficile à vendre. Et en particulier dans REDD+ ils sont très soucieux de faire quelque chose qui marche. L'idée d'être efficace avec REDD+ est tout à fait louable. Mais du coup la biodiversité c'est difficile à saisir en terme de concept. On a une sauvegarde en matière de biodiversité, la 2.e. sur les forêts naturelles et la conservation de la biodiversité. Dans le texte de Durban, il y aussi une reconnaissance explicite du potentiel de REDD+ d'avoir des bénéfices, donc pas seulement sauvegarde. C'est un pas de plus […]. Il y a un aspect opérationnel et des aspects institutionnels : la CDB a son propre rythme et ses propres préoccupations. Si on commence à lier la CDB et la CCNUCC on risque de se ralentir. Donc tu n'as jamais une mention explicite de la CDB dans les textes de la CCNUCC. Et pourtant, tu as les objectifs d'Aichi [engagement pris lors de la conférence de la CDB à Nagoya] qui sont tout a fait pertinents pour REDD+* » (*entretien avec un négociateur européen REDD+, février 2012*).

1.4. Les ONGs internationales et nationales ainsi que les organisations de la société civile assument des positions contrastées dans la phase de préparation à REDD+

Les ONGs internationales et nationales sont très actives non seulement en marge des négociations Climat, dans ce qu'on appelle le « off », mais aussi dans la période de préparation, qui nous intéresse ici. Leurs modes de participation et leurs positions sont contrastés. Pour certaines, l'implication dans REDD+ passe par la mise en œuvre de projets sur le terrain ; pour d'autres, c'est à travers l'organisation de débats au niveau international, la production de rapports et d'analyses, la participation aux initiatives multilatérales en tant qu'observateurs ou encore le lobbying qu'elles interviennent dans l'espace d'actions de REDD+ (cf. annexes n° 2.7 et 2.8). Certaines ont la perspective de retirer de REDD+ des bénéfices substantiels, à travers les

[84] présentation Ministère des Affaires Etrangères et Européennes à l'ENGREF-AgroParisTech, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013

marchés du carbone. D'autres, au contraire, sont opposées à la logique finance carbone ou au dévoiement de REDD+ vers des activités productives, et tentent de prendre prise sur la préparation à REDD+ en portant leur voix contestataires et en s'impliquant à des degrés divers dans les initiatives multilatérales existantes.

Embrasser l'ensemble des ONGs internationales et nationales, des pays du Nord et des pays forestiers ainsi que l'ensemble des organisations de la société civile mobilisées sur la question et détailler leurs relations avec les acteurs de REDD+, leurs motivations et leurs revendications, leurs modes d'intervention, serait l'objet d'un travail de thèse en soi. Dans les annexes n° 2.7 et 2.8 qui exposent notre analyse, nous nous sommes fixée comme modeste projet de donner un aperçu partiel de cette nébuleuse, au niveau international[85], d'y situer quelques-uns des protagonistes dont l'action nous apparaît particulièrement structurante, influente ou remarquable et de présenter plus en détail les prises de position de certains d'entre eux en faveur d'une approche biodiversité pour REDD+.

Globalement, nombreuses sont les ONGs et les mouvements internationaux qui participent à la phase de préparation à REDD+ aux niveaux local, national et international. Leur mobilisation est forte et contrastée, depuis les promoteurs de REDD+ jusqu'aux réfractaires, en passant par les critiques et les contestataires. La principale ligne de fracture réside dans la logique finance carbone adoptée volontiers par certaines ONGs (notamment les ONGs qui développent des projets REDD+ locaux) et rejetée par d'autres, certaines pouvent aller jusqu'au rejet plus global de REDD+. Deux registres de critiques sont développés par les ONGs et les mouvements qui s'inscrivent en faux par rapport à la finance carbone : des critiques sur la marchandisation du vivant et la spoliation des droits des populations, d'autres critiques sur la conservation des forêts pour leur rôle écologique.

Les partisans d'un REDD+ s'inscrivant dans la finance carbone qui régit les actions visant la lutte contre le changement climatique sont souvent ceux qui ont des projets sur le terrain. Certaines ONGs, comme The Nature Conservancy (TNC), sont également bailleurs dans des initiatives multilatérales. D'autres ONGs, comme Right and Resources Inititative (RRI), déploient leur action pour favoriser la participation d'acteurs minoritaires dans REDD+ et plus globalement pour favoriser le dialogue entre parties prenantes. Les ONGs de plaidoyer, comme Greenpeace,

[85] Nous abordons de façon extrêmement limitée les associations et ONGs des pays forestiers, dont l'action est davantage orientée vers le niveau national ; dans chaque pays, elles sont nombreuses à participer et à intervenir dans le processus national REDD+ selon des modalités très diverses

Global Witness ou Rainforest Foundation, et certains mouvements sociaux, le Caucus d'Accra, tentent de réorienter REDD+ vers une approche plus pertinente d'un point de vue environnemental et de justice sociale, soit dans les enceintes multilatérales en tant qu'observateur soit directement dans les pays en participant aux processus nationaux REDD+, et par la voie de productions intellectuelles. Enfin les ONGs et les mouvements sociaux les plus contestataires, comme la platte-forme No-REDD ou le blog REDD-Monitor, interpellent la communauté internationale et dénoncent les orientations problématiques de REDD+, notamment à travers des publications.

Nombreuses sont les ONGs qui plaident et agissent pour que la biodiversité soit bien au cœur de la construction de REDD+ tant au niveau national qu'au niveau international. L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité (CCBA) - qui correspond à un regroupement d'ONGs – et l'ONG CARE ont pour leur part lancé dès 2010 un processus consultatif et participatif pour établir des Standards sociaux et environnementaux pour la mise en œuvre de REDD+ à l'échelle nationale (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010, 2012) (cf. annexe n° 2.8). L'initiative tire partie du travail déjà accompli par le CCBA pour certifier les projets forestiers du marché du carbone volontaire. Ces standards sociaux et environnementaux vont être utilisés par plusieurs pays et Etats pour concevoir et mettre en œuvre leurs programmes nationaux REDD+ : l'état de l'Acre au Brésil, l'Equateur, la province du Centre Kalimantan en Indonésie, le Népal et la Tanzanie depuis 2010, le Guatemala, le Libéria, le Mexique, la province de l'Est de Kalimantan, la région de Saint Martin au Pérou et l'État brésilien d'Amazonas depuis 2012.

1.5. Le secteur privé : d'un côté quelques fondations et philanthropes bailleurs de REDD+, de l'autre des bureaux d'étude et des instituts qui trouvent une source de travail importante dans la préparation à REDD+

Le secteur privé joue un double rôle dans la préparation à REDD+ : pour partie bailleur, pour partie opérateur à travers de l'expertise ou de la mise en capacités. Dans l'ensemble, il porte une approche de REDD+ fondée sur la logique de la finance carbone, le plus souvent activement, parfois plus passivement. Même si les financements issus d'entreprises, de fondations privées, de philanthropes ou des marchés du carbone ne sont pas comparables - du point de vue de leurs montants - aux financements de l'aide publique au développement, ils contribuent tout de même à la préparation à REDD+ sur le plan du développement des capacités ou de la production intellectuelle (Simula, 2010).

Pour ne citer que quelques exemples, British Petroleum (BP) et une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) contribuent - modestement toutefois - au fonds carbone du FPCF comme nous le verrons dans la partie ci-dessous ; Shell finance des projets du marché volontaire ; la fondation Gordon & Betty Moore appuie plusieurs pays dans leurs processus nationaux de préparation à REDD. En Colombie, par exemple, elle finance le développement d'un système de suivi et de mesure du couvert forestier qui sert de base aux calculs des stocks de carbone. D'un point de vue « production intellectuelle », c'est elle qui finance le projet d'appui aux négociateurs des pays forestiers conduit par FIELD, que nous avons mentionné plus haut. La fondation David et Lucile Packard contribue également à la préparation à REDD+, elle a notamment co-financé l'étude commanditée par le gouvernement norvégien à l'Institut Méridien à la veille de la conférence de Copenhague, étude largement diffusée (Angelsen & al, 2009). Toujours dans le registre « production intellectuelle », un réseau de philanthropes, le Forests Philanthropy Action Network (FPAN), a réalisé une étude approfondie visant à informer la mise en œuvre de REDD+ en Afrique (Mercer, Finighan, Sembres, & Schaefer, 2011).

En tant qu'opérateur, le secteur privé est présent dans la préparation à REDD+ à travers de multiples activités : expertise, conseil, mise en capacités. Dans le registre « production intellectuelle », nous venons d'évoquer l'institut Méridien à qui le gouvernement norvégien a commandité un rapport visant à « [*évaluer] plusieurs considérations importantes relatives à un futur mécanisme REDD dans le cadre de la CCNUCC et [s'efforçant] d'élucider et de circonstancier les choix essentiels requis pour l'inclusion de la REDD dans un accord a Copenhague* » (Angelsen & al, 2009, p. vii). Cet Institut est par ailleurs sollicité dans d'autres initiatives de la préparation à REDD+ - comme le FPCF - notamment pour du travail d'animation (cf. chapitre 8).

Comme nous l'avons déjà évoqué dans le premier chapitre, plusieurs gouvernements de pays forestiers (RDC, Indonésie, Guyana, Papouasie Nouvelle Guinée) ont fait appel au Cabinet Mc Kinsey aux débuts de REDD+ pour des services d'expertise et de conseil, le plus souvent sur financements d'aide publique au développement (Rainforest Foundation, 2005b). Il a été également contracté pour l'animation de réunions. Mais il a vu progressivement sa crédibilité et sa réputation entachées[86] (Caramel, 2011) en particulier du fait des courbes d'abattement et des modèles de développement fortement critiquables qu'il s'attachait à diffuser auprès des

[86] http://www.greenpeace.org.uk/blog/forests/mckinseys-bad-advice-threatening-rainforests-it-cant-be-trusted-20111110. Dernier accès le 1er novembre 2012 ; http://www.greenpeace.org.uk/media/reports/bad-influence-how-mckinsey-inspired-plans-lead-rainforest-destruction. Dernier accès le 1er novembre 2012

gouvernements qu'il conseillait. Parmi les autres bureaux d'étude fortement sollicités notamment en appui aux administration dans les processus nationaux REDD+, on trouve l'ONFI, Climate Focus, le Smithsonite Institute (Coordination Nationale REDD, 2011; Kenya Forest Service, 2010; Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010; Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010; Ministry of Agriculture and Forestry, 2010; Ministry of Natural Resources and Tourism, 2010).

1.6. Conclusion

Dans cette première partie et dans les annexes qui lui sont associées (cf .annexes 2.1 à 2.8), nous avons brossé un panorama de la période de préparation à REDD+, vu le foisonnement d'initiatives déployées et le caractère évolutif de cette période, nous ne prétendons nullement avoir été exhaustive. Pour autant, nous nous sommes efforcée de dégager les principales initiatives et de caractériser la mobilisation de différents types d'acteurs : bailleurs, pays forestiers, organisations internationales, ONGs et secteur privé (cf. tableau n°3).

Tableau 3 : Attitude vis-à-vis de REDD+ et modalités d'implication dans la préparation à REDD+ de quelques acteurs majeurs. Source : *Auteur.*

	Promoteur	**Appui**	**Critique**	**Réfractaire**
Bailleur public	Tous les bailleurs de l'aide publique au développement			
Pays REDD	Tous les pays forestiers sauf		Bolivie	Venezuela, Malaisie Angola
Institution internationale	*Banque mondiale, Agences des Nations-Unies*	*PNUE-WCMC*	CDB	
ONG, société civile, organisations de recherche	*CI, TNC, WWF, WCS*	**RRI (Dialogues)** WRI (analyses R-PPs) *FIELD* **CIFOR** (global study, **CIFOR day)** *CCBA*	Greenpeace (publications sur standards, Mac Kinsey) Global Witness (analyses R-PPs) **FERN,** Freiburg Universität FPP	REDD-Monitor **Plate-forme No-REDD** **Accra Caucus**
Fondations privées et bureaux d'étude	Mac Kinsey *ONFI, Climate Focus,* Fondation Moore	Institut Méridien		

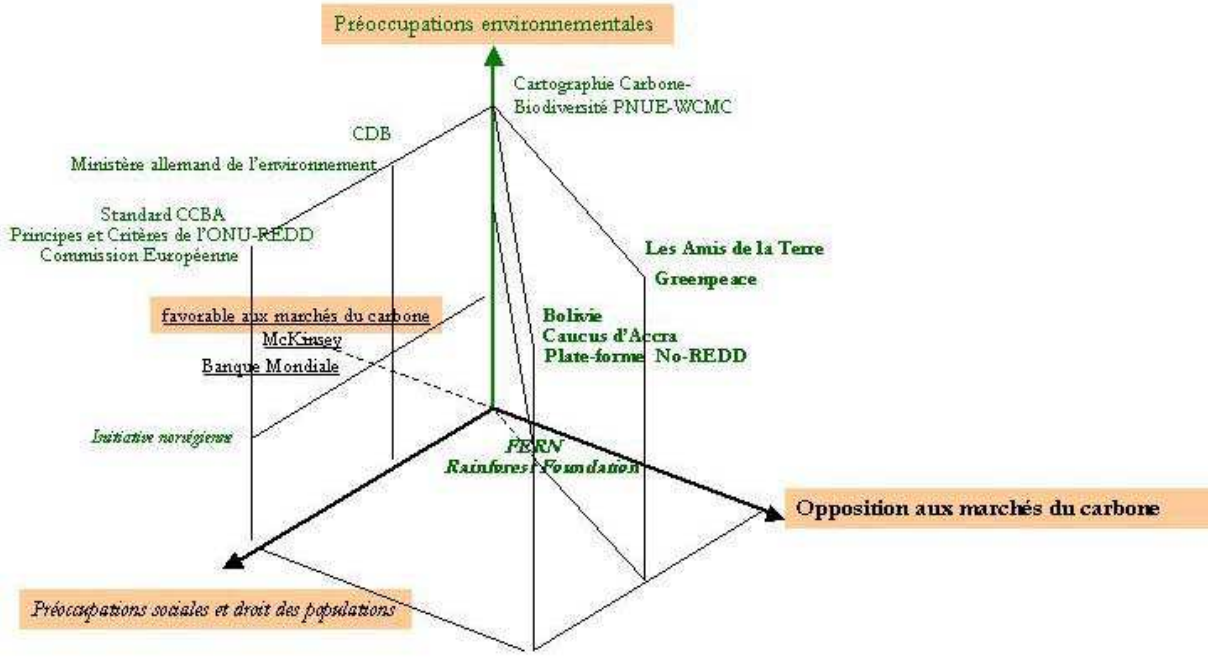
Légende : Financement / *Renforcement de capacité – projet* / **forum de discussion** / production intellectuelle

En brossant ce vaste panorama, outre montrer la position plutôt favorable ou plutôt réservée des divers acteurs sur REDD+, nous avons cherché à identifier les acteurs qui affichent une conception de REDD+ en faveur de la préservation des forêts naturelles. Forcément parcellaire, ce panorama nous a toutefois permis de repérer d'ores et déjà certains de ces acteurs, des acteurs qui seront susceptibles d'intervenir en ce sens dans le processus FPCF.

L'examen des positions des acteurs plutôt favorables à la prise en compte de préoccupations environnementales a mis à jour l'existence d'un gradient d'ambitions. Parmi les positions les plus ambitieuses, on trouve celle assumée par les Standards sociaux et environnementaux du CCBA. Ils se positionnent, en effet, très explicitement en faveur de mesures REDD+ qui non seulement ne causent aucun dommage à la biodiversité (qu'elle soit forestière ou non et que ces dommages soient causés directement ou indirectement) et qui sont de surcroît bénéfiques pour les enjeux écologiques forestiers. La position du Caucus d'Accra qui revendique la préservation des forêts en tant que lieu de vie des populations autochtones et qui demande l'exclusion des plantations du périmètre de REDD+ est également ambitieuse. On trouve des positions plus intermédiaires comme celles tenues par le Programme ONU-REDD et la CCNUCC : ils prennent bien position en faveur de la biodiversité sans pour autant assumer à leur maximum les deux dimensions « do no harm » et « do good ». Cela se traduit notamment par l'usage de certains verbes tels que « minimiser » et « éviter » là où la forme négative aurait pu être employée, ainsi que par l'utilisation du terme « accords internationaux » en place de désigner explicitement la CDB .

Nous avons aussi constaté que dans leur positionnement vis-à-vis de REDD+, les acteurs portant des préoccupations environnementales les mêlent le plus souvent à deux autres types de préoccupations : des préoccupations sociales et des préoccupations liées aux marchés du carbone. Les premiers considèrent que les populations locales et les peuples autochtones sont les gardiens des forêts et qu'ils doivent donc être les principaux acteurs et bénéficiaires de REDD+. Pour les seconds, les marchés du carbone constituent une option à combattre, d'une part car elle risque de mettre à mal l'effort collectif global en faveur des réductions de gaz à effet de serre du fait des compensations possibles et d'autre part car elle conduit à une marchandisation du vivant. Dans le discours de la majorité des acteurs, les revendications pour prendre en compte des préoccupations environnementales ne sont donc quasiment jamais seules ; elles sont associées soit à une problématique sociale en faveur des droits des populations locales soit à une problématique hostile au marché (cf. illustration n° 20).

Illustration 20: Positionnement de certains acteurs de REDD+ vis-à-vis des préoccupations environnementales et sociales et vis-à-vis du financement par les marchés du carbone. Source : *Auteur.*



Le panorama de la préparation à REDD+ étant brossé, nous allons maintenant présenter plus en détail l'étude de cas de notre thèse qui est l'une des principales initiatives de cette phase de préparation.

2. Présentation de l'étude de cas de la thèse : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, première initiative multilatérale pilote pour REDD+

Le FPCF occupe une place centrale dans le paysage multilatéral de REDD+. Aux dires des participants qui sont pour beaucoup également négociateurs de REDD+ à la Convention Climat, il a le potentiel d'influencer indirectement et substantiellement la négociation internationale (Baastel & Nordeco, 2011) (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012 ; entretien avec le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes français, février 2010*). Intermédiaire entre la mise en œuvre de REDD+ dans les pays et les négociations internationales où finit de se modeler le mécanisme REDD+, c'est un cas très intéressant pour étudier - comme nous en avons le projet - la construction de REDD+ et l'intégration des préoccupations liées à la biodiversité dans une politique internationale REDD+ en train de prendre forme.

Cette partie est consacrée à la présentation générale du FPCF. Pour ce faire, nous abordons d'abord son insertion organisationnelle au sein de la Banque mondiale, sa structure générale et son mode de gouvernance (2.1). Nous traitons ensuite de la participation des acteurs de REDD+ - pays forestiers et bailleurs –, de l'adhésion ou des réserves que le FPCF suscite (2.2). Enfin, nous recensons les activités qui ont occupé son quotidien de 2009 à 2012, période de notre travail de terrain (2. 3).

2.1. L'avènement du FPCF

« A l'heure actuelle, le consensus se fait sur la nécessité de la résolution effective du problème de déboisement et de dégradation des forêts. […] Compte tenu des services que les forêts rendent à l'humanité et à la nature, un fait simple mais incontournable est maintenant largement reconnu : les forêts sur pied ont une valeur beaucoup plus grande que celles qu'on abat. La reconnaissance de ce fait est à l'origine de la création du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF). […] Des pays industrialisés et des pays en développement ont demandé à la Banque mondiale d'élaborer une structure pour faire une démonstration d'activités réduisant les émissions de gaz à effet de serre dues au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD). […] A l'été 2006 et en réponse à cette demande, la Banque mondiale a engagé des consultations […] au sujet d'une proposition d'initiative » (FMT (Facility Management Team), s. d., p. 4).

C'est ainsi que la Banque mondiale présente l'avènement du FPCF. A d'autres occasions, elle aime à rappeler que la conception du FPCF répond bien à « *un appel international de plusieurs pays forestiers en développement et de plusieurs pays industrialisés* » (Traduit de Georgieva, 2007, p. 1), un appel que les pays industrialisés font explicite en juin 2007 lors du sommet du G8 d'Heiligendamm : *"We will encourage the establishment of a pilot project dedicated to building capacity, creating and testing performance-based instruments to reduce emissions from deforestation in developing countries, in support of and without prejudice to ongoing UN climate change discussions. We therefore encourage the World Bank, in close cooperation with the G8, developing countries, the private sector, NGOs and other partners, to develop and implement such a forest carbon partnership as soon as possible"* (G8 Summit, 2007a, p. 18).

Lorsqu'en 2007, la Conférence Climat de Bali appelle à mettre en place des initiatives pilotes de préparation à REDD+ (UNFCCC, 2007b), le FPCF est déjà pour ainsi dire prêt. Il est lancé en tant que première initiative multilatérale pilote, censé apporter des enseignements à la CCNUCC, et montrer comment REDD+ peut être mis en oeuvre au niveau des pays, sans toutefois

présumer des décisions qui seront prises dans le cadre de la Convention[87] (FMT (Facility Management Team), s. d.).

2.2. Insertion du FPCF au sein de la Banque mondiale, structure et gouvernance

2.2.1. Insertion organisationnelle au sein de l'unité Finance carbone de la Banque mondiale

Le FPCF est l'un des fonds climat de la Banque mondiale ; à ce titre il fait partie de l'unité Finance carbone de la Banque[88] tout comme les autres fonds carbone. En 2007, la Banque mondiale estimait qu'au cours des neuf dernières années, les activités relatives aux crédits carbone s'étaient intensifiées et 11 fonds carbone étaient en activité pour un montant de capitalisation de 2,3 milliards de dollars (FMT (Facility Management Team), s. d.). Cette insertion au sein de l'unité Finance carbone mérite d'être soulignée car elle est la raison des défiances à l'égard du FPCF manifestées par plusieurs acteurs réticents voire opposés à ce que le mécanisme REDD+ soit mis en œuvre par le biais d'un instrument de marché : certains pays forestiers comme le Brésil, l'Equateur ou la Bolivie, de nombreuses ONGs critiques et contestataires comme Greenpeace, Global Witness, BIC et les Amis de la Terre, et dans une moindre mesure des bailleurs notamment la Commission Européenne et certains pays européens. Mais à l'inverse, cette insertion au sein de l'unité Finance carbone ainsi que l'expérience gagnée par la Banque mondiale sur les marchés du carbone volontaires sont source d'incitation pour investir dans le FPCF pour les acteurs qui souhaitent voir REDD+ rejoindre les marchés du carbone, comme l'ONG The Nature Conservancy, les Etats-Unis, l'Australie, British Petroleum ou encore la Caisse des Dépôts et Consignations.

Avec le FPCF, la Banque mondiale s'est pourtant engagée à tester divers instruments de financement des réductions d'émissions, mais sa position est ambiguë. D'un côté, elle tente de détromper les ONGs qui craignent fortement, au moment du lancement du FPCF, que ne soient essentiellement mises en oeuvre des options de financement par le marché (Greenpeace International, 2007). Dans une réponse à un communiqué conjoint de quatre ONGs en septembre 2007, le manager du FPCF assure que d'autres options que le marché seront testées dans le cadre du FPCF : « *Harnessing the power of markets. The FPCF would test both market and non-market approaches for REDD, depending on country conditions and positions. One example of such market*

[87] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/12. Dernière consultation le 15 février 2012
[88] http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=About&ItemID=24668. Dernière consultation le 15 février 2012

approaches would be payments for environmental services» (Bosquet, 2007, p. 3). Par ailleurs, la brochure de présentation du FPCF tout comme le site Internet, ne font aucune mention d'une orientation préférentiellement en faveur du marché.

Mais d'un autre côté, le projet instigateur et fédérateur des fonds carbone administrés par la Banque est clair et clairement affiché, à savoir promouvoir les marchés du carbone (cf. illustration n°21). La page Internet de l'unité finance carbone où l'on peut lire : « *the role of the Bank's Carbon Finance Unit is to catalyze a global carbon market that reduces transaction costs, supports sustainable development and reaches and benefits the poorer communities of the developing world* »[89] ainsi que les réponses aux « *questions fréquemment posées* »[90] le souligne sans ambiguïté. Par ailleurs, la Banque mondiale a toujours mis en avant sa « *grande expérience d'élaboration d'activités pilotes ouvrant la voie au marché du carbone* » et sa capacité à « *mobiliser des capitaux privés et publics pour financer les fonds carbone et créer de nouveaux actifs carbone* » pour justifier le lancement du FPCF (FMT (Facility Management Team), s. d., p. 6). Elle fait notamment référence aux compétences développées dans le cadre du Fonds BioCarbone qui génère des crédits forestiers sur les marchés du carbone volontaire et elle a toujours été explicite sur son ambition, avec le FPCF, d'élargir au niveau national l'expérience acquise au niveau projet ((FMT (Facility Management Team), s. d.)) (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juin 2009 ; entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012 ; entretien avec le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes français, février 2011).* L'ancien dirigeant du Fonds Biocarbone, Benoît Bosquet, devient d'ailleurs celui du FPCF, très apprécié pour ses qualités gestionnaires et humaines. Enfin, même si dans le cas du FPCF d'autres solutions que le marché doivent effectivement être testées, la Banque mondiale s'interroge sur « *comment rendre le fonds carbone le plus attractif possible pour le secteur privé* »[91] et elle déploie d'intenses efforts depuis 2008 pour attirer ces financements, signe qu'elle souhaite soutenir l'orientation marché (FMT (Facility Management Team), 2010b). Notre recherche sera l'occasion de creuser les incidences qu'une telle orientation peut avoir sur la mise en œuvre globale du programme.

---

[89] http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=About&ItemID=24668. Dernier accès le 1er novembre 2012

[90] « *The World Bank's carbon finance products help grow the market by extending the frontiers of carbon finance to new sectors or countries that have yet to benefit, and to reduce market entry risks for other buyers".* « *Top 10 things the World Bank is doing to facilitate a carbon market: […]c. Providing carbon finance to poor countries that are by passed by the carbon market, […],f. Continually extending the frontiers of the market: In many cases, the Bank has been the first to purchase emission reductions in specific countries, technologies or sectors, or in poor communities. As a development institution, the Bank is committed to continue to pioneer carbon finance transactions, and to expanding the frontiers of the market.[…] j. Contributes to the success of market solutions to address climate change. Through the establishment of its carbon funds, the Bank has made a significant effort to catalyze markets for GHG mitigation and sustainable development.*»

[91] notes personnelles prises lors de la cinquième réunion du CP en mars 2012, à La Lopé, Gabon.

illustration 21 : Logo figurant sur la page d'accueil du site Internet de l'Unité de Finance Carbone de la Banque mondiale. Source : *http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=About&ItemID=24668*. Dernière consultation le 1er février 2013.

2.2.2. Structure et gouvernance du FPCF

Le FPCF est composé de deux fonds. Le fonds de préparation, déclaré opérationnel en juin 2008, est le premier des deux fonds à entrer en activité. C'est sur lui que s'est concentrée notre recherche. Financé par plusieurs bailleurs publics (même s'il est aussi ouvert aux financements privés), il vise à appuyer les pays forestiers participants, au nombre de 37 entre 2009 et 2012, à élaborer et à mettre en œuvre des programmes nationaux REDD+. Il finance donc principalement des activités de renforcement de capacités, d'une part sur des aspects politiques et institutionnels pour consolider des stratégies REDD+, et d'autre part sur des composantes techniques comme les systèmes de mesure et de suivi des forêts et les scénarios de référence pour apprécier les réductions d'émissions. En appui à la conception des programmes nationaux, dans un premier temps et à la mise en œuvre des activités prévues, dans un second temps, le fonds de préparation attribue une subvention de 3,8 millions de dollars à chacun des pays participants, une subvention, qui, pour la plupart des pays, ne couvre que partiellement les dépenses qu'ils escomptent. Plusieurs pays bénéficient, en complément, de financements multilatéraux (du programme ONU-REDD, du PIF et du FFBC notamment) et bilatéraux. Même sans financer la totalité des activités des programmes nationaux REDD+, le FPCF a bien pour objectif de rendre les pays *prêts* à délivrer des réductions d'émissions dans le secteur forestier, au terme de leur participation au fonds de préparation. C'est l'objet du second fonds du FPCF, le fonds carbone, de financer ces réductions d'émissions.

Le second fonds du FPCF, le fonds carbone, a été déclaré opérationnel en mai 2011, soit quelques trois années après le fonds de préparation. Il vise à rétribuer un nombre restreint de pays pilotes, cinq à priori, à hauteur d'une quarantaine de millions de dollars par pays (montants prévus début 2012), pour les réductions d'émissions qu'ils démontreront réaliser, une fois leur programme national REDD+ mis en œuvre. Fin 2012, seule la candidature du Costa-Rica avait été examinée et validée (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012f). Ce fonds est alimenté

par plusieurs bailleurs, publics et privés, selon deux *tranches* d'investissement distinctes. L'une correspond à des investissements visant à acquérir des crédits carbone qui pourront être vendus sur des marchés volontaires (tranche A), l'autre correspond à des financements de type aide au développement (tranche B), qui ne remettent pas en question le principe du « crédit de réduction d'émission » mais n'en font pas usage, en particulier sur les marchés du carbone. C'est à cette dernière tranche que contribuent la majorité des bailleurs publics. Seuls deux d'entre eux financent la tranche A : les Etats-Unis qui souhaitent pouvoir utiliser les crédits et l'Australie qui dit ne pas vouloir vendre elle-même les crédits sur ces marchés mais souhaite que le FPCF, en tant qu'initiative pilote, explore le terrain des marchés volontaires[92]. Par ailleurs, c'est vers la tranche A que l'ONG TNC et les deux structures privées bailleurs du FPCF (British Petroleum et la Caisse des Dépôts et Consignations Climat) dirigent leurs contributions. Cela n'est guère étonnant venant de ces trois organisations, qui sont déjà impliqués sur les marchés du carbone volontaires et souhaitent voir le mécanisme REDD+ rejoindre ces marchés.

L'instance décisionnelle du fonds de préparation du FPCF est le **Comité des Participants** (CP). C'est l'instance principale du FPCF au moins sur la période 2008-2012 (avant la possible montée en puissance du fonds carbone). Le CP est composé de la majorité des bailleurs, d'un nombre équivalent de pays forestiers et de quelques observateurs, parmi lesquels des représentants des ONGs, des peuples autochtones et des organisations internationales pour n'en citer que quelques-uns (voir ci-dessous pour plus de détails). Il se réunit en moyenne trois fois par an. De nombreuses tâches lui sont attribuées, de la sélection des pays participants jusqu'aux modalités de rémunération des réductions d'émissions, en passant par l'approbation des programmes nationaux REDD+ et la formulation de lignes directrices sur différents aspects de la préparation à REDD+ (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 23□ 24). Il est assisté dans ces tâches d'une part par l'équipe de gestion du FPCF (EGF) qui en tant que secrétariat prépare les propositions initiales sur la grande majorité des sujets traités par le CP et d'autre part, par des panels d'experts *ad hoc* (TAP pour Technical Advisory Panel en anglais) qui peuvent être mis en place à sa demande (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 23□ 24). Les candidatures des experts sont proposées à l'EGF par les pays participants, selon des termes de référence détaillés au préalable par l'EGF. Au premier juin 2012, deux panels avaient été constitués : l'un pour la revue des 37 documents de candidature au fonds de préparation (appelées R-PINs) et le second pour la revue des programmes nationaux

[92] Notes personnelles tirées d'un échange avec le point focal de l'Australie au FPCF, novembre 2010.

REDD+ (appelés initialement R-Plans puis R-PPs) soumis par les pays participants au fonds de préparation.

Rendre compte à **l'Assemblée des Participants** des décisions prises pendant l'année est l'une des nombreuses missions qui incombe au CP. L'Assemblée des Participants (AP) rassemble l'ensemble des pays forestiers et des bailleurs du FPCF. Elle se réunit une fois l'an et élit ses représentants au CP. Elle est chargée de fournir « *des directives générales au Comité des participants* », d'approuver le budget, d'évaluer le FPCF (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 23-24). Elle seule peut réaliser les amendements éventuels de la charte. Elle peut, sur certains sujets sensibles comme les conditions générales, les principes et les méthodes des accords de paiement de réduction d'émissions, les directives en matière de co-bénéfices et l'évaluation du fonctionnement du FPCF, revenir sur les décisions adoptées par le CP.

A noter qu'il existe un autre comité des participants pour le fonds carbone du FPCF, appelé **Comité des Participants au Fonds Carbone**. Sa composition et son mode de gouvernance diffèrent fortement de ceux du CP, puisque seuls les bailleurs y siègent, le poids du vote est fonction de l'argent investi et certaines séances peuvent se tenir à huit clos, sans observateurs, sur motif de confidentialité commerciale. Lorsque nous parlerons de CP dans la suite de ce travail il s'agira de celui du fonds de préparation qui est le cœur de notre étude – et non de celui du fonds carbone.

La **Banque mondiale**, enfin, joue un triple rôle à l'égard du FPCF : administration des fonds, mise en œuvre des fonds et secrétariat. Tandis que la mise en œuvre des fonds dans les pays participants est confiée aux départements géographiques de la Banque mondiale, la mission de secrétariat est confiée quant à elle à l'EGF, qui est localisée au sein de l'unité Finance carbone. Au vu de l'ampleur des activités assumées par l'EGF (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 23□24), son effectif a été accru au fil de la mise en œuvre du FPCF. Elle est responsable du fonctionnement du programme et de la gestion des affaires au quotidien, en particulier la validation amont des soumissions des pays bénéficiaires sur la base de leur complétude, la proposition de documents de cadrage et de termes de référence sur différentes questions, l'évaluation du processus.

2.3. Participation des bailleurs et des pays forestiers

Les candidatures et la participation des **pays forestiers** au FPCF sont un bon indice de leur degré d'adhésion à celui-ci. Le lancement du programme a suscité un véritable engouement de la part des pays forestiers - qui n'a globalement pas décru au fil de sa mise en œuvre - si bien que sa portée a été étendue à plusieurs reprises. En juillet 2008, lors de la réunion du Comité de Direction, 39 pays forestiers et 3 États brésiliens (l'Acre, l'Amazonas et le Mato Grosso) formulaient une demande pour entrer dans le fonds de préparation (FMT (Facility Management Team), 2008). Le nombre de pays récipiendaires étant alors fixé à vingt, seulement vingt pays sont alors sélectionnés, mais dans les mois suivants, deux décisions successives sont prises pour accroître la portée du FPCF à 37 pays récipiendaires[93]. Deux ans plus tard, dans le cadre de discussions stratégiques impulsées par l'évaluation du programme à mi-parcours, la réouverture du FPCF à de nouveaux pays est à nouveau envisagée (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011c), ce qui conduit à examiner dix nouvelles candidatures en mars 2012[94] et à définir les modalités de l'ouverture progressive.

Globalement, tous les grands pays forestiers impliqués dans la préparation à REDD+ participent au FPCF (cf. illustration n°22), à l'exception notable du Brésil et de quelques autres plus petits pays forestiers. De longue date fervent défenseur de la souveraineté nationale des pays du Sud sur leurs forêts (notamment lors de la conférence de Rio en 1992) et n'estimant pas avoir besoin de renforcement de capacité multilatéral, il n'est pas non plus impliqué dans l'autre grande initiative multilatérale de préparation qu'est le programme ONU-REDD. Par ailleurs, étant fortement opposé à un mécanisme de rémunération des émissions via le marché (Parker et al., 2008), il a de fortes réticences à s'engager dans le FPCF, dont le fonds Carbone a une vocation controversée en la matière. Le Brésil reçoit en revanche un financement bilatéral conséquent de la Norvège (cf. sous-partie 1.1.3) et l'Etat de l'Acre a été choisi comme territoire pilote du PIF. L'Equateur, petit pays forestier, bénéficiant des financements de préparation du programme ONU-REDD a, quant à lui, refusé de faire candidature au FPCF au-delà de sa lettre d'intention. Le gouvernement de Raphaël Correa est connu pour son positionnement très critique vis-à-vis de la Banque mondiale - dont il fait part à diverses occasions [95] - dénonçant son idéologie néo-libérale.

---

[93] Argentine, Bolivie, Cambodge, Cameroun, Chili, Colombie, Costa Rica, Ethiopie, Gabon, Ghana, Guatemala, Guinée Equatoriale, Guyana, Honduras, Indonésie, Kenya, Laos, Liberia, Madagascar, Mexique, Mozambique, Népal, Nicaragua, Ouganda, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, République Centre Africaine, République Démocratique du Congo République du Congo, Salvador, Surinam, Tanzanie, Thaïlande, Vanuatu, Vietnam.

[94] Belize, Bhutan, Burundi, Côte d'Ivoire, Jamaïque, Nigeria, Pakistan, Philippines, Sudan, Sri Lanka, Togo

[95] http://www.rawstory.com/rs/2011/10/29/angry-at-world-bank-ecuador-leader-exits-summit/. Dernière consultation le 1er février 2013.

Par ailleurs, parmi les pays membres du FPCF, quelques défections ou prises de distance sont à souligner. La Guinée Equatoriale a été exclue du programme en mars 2012 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011c) pour n'avoir pas confirmé sa volonté de participer[96]. Quant à la Bolivie, au Gabon et au Paraguay, il semblerait, au moment où nous écrivons ces lignes début 2013, que leur volonté de soumettre un programme national REDD+ au FPCF soit entamée. N'ayant présenté aucune version même préliminaire à ce jour, leur statut prioritaire pour bénéficier de la subvention est remis en question depuis que l'ouverture à de nouveaux pays a été décidée. La position en retrait de ces trois pays tient à divers motifs. Le Paraguay et la Bolivie participent tous deux de façon active au programme ONU-REDD, leur mise en retrait vis-à-vis du FPCF semble s'expliquer par leur défiance vis-à-vis de la vison pro-marché portée par la Banque mondiale. La Bolivie le manifeste par son absence persistante, durant trois ans, à toutes les réunions de FPCF (CP et AP confondues) et en parallèle par les prises de position critiques de son chef d'état Evo Morales (Morales Ayma, 2010). En 2010, lors de la Conférence des Peuples, il déclarait : "*To get support for this proposal of commoditization of nature, some financial institutions, governments, NGOs, foundations, "experts" and trading companies are offering a percentage of the "benefits" of this commoditization of nature to indigenous peoples and communities living in native forests and the rainforest. Nature, forests and indigenous peoples are not for sale"* (Morales Ayma, 2010). Le Paraguay participe quant à lui aux réunions du FPCF. C'est en séance plénière qu'il exprime sa critique de ce qu'il considère être une orientation du FPCF en faveur du marché et de la seule rémunération du carbone, lors de prises de paroles éloquentes et fortement critiques à l'égard du fonds carbone[97]. Le Gabon de son côté ne formule pas de réserve explicite sur la Banque mondiale. Il a choisi de construire d'abord une stratégie nationale faible en carbone avant de se lancer dans la stratégie REDD+ à proprement parler, ce qui l'a même conduit à laisser écouler la période de validité de la première subvention du FPCF auquel il pouvait prétendre pour rédiger son programme national REDD+. Il faisait pourtant partie d'un des rares pays qui avait signé précocement cet accord de subvention, la plupart des pays ne touchant cet argent qu'après la formulation de leur programme national REDD+, en même temps que la subvention pour sa mise en œuvre.

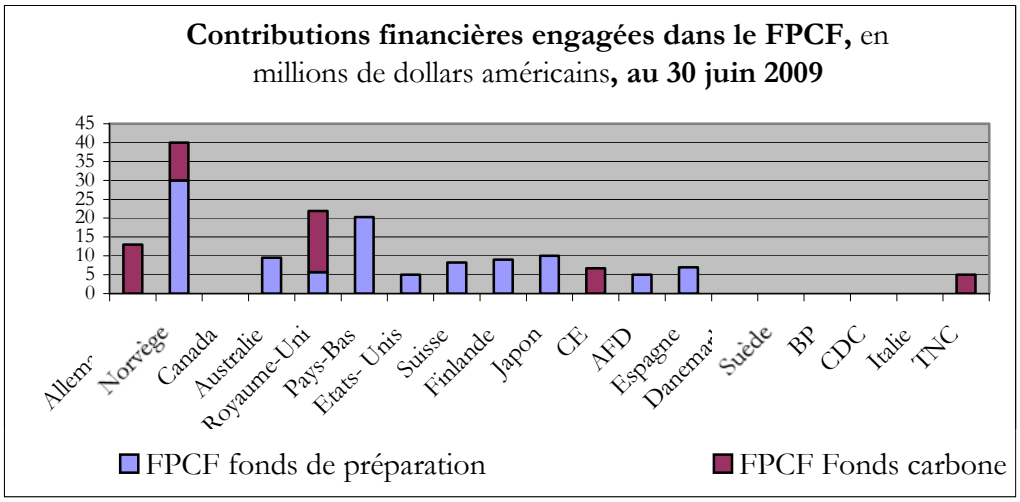
[96] En signant un accord de participation avant mars 2012.
[97] Notes personnelles de la prise de parole du délégué du Paraguay lors de la 11ème réunion du CP qui s'est tenue, au Paraguay, en mars 2012.

illustration 22 : Pays récipiendaires du Fonds de préparation du FPCF en 2012. Source : http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/. Dernière consultation en février 2012.

Pour ce qui est **des bailleurs**, un indicateur de première main, concernant leur positionnement - plutôt favorable ou plutôt réticent – vis-à-vis du FPCF réside dans le montant et la part des financements REDD+ qu'ils lui consacrent au fil du temps (cf. illustrations n°23 et 24). Lors du lancement du FPCF, à la conférence climat de Bali en décembre 2007, dix pays et une ONG s'engagent à apporter leur soutien au FPCF à hauteur de 165 millions de dollars ; ils sont rejoints quelques mois plus tard par deux autres pays. Dans le courant de l'année 2008, l'Allemagne, l'Australie, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Suisse ainsi que l'ONG The Nature Conservancy (TNC) concrétisent leurs promesses de dons. En juillet 2008, lors de la réunion de direction (*steering comittee*), le FPCF rassemble alors officiellement 10 bailleurs. En comptant les montants engagés et les promesses de dons, son budget total est de 187 millions de dollars : 84 millions de dollars pour le fonds de préparation et 103 millions de dollars pour le fonds carbone[98]. L'Allemagne est alors le principal bailleur, viennent ensuite le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui contribuent chacun pour environ un sixième du budget total.
En 2009, avec l'extension du mécanisme de préparation à dix-sept pays additionnels à la vingtaine initialement prévue, un appel à accroître les contributions financières est lancé par la Banque mondiale et le CP. Tous les pays augmentent leurs financements, de façon plus ou moins substantielle. A cette période, la Norvège devient le premier contributeur du FPCF. Courant 2009, quatre nouveaux bailleurs font leur entrée : la Finlande, l'Espagne, la Commission Européenne puis le Danemark.

[98] Ces montants incluent les promesses de dons de l'Espagne, de la CE, de la Finlande et du Danemark.

Illustration 23 : Contributions financières au FPCF en juin 2009, en millions de dollars américains (contributions promises en engagées). Source : Auteur sur la base de (FMT, 2008)

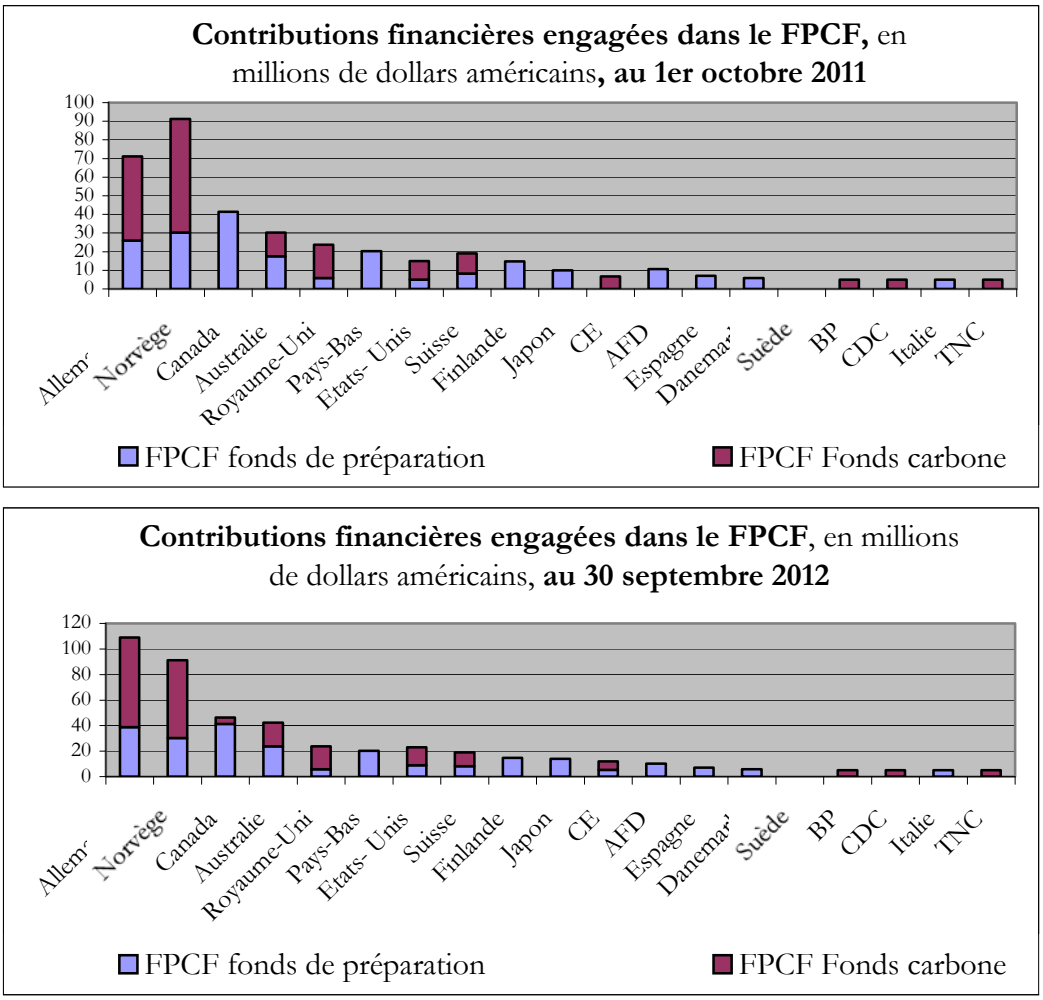


En 2010, c'est au tour du Canada et de l'Italie de rejoindre le FPCF. Le Canada investit plus de 40 millions de dollars américains dans le fonds de préparation et en devient le premier bailleur en dépassant de peu la contribution de l'Allemagne. Fin 2011, le budget total de FPCF a quasiment triplé par rapport à 2008. Dons engagés et promis confondus, il atteint 437 millions : 231 millions pour le fonds de préparation et 206 millions pour le fonds carbone. L'Allemagne en est redevenu le principal bailleur, si l'on se fonde sur les contributions globales[99].

Les contributions financières majeures de l'Allemagne et de la Norvège, qui représentent respectivement 25% et un peu plus de 20% des contributions totales du FPCF, font d'eux des acteurs influents des décisions du FPCF, et ce même si le poids dans les prises de décision n'est pas fonction du niveau de la contribution financière, en théorie. Le Canada qui est en fait le principal bailleur du mécanisme de préparation car la majorité des financements allemands et norvégiens sont dirigés vers le mécanisme carbone, a aussi un fort potentiel d'influence, *a priori*, bien qu'il soit arrivé tardivement dans le FPCF (fin 2010). (cf. illustration n° 24).

[99] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23071808~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html*. Dernière consultation le 1er février 2012

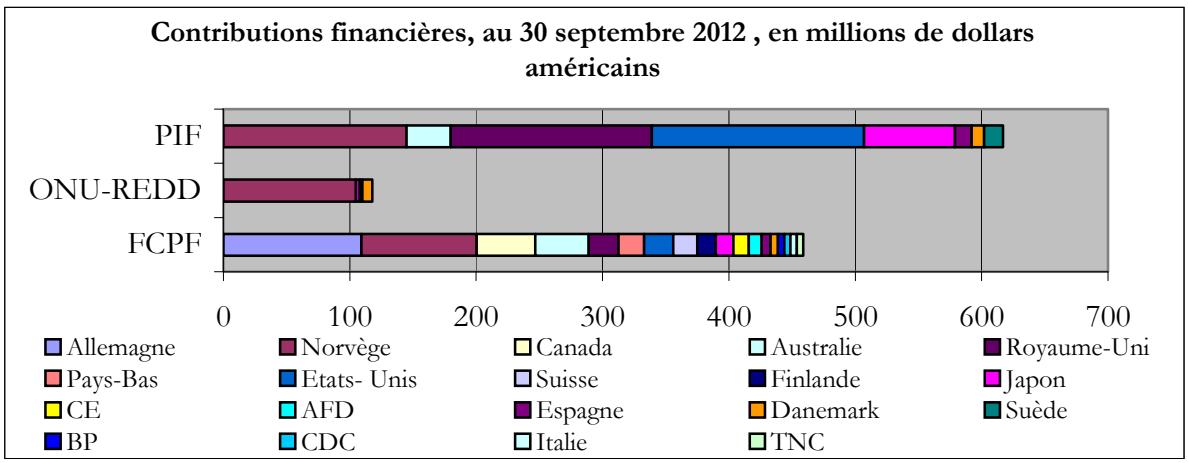
Illustration 24: Evolution des contributions financières au FPCF, entre octobre 2011 et septembre 2012, en millions de dollars américains (contributions promises en engagées). Source : (FMT, 2008)



Depuis les débuts du FPCF, la question des financements privés au fonds carbone se pose avec acuité. Le lancement de celui-ci a même été conditionné par les bailleurs publics, à la participation d'un nombre minimal de bailleurs privés. Cet objectif n'a été atteint qu'un an après le dépassement du seuil minimal d'opérationalisation du fonds (FMT, 2011a, 2011b). Cette question du co-financement public-privé est considérée comme très importante, à la fois par les bailleurs du fonds carbone et par la Banque mondiale qui en témoigne à chaque réunion du CP (« Carbon Fund: Update and Operationalization », 2010). Une énergie importante est déployée par celle-ci pour attirer ces financements privés, mais avec un succès très modéré : fin 2012, une ONG (TNC), une entreprise (BP) et une filiale privée de la Caisse des Dépôts et Consignations financent le fonds carbone au minimum des contributions requises (5 millions de dollars chacune).

En résumé, le FPCF emporte l'adhésion de la majorité des pays forestiers à l'exception notable du Brésil et de quelques autres pays d'Amérique Latine qui s'inscrivent en faux avec l'institution Banque mondiale et notamment la finance carbone qu'elle promeut. Pour ce qui est des bailleurs, le FPCF peine à attirer des financements privés, en dépit des larges efforts déployés par la Banque mondiale en ce sens, ce qui reflète la perte de vitesse plus générale des marchés du carbone (FERN, 2010; IEG (Independent Evaluation Group), 2012b). En revanche, les bailleurs publics ont confirmé leur large soutien au FPCF depuis son lancement, ce qui ne les empêche pas de financer abondamment d'autres initiatives, comme le PIF également administré par le Banque mondiale (cf. illustration n°25). Pour la Commission Européenne et la Norvège qui sont les deux principaux bailleurs du programme ONU-REDD (la Norvège dans une large mesure), financer celui-ci en plus du FPCF est une façon de montrer l'importance qu'ils attachent à la prise en considération des aspects sociaux et environnementaux non carbone, que les Principes et Critères Socio-Environnementaux développés par le programme promeuvent ouvertement[100].

Illustration 25 : Comparaison des contributions financières au FPCF, au programme ONU-REDD et au PIF, en septembre 2012. Source : *http://www.climatefundsupdate.org/listing/*. Dernière consultation le 1er février 2013



2.4. Principaux sujets traités par le fonds de préparation du FPCF pendant la période 2009-2012

La raison d'être du fonds de préparation du FPCF est d'aider les pays forestiers participants à élaborer puis à mettre en œuvre des programmes nationaux REDD+ appelés R-Plans (Plans de Préparation, pour Readiness Plan en anglais) ou R-PP (Proposition de mesures pour l'état de

[100] Notes personnelles tirées d'un échange avec le point focal norvégien au FPCF, juin 2009 et entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012.

préparation, pour Readiness Preparation Proposal en anglais). Sur la période 2009-2012, période qui correspond à notre étude, l'examen des R-PPs a constitué une activité centrale du CP, pour autant de nombreux autres sujets, qui ont un lien direct, l'ont également fortement occupé (cf. illustrations n°26-28). Les réunions annuelles de l'AP et quadriannuelles du CP qui ponctuent cette période sont les moments où les sujets sont négociés et l'essentiel des décisions adoptées, par le biais de résolutions.

Illustration 26 : Volume horaire consacré aux principaux sujets ayant mobilisé le fonds de préparation de Juin 2009 à Mars 2012. Source : *agendas des réunions du Comité des Participants.*

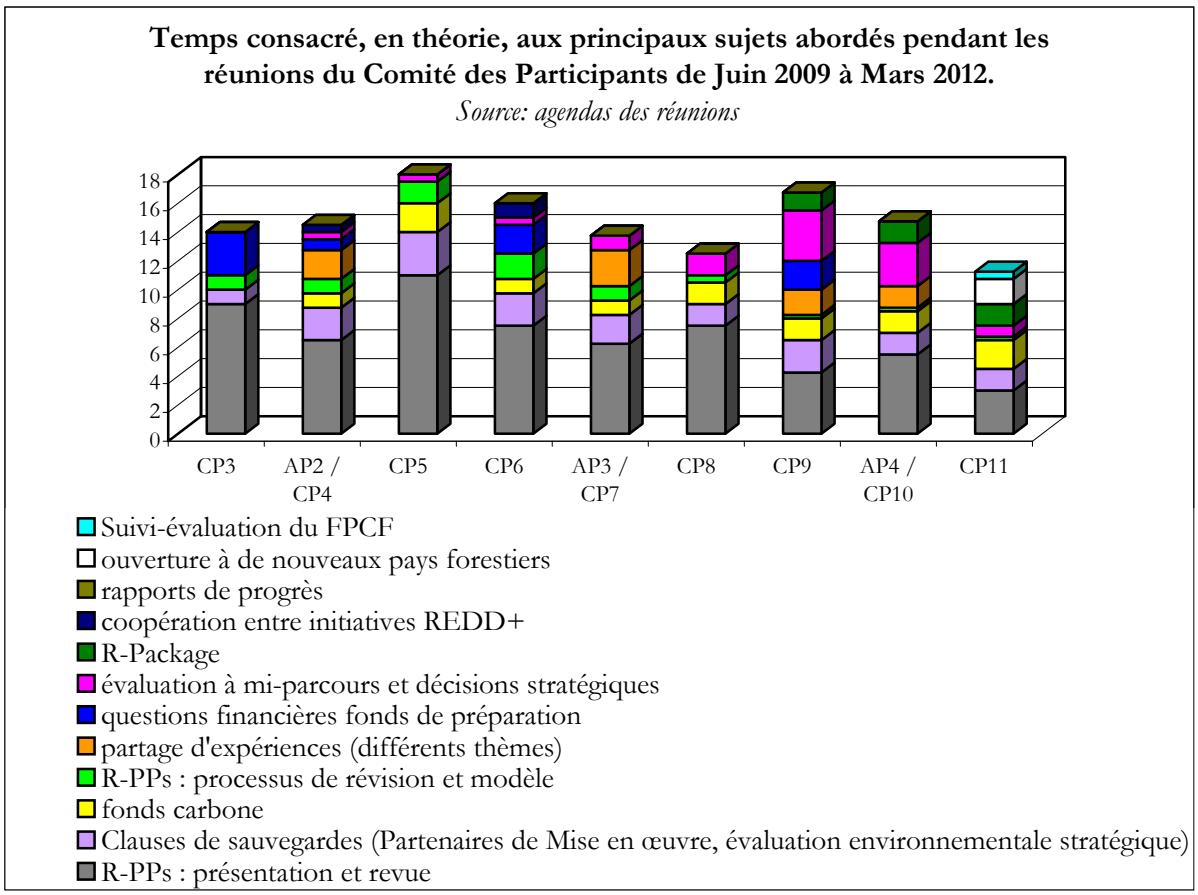
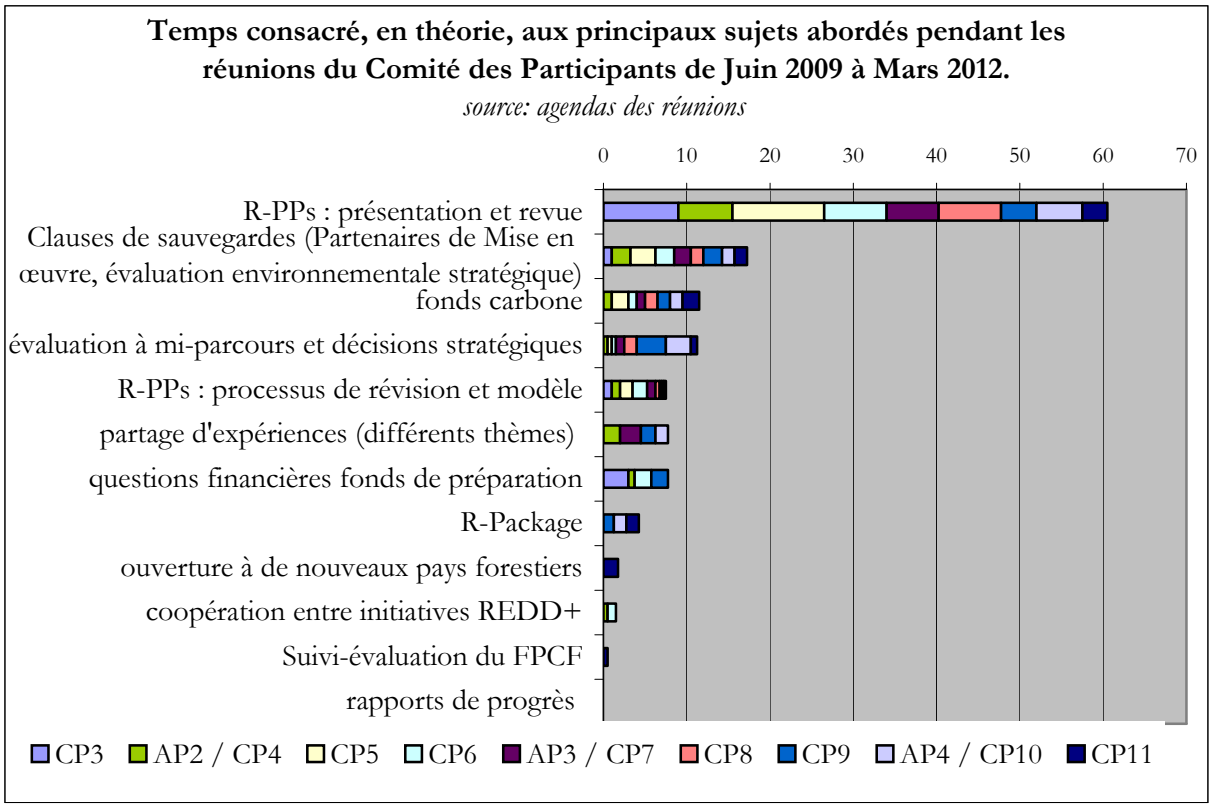


Illustration 27 : Volume horaire consacré aux principaux sujets ayant mobilisé le fonds de préparation de Juin 2009 à Mars 2012. Source : *agendas des réunions du Comité des Participants.*



L'année 2008 et le début de l'année 2009 sont consacrés **à la sélection des pays forestiers**. Un panel d'experts est mis en place pendant cette période pour assister le CP et évaluer les candidatures. En 2008, une autre activité importante du CP commence, en lien avec les candidatures dans un premier temps puis avec les programmes nationaux REDD+ dans un second temps. Il s'agit **d'élaborer les fomulaires** (*template* en anglais) – on parle aussi de modèles ou de lignes directrices - sur la base desquels les pays rédigent les documents qu'ils soumettent au CP. La conception du modèle de R-Plan / R-PP et des critères d'évaluation associés s'est étalée sur près de trois ans. Pendant cette période, le formulaire et les critères ont été remaniés dans des allers-retours entre l'EGF à l'origine des propositions et les membres et observateurs du CP à qui elles sont soumises pour validation et qui peuvent demander des amendements ou des modifications. Un premier modèle de R-Plan était près fin octobre 2008, assorti de critères d'évaluation. Ils ont servi aux trois premiers pays dont les programmes ont été examinés en juin 2009 à la réunion de Montreux. Suite à celle-ci, le formulaire et les critères ont été remaniés de façon significative, sur la forme et sur le fond, tandis que les R-Plans étaient renommés « R-PPs ». Courant 2010 et 2011, ils ont connu d'autres modifications mais de moins grande ampleur. En 2011, le modèle a fusionné avec celui du programme ONU-REDD moyennant des modifications

seulement mineures. Il a fallu attendre juillet 2011, pour qu'une version définitive du formulaire et des critères d'évaluation associés soit arrêtée. Dans le quatrième chapitre, nous en détaillerons l'évolution et en particulier la façon dont ils prennent en compte des préoccupations relatives à la biodiversité.

Depuis 2009, chaque pays forestier participant peut prétendre à une première petite subvention (appelée subvention de préparation), de 200 000 dollars américains - pour l'élaboration de sa R-PP. Il peut solliciter une seconde subvention (appelée subvention de mise en oeuvre), d'un montant plus élevé - 3,6 millions de dollars américains - une fois que sa R-PP a été adoptée par le CP, pour contribuer à la mettre en œuvre. L'allocation des subventions a été un point très problématique pour le FPCP depuis son lancement et il ne s'est que partiellement résolu malgré les intenses efforts déployés en ce sens, ce que nous détaillons plus loin. Il a fallu attendre le 24 mrs 2011 pour que le premier accord de subvention pour la mise en oeuvre soit signé la Banque mondiale et la République Démocratique du Congo, soit un an après l'aval donné par le CP pour la mise en œuvre du programme (FMT (Facility Management Team), 2011c). En 2012, l'évaluation réalisée par le groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale estimait à seulement 4,8 millions de dollars les subventions versées aux pays forestiers depuis le lancement du FPCF (dont 70% à seulement 5 pays) alors que le FPCF avait dépensé dans le même temps 22 millions (IEG (Independent Evaluation Group), 2012b). Ce problème de décaissement des subventions est la préoccupation principale dont les participants du FPCF, bailleurs et pays forestiers confondus, font part notamment à l'occasion de **l'évaluation participante à mi-parcours** du programme réalisée en 2010-2011 (Baastel & Nordeco, 2011).

L'examen à proprement parler des programmes nationaux REDD+ débute en juin 2009, à la réunion de Montreux au cours de laquelle l'Indonésie, le Panama et le Guyana soumettent leurs R-Plans. Il y est décidé de remplacer les R-Plans par des R-PPs, qui une fois mises en œuvre donneront lieu à la formalisation d'un R-Package. Pour les nombreuses implications que cette réunion de Montreux a eues sur le processus FPCF, tant du point de vue du strict examen des programmes nationaux REDD+ que du point de vue plus large du fonctionnement du FPCF et en particulier de **l'application des clauses de sauvegarde de la Banque mondiale**, **notamment les sauvegardes environnementales et sociales,** nous relaterons cette réunion dans le huitième chapitre. En lien avec cette question épineuse de l'application des sauvegardes et pour tenter de contourner les difficultés d'attribution des subventions de mise en oeuvre, la Banque mondiale impulse début 2010 une démarche **d'ouverture à d'autres partenaires de**

mise en œuvre (PMO) qui seraient chargés dans certains pays, par délégation de financement, d'administrer les fonds de préparation du FPCF. Mais la proposition initiale de la Banque n'est pas adoptée en l'état par le CP, en particulier du fait de la forte mobilisation des ONGs observatrices, et le projet d'ouverture à d'autres PMO devient, en fait, le sujet le plus âprement négocié au sein du FPCF en 2010 et 2011, nous y reviendrons également dans le huitième chapitre.

L'examen des R-Plans et R-PPs débuté en juin 2009 à Montreux se poursuit au cours des années suivantes à raison d'en moyenne 3 R-PPs examinées par réunion (cf. tableau n°4). Au 1er avril 2012, vingt-sept pays ont soumis officiellement leurs R-Plans et R-PPs au CP et se les sont vu validés. Si l'on ajoute Madagascar dont la situation politique n'a pas permis de valider la R-PP[101], le nombre de pays est porté à 28, soit trois-quarts des participants. Chaque examen est singulier et chaque réunion le devient donc (cf. chapitre 7). Pourtant la troisième réunion du CP de Montreux et la sixième réunion du CP qui s'est tenue à Guyana ont été marquantes : à Montreux, l'examen des 3 premiers R-Plans, vivement critiqués au point que celui de l'Indonésie ne fasse l'objet que d'une validation conditionnelle, a jeté un trouble plus global sur le modèle, les critères d'évaluation et l'application des sauvegardes ; à Guyana, un nombre élevé de R-PPs y était examiné et la R-PP de République du Congo a fait l'objet d'une vive négociation (ce que nous relaterons davantage dans le septième chapitre), lors de laquelle pour la première fois – en dehors de la validation en contexte troublé du R-Plan de l'Indonésie - le rejet d'une R-PP fut évoquée en négociation.

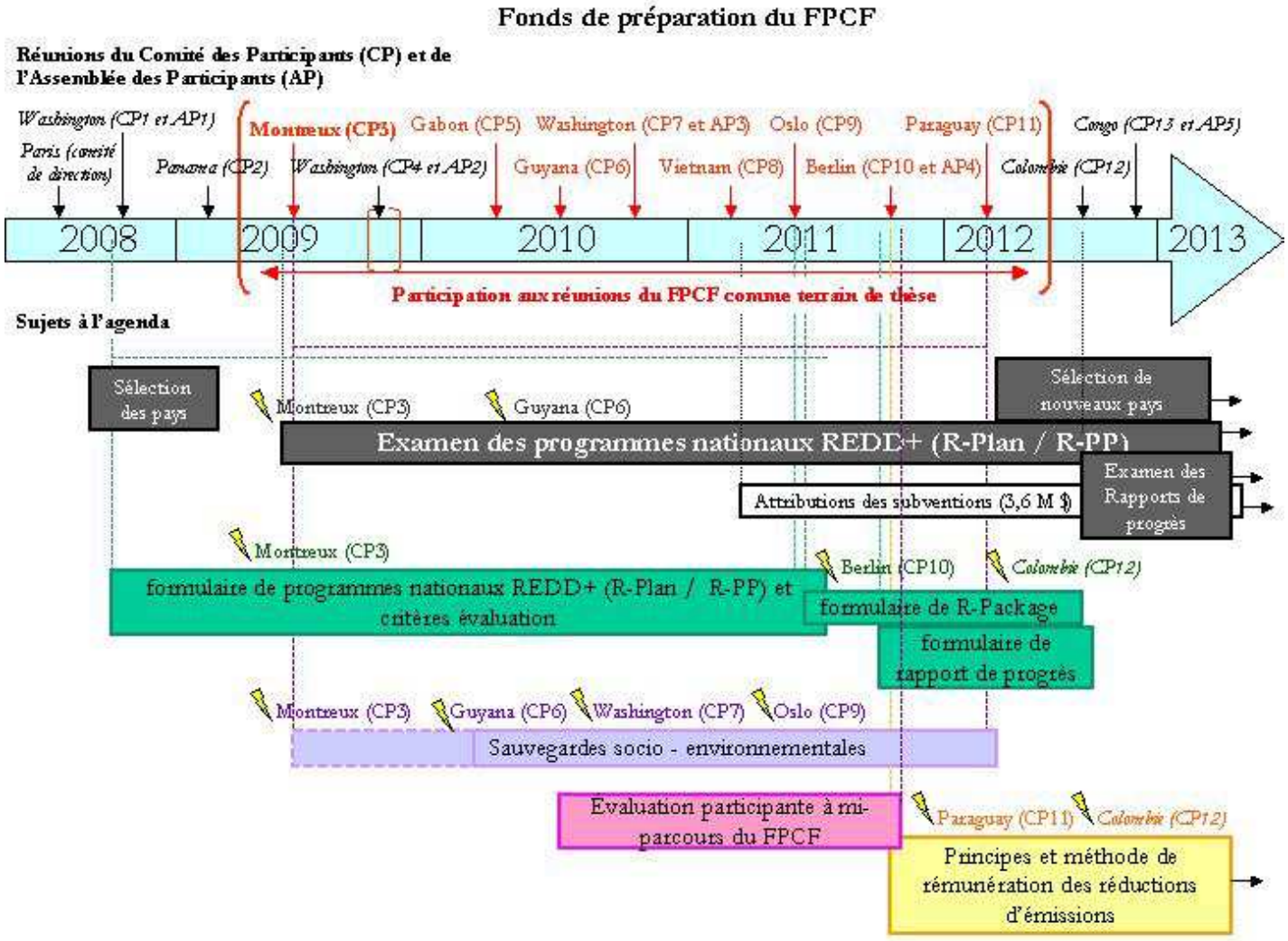
[101] l'Union Européenne et les Etats-Unis ont décidé de suspendre tous leurs financement, quel qu'en soit le canal, depuis le coup d'état de 2010, ce qui entraîne la suspension des financements du FPCF

Tableau 4 : R-PPs examinées par le FPCF de 2009 à 2012. Source : *Auteur*

Année	Réunions et R-PPs examinées formellement par le CP		
2009		Juin (CP3 ; Suisse) : Indonésie, Panama, Guyana	
2010	Mars (CP5 ; Gabon) : Ghana, RDC, Mexique	Juin (CP6 ; Guyana) : République du Congo, Kenya, Népal, Costa Rica, Argentine	Novembre (CP7 ; Etats-Unis) : Tanzanie, Madagascar, Laos
2011	Mars (CP8; Vietnam) : Ethiopie, Vietnam, Cambodge, Pérou	Juin (CP9 ; Norvège) : Libéria, Ouganda	Octobre (CP10 ; Allemagne) : République Centrafricaine, Colombie
2012	Mars (CP 11 ; Paraguay) : Mozambique, Guatemala	Juin (CP 12 ; Colombie) : Nicaragua, Burkina Faso	Octobre (CP 13 ; République du Congo) : Cameroun, Salvador

L'année 2011 est marquée par la finalisation de **l'évaluation participante à mi-parcours du FPCF** et l'adoption de décisions stratégiques en lien avec ses principales recommandations, d'une part. Elle est également marquée par l'achèvement de la longue négociation sur l'ouverture à d'autres PMO entamée deux ans auparavant. En parallèle, des débats importants s'initient, cette même année, sur deux sujets importants qui concernent le fonds de préparation et sur un sujet central du fonds carbone. Pour ce qui est du fonds de préparation, il s'agit des modalités pour rendre comptes des **progrès** accomplis dans la mise en œuvre des R-PPs et de l'évaluation finale des **R-Package**. Pour les ONGs observateurs et certains bailleurs comme l'Allemagne qui ont prié l'EGF depuis longtemps d'ouvrir les discussions sur ces sujets qu'ils jugent essentiels, les débats arrivent bien tard. Il est vrai que le dossier des PMO a fortement mobilisé l'EGF et par ailleurs, la préparation du lancement du fonds carbone courant 2010-2011 a également largement sollicité les membres de l'EGF. La question cruciale du fonds carbone, largement débattue en 2012 au fonds de préparation est celle de la **rémunération des réductions d'émissions**. Il s'agit pour le CP d'adopter les principes et la méthode de fixation du prix des réductions d'émissions. Les contrats de réductions d'émissions seront, quant à eux, négociés dans le cadre du fonds carbone.

Illustration 28 : Principales activités auxquelles s'est consacré le fonds de préparation du FPCF sur la période 2008-2012. Source : *Auteur.*



Le FPCF dans son ensemble et les grands dossiers qui ont jalonné sa mise en œuvre ayant été présentés, penchons-nous plus spécifiquement sur le Comité des Participants, l'instance de décision du fonds de préparation.

2.5. Conclusion

Dans cette partie consacré à la présentation de notre étude de cas, le FPCF, nous avons tout d'abord montré qu'il est au cœur de la préparation à REDD+, à l'interface entre d'une part les négociations de la CCNUCC auxquelles participent bon nombre de ses parties prenantes et d'autre part les processus de préparation dans les pays. Le FPCF s'est forgé une légitimité certaine en matière de renforcement de capacité et de préparation (Baastel & Nordeco, 2011), et ce, même si la subvention allouée par le fonds de préparation est faible par rapport à d'autres financements bilatéraux ou multilatéraux ; ainsi l'évaluation participante du programme révèle que *« many participants or observers pointed to the fact that the FCPF is seen as a testing and learning ground that translates emerging REDD-plus policy at the global level down to a more practical level, through implementation at the country level. Furthermore, a number of respondents indicated the important role that the FCPF plays in then bringing these country-level experiences and lessons back up to the international level in ways that can usefully inform the policy development process through the UNFCCC »* (Baastel & Nordeco, 2011, p. 14). Le FPCF apparaît donc susciter une forte adhésion tant des bailleurs que des pays forestiers qui espèrent, à l'issue du processus de préparation, être retenus par le fonds carbone du FPCF (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012*) dont la subvention est cette fois importante (de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de dollars).

De notre présentation des principaux travaux conduits par le fonds de préparation du FPCF sur la période 2009-2012 couverte par notre étude, deux éléments importants sont à souligner. Premièrement, l'examen des programmes nationaux REDD+ (les R-PPs) a certes fortement mobilisé le Comité des Participants, toutefois, d'autres sujets se sont avérés d'importance : l'application des sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale et l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre, les travaux relatifs au fonds carbone, les formulaires pour rendre compte au CP de la progression dans la préparation ou encore l'évaluation à mi-parcours du programme. Deuxièmement, les évaluations apparaissent avoir fortement investi la mise en œuvre du FPCF, qu'il s'agisse des évaluations portant sur les programmes nationaux REDD+, de celles à conduire dans le cadre des processus nationaux REDD+ ou encore des évaluations sur le programme FPCF. Ce seront deux aspects à prendre en compte pour évaluer et comprendre l'efficacité du programme.

3. Le Comité des Participants, un lieu *a priori* privilégié pour donner de la voix aux préoccupations environnementales au sein du FPCF

Entre 2009 et 2012, alors qu'aucun pays n'a encore été admis au sein du fonds carbone, l'essentiel des activités du FPCF se joue au sein du fonds de préparation et plus particulièrement du Comité des Participants. Nous faisons ici un focus sur cette instance de délibération qui sera le théâtre de nos observations. C'est le lieu où se prennent les principales décisions du FPCF entre 2009 et 2012, c'est le lieu où porter des préoccupations environnementales.

Nous présentons dans un premier temps la gouvernance du CP : les modes de représentation et les règles qui régissent les prises de décision (3.1). Nous décrivons plus précisément dans un second temps les participants et observateurs qui composent le CP (3.2). Dans un troisième temps, nous livrons une analyse de l'effectif des délégations qui est selon nous un paramètre significatif de l'influence de certaines parties prenantes, étant donné le mode de délibération du CP et la charge des agendas de chaque réunion(3.3). Enfin, nous nous penchons sur les modes d'intervention des observateurs ONGs (3.4).

3.1. Représentation au sein du Comité des Participants et mode de décision

Depuis le lancement du FPCF, **l'effectif des membres** du CP a cru à mesure que des bailleurs additionnels venaient contribuer au programme, afin de leur donner la possibilité d'influer sur les prises de décision. Initialement, la charte prévoyait que le CP serait composé de vingt membres : dix représentants des bailleurs et l'équivalent de pays forestiers (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008). Depuis 2008, ce nombre a été réévalué à deux reprises, en maintenant l'équivalence de sièges entre bailleurs et pays forestiers. La principale motivation à l'origine de cette révision de l'effectif à la hausse est liée à l'entrée de nouveaux bailleurs qui souhaitaient siéger dans l'organe de décision. En corollaire, cela a permis une représentation sensiblement meilleure des 37 pays forestiers devenus membres. En octobre 2009, le nombre de membres au CP a été porté de vingt à vingt-six ; la Finlande, l'Espagne et la Commission Européenne, devenus bailleurs dans le courant de l'année ont alors pu prendre part aux décisions du mécanisme de préparation. Peu de temps après, ce nombre a été porté à vingt-huit (quatorze bailleurs, quatorze pays forestiers), pour prendre en compte l'arrivée du Danemark. L'accroissement de l'effectif des membres au gré de l'entrée de nouveaux bailleurs, s'est arrêté là. Il devenait difficile d'assumer un gonflement de l'effectif des membres d'un point de vue logistique et financier, les réunions rassemblant déjà une centaine de personnes en moyenne et les frais de participation des représentants des pays forestiers aux réunions étant pris en charge par le FPCF.

Le nombre de **postes d'observateurs** a également augmenté au cours de la mise en œuvre du FPCF. Cela a bénéficié notamment aux organisations de peuples autochtones et aux ONGs des pays forestiers. Lors du lancement du FPCF en décembre 2007, seuls trois postes d'observateurs avaient été prévus : pour les organisations internationales, pour les organisations de la société civile (ONG internationales, ONGs des « pays du Nord » et ONG des « pays du Sud » confondues) et pour le secteur privé. Quelques mois plus tard, un siège d'observateur pour les peuples autochtones et les populations dépendantes de la Forêt a été ajouté, suite à de vives revendications en ce sens de la part d'associations de la société civile. Puis, lors de la réunion organisationnelle d'octobre 2008 à Washington, deux sièges additionnels ont été validés, d'une part pour la Convention Climat (CCNUCC) et d'autre part pour le programme ONU-REDD avec lequel l'ensemble des participants souhaitaient voir davantage de collaboration. Deux années plus tard, à l'issue du processus d'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre, que nous détaillerons dans le huitième chapitre, ceux-ci se sont vu offrir des postes d'observateur. Un an plus tard, dans le cadre d'un financement spécial de la Banque mondiale pour les peuples autochtones, c'est le nombre de sièges d'observateurs des peuples autochtones et des populations dépendantes de la Forêt qui s'est vu renforcé, puisqu'il est passé de un à trois, afin que les 3 continents (Afrique, Asie, Amérique Latine) aient leur propre représentant. La dernière création de postes d'observateurs[102] a concerné les ONGs. C'est à travers l'évaluation participante à mi-parcours du FPCF que la revendication d'une meilleure représentation portée par l'observateur des ONGs au CP a percé. Appuyée par certains bailleurs, elle s'est retrouvée élevée au rang de recommandations prioritaires par le CP (Baastel & Nordeco, 2011). Depuis début 2012, trois postes d'observateurs supplémentaires ont donc été créés pour les ONGs des pays forestiers des trois continents, à l'instar des organisations des Peuples autochtones et des populations dépendantes de la Forêt. Cela permet de garantir la participation de ces ONGs aux réunions du CP, une participation jusque-là aléatoire, à la seule initiative - et aux frais - de l'ONG internationale observateur au CP et de certaines ONGs du groupe de contact comme FERN.

En ce qui concerne les **modalités de réunion et de délibération du CP**, elles sont fortement inspirées des règles ONUsiennes : poids égal des pays dans les décisions, consensus, co-présidence par les pays membres en place de la présidence assumée initialement par la Banque mondiale. Comme le prévoyaient la première version des *règles et procédures* du CP (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2008), les premières réunions du CP ont été présidées par la Banque mondiale, en la personne de Joëlle Chassard, présidente de l'unité Finance carbone de la Banque mondiale. Ce n'est qu'à la cinquième réunion qu'une co-présidence entre bailleurs et pays forestiers a été instaurée, à l'instar de ce qui se pratique dans les réunions des groupes de travail de la CCNUCC, où ce sont les pays qui président à tour de rôle et non le secrétariat de la Convention. Cette pratique a été actée quelques années plus tard,

[102] dernière en date le 1er juillet 2012

dans la nouvelle version des règles et procédures de 2011 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011p).

Par ailleurs, la charte du FPCF invite à une prise de décision par consensus au sein du CP mais prévoit une décision à la majorité des deux tiers en cas d'impossibilité à parvenir au consensus (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 26)[103]. En théorie, seuls les vingt-huit membres ont le droit de vote (avec des poids égaux), les observateurs, quant à eux, peuvent simplement s'exprimer en séance (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 27; FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2008, p. 4) [104]. Mais en pratique, le consensus est toujours recherché, y compris avec les observateurs, et le vote, évoqué comme un dernier recours, n'avait encore jamais été pratiqué, du moins en 2012. Les observateurs sont donc largement impliqués dans les processus de décision et la différence de statut observateur – membre n'est pas immédiatement saillante. Les représentants des ONGs participent d'ailleurs aux nombreux groupes de contact et groupes de travail, qui sont mis en place sur divers sujets et qui sont des espaces de négociation essentiels du CP.

Le recours aux groupes de travail par le CP est en effet fréquent, et ce depuis les débuts du FPCF. Ce n'est pourtant qu'en 2011 que la constitution de ces groupes et leurs modalités sont précisées dans un texte à portée juridique (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011p), entérinant deux ans de pratiques. Ces groupes de travail sont des émanations du Comité des Participants, dont la composition varie selon les sujets, jusqu'à parfois inclure d'autres parties prenantes. Au 1er juillet 2012, quatre groupes de travail avaient été constitués, sur des sujets importants avec des budgets de fonctionnement non négligeables : l'ouverture aux autres partenaires de mise en œuvre et l'approche commune en matière de sauvegardes environnementales et sociales, l'évaluation participante à mi-parcours du FPCF, les modèles de R-Package et le cadre méthodologique et de valorisation des réductions d'émissions (cf. illustration n°28).

3.2. Qui sont les membres et les observateurs du Comité des Participants?

Les vingt-huit membres du Comité des Participants - quatorze représentants des pays REDD+ et quatorze représentants des bailleurs, fonds de préparation et fonds carbone confondus (FCPF (Forest

[103] *« Section 11.4 Vote. a) Chaque membre du Comité des participants aura droit à une voix. b) Les membres du Comité devront s'efforcer de prendre une décision de manière consensuelle. Si les efforts fournis pour atteindre un consensus n'aboutissent pas et aucune décision n'est prise, les décisions seront prises à la majorité des deux-tiers des membres présents et votants à la réunion »* (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 26).

[104] « *Section 11.7 Observateurs au sein du Comité des participants : a) Les participants qui ne sont pas membres du Comité peuvent assister aux réunions en tant qu'observateurs. […]Ces observateurs n'ont aucun droit de vote pour les décisions du Comité des participants. »* (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 27).

« Without prejudice to Section 5.01 of the Rules, all Observers may express their views on issues under discussion but shall not vote on any decision by the Participants Committee. » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2008, p. 4)

Carbon Partnership Facility), 2009b) – sont désignés par leurs groupes respectifs lors de la tenue annuelle de l'AP. Le CP rassemble également désormais 14 observateurs - représentant le programme ONU-REDD, la CCNUCC, chacun des partenaires de mise en oeuvre, les organisations internationales, le secteur privé, les sociétés civiles des pays du Nord et des pays du Sud et les Peuples autochtones et populations dépendantes de la Forêt des trois bassins forestiers - désignés par leurs groupes respectifs.

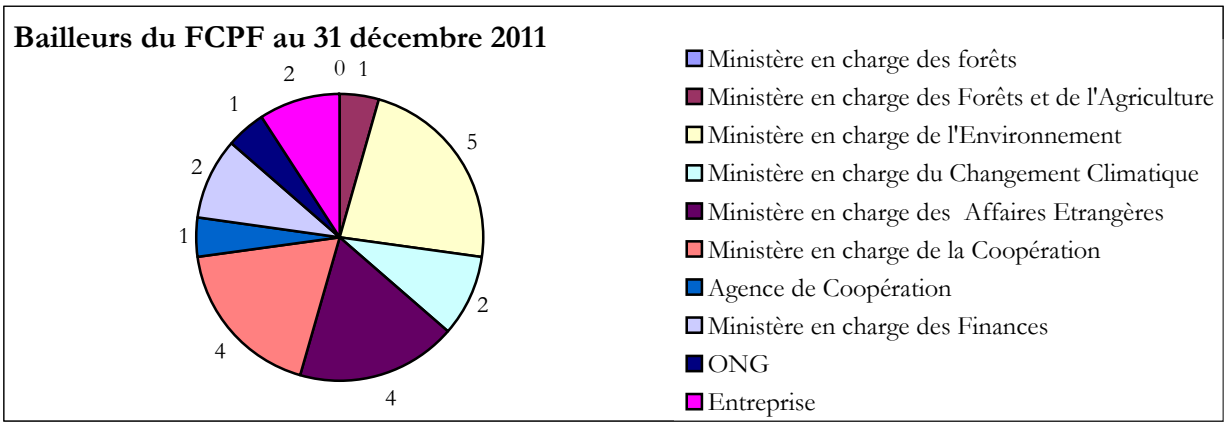
Jusque fin 2010, tous les bailleurs siégeaient comme membres au CP ; la question de la représentation ne se posait pas. Avec l'arrivée du Canada, suivie de celle de l'Italie puis de BP et de la CDC Climat, les bailleurs ont du s'accorder sur un processus de sélection basé sur des critères : l'égalité de représentation entre donneurs du fonds de préparation et du fonds carbone, le montant des contributions financières, l'implication dans les activités du CP, la diversité de la représentation et la rotation. En apparence anecdotique, l'adoption de ces critères et le risque associé de perdre sa place au sein du CP, ont eu des implications importantes pour ce travail de thèse. En effet, en suscitant chez l'AFD un souhait d'implication accrue dans les activités du CP, ils nous ont permis de participer plus activement notamment aux revues des programmes nationaux REDD+ par les pairs mais aussi plus largement aux activités du CP.

Passés de quatorze, à vingt, puis vingt-cinq et enfin trente-sept participants, les pays forestiers ont toujours eu à désigner des représentants au CP, à la différence des bailleurs. Ils ont opté pour une représentation équitable par continent, avec un processus d'auto-sélection au sein de chaque groupe de pays issus d'un même continent et une rotation annuelle. Un pays forestier ne siège donc au CP qu'une année sur trois en moyenne. Etant donné la densité des sujets débattus au CP et le caractère compliqué et très procédural de certains (comme les sauvegardes de la Banque mondiale et leur application), participer aux réunions, et ce, en particulier au début, est un avantage substantiel.

Quelles sont les entités gouvernementales qui représentent les pays participants au FPCF et donc au CP ? Dans les pays récipiendaires, il s'agit, sans surprise, de celles qui sont en charge des forêts. Bien souvent ce sont les administrations environnementales, à l'exception des pays d'Asie du Sud-Est où les forêts sont le plus souvent gérées par le Ministère de l'agriculture (cf. chapitre 3). Le paysage est en revanche bien différent dans le cas des bailleurs. L'illustration n°29 ci-dessous rend compte de l'appartenance institutionnelle des dix-huit bailleurs que compte le FPCF fin 2011, à savoir : quatorze pays, une institution (la Commission Européenne), une ONG (The Nature Conservancy) et deux entreprises (BP et la Caisse des Dépôts et Consignations). Seul le Japon est représenté par son administration chargée des forêts : le ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches. Un tiers des institutions bailleurs sont les ministères en charge de l'environnement ou du changement climatique ;

un autre tiers correspond aux ministères en charge de la coopération ou des affaires étrangères. Le Japon, l'Australie, le Royaume-Uni et l'Allemagne contribuent au FPCF à travers deux administrations. Dans le cas de l'Allemagne, le ministère de l'environnement, dont on a souligné le soutien non seulement aux initiatives scientifiques portant sur REDD+ et la biodiversité[105] mais aussi aux travaux et activités de la CDB sur REDD+, contribue modestement aux côtés du ministère de la coopération économique et du développement. En pratique, la Banque Allemande de développement la KfW participe aussi aux réunions.

Illustration 29 : Institutions finançant le FPCF . Source : Site du *FPCF.*



Pour ce qui est des observateurs, la charte du FPCF prévoit qu'un processus de sélection d'un représentant au sein de chaque groupe d'observateurs soit organisé sur la base de recommandations faites par l'EGF (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, sect. 11.7).

C'est l'ONG Bank Information Center (BIC) qui a été élue pour représenter la société civile par le groupe d'ONGs qui suit de près le processus FPCF une première fois en 2009, puis à nouveau en 2011 et une nouvelle fois début 2012. Bank Information Center, créé en 1987, a pour but de promouvoir la « *justice économique et sociale et la soutenabilité écologique* » notamment en établissant des liens avec les organisations de la société civile des pays où la Banque mondiale a des projets. Mais certains de ses programmes se penchent de plus près sur les activités de la Banque menées en son siège, comme le processus interne de révision des sauvegardes sociales et environnementales. "*The Bank Information Center (BIC) partner with civil society in developing and transition countries to influence the World Bank and other international financial institutions (IFIs) to promote social and economic justice and ecological sustainability. BIC is an independent, non-profit, non-governmental organization that advocates for the protection of rights, participation, transparency, and public accountability in the governance and operations of the World Bank Group and regional*

[105] En particulier le co-financement d'un projet de recherché confié à l'Université de Fribourg visant à "*developing approaches for the currently evolving REDD+ mechanism that deliver synergetic effects for achievement of international climate and biodiversity objectives under the UNFCCC and the CBD, respectively*". http://www.landespflege-freiburg.de/forschung/redd.en.html

development banks" [106]. La connaissance de la Banque mondiale par BIC, et son habitude à travailler avec les organisations de la société civile des pays où la Banque intervient ont été vus par le groupe de contact d'ONGs comme des atouts très importants, d'autant plus que jusqu'à début 2012, les ONGs des pays forestiers n'avaient pas de représentants officiels au CP.

Quant au groupe de contact des ONGs que BIC représente au FPCF, il rassemble une cinquantaine d'ONG environnementales et sociales qui suivent de près le processus FPCF (*entretien avec l'ONG Bank Information Center, octobre 2010*). Parmi ces ONGs figurent les ONGs de conservation qui ont des projets REDD+ sur le terrain WWF, CI et WCS mais aussi les ONG internationales de plaidoyer Global Witness, Greenpeace, Rainforest Foundation, les Amis de la Terre, FERN, Forest People Program, CIEL. Ces ONGs que nous qualifions de plaidoyer peuvent aussi intervenir au niveau national dans les processus de préparation à REDD+ de certains pays participants (Rainforest Foundation est mobilisée en RCA, Greenpeace s'intéresse à la RDC sur la question de forêts intactes par exemple), mais elles n'y ont pas de projets de conservation qui pourront directement tirer partie des rémunérations de réduction d'émissions escomptées avec REDD+. Certaines ONGs du groupe de contact sont très mobilisées, jusqu'à participer aux réunions et co-signer des communiqués conjoints adressés aux membres du FPCF et à la Banque mondiale, et ce depuis le lancement du FPCF et sans que leur implication dans le processus FPCF ne faiblisse jusque-là. Les points de vue sont souvent divergents au sein du groupe de contact, et les ONGs de conservation se sont mises en retrait du groupe car elles ne se retrouvaient pas dans les revendications (*entretien avec l'ONG Bank Information Center, octobre 2010*).

Pour ce qui est des représentants des ONGs des pays forestiers (dont les postes d'observateurs ont été créés fin 2011), le processus d'élection a eu lieu en même temps que celui des ONGs du Nord début 2012, par voie électronique. Selon le continent, entre deux et quatre ONGs nationales se sont présentées. Ce sont des ONGs kenyane[107], népalaise[108] et péruvienne[109] qui ont été élues pour représenter respectivement les associations de la Société Civile africaines, asiatiques, et latino-américaines. A noter qu'il n'y a qu'un représentant, anglophone, pour l'Afrique à la fois anglophone et francophone. Pour ce qui est des peuples autochtones et des populations tributaires de la forêt, ils sont représentés depuis 2011 par quatre observateurs au CP. En ce qui concerne, enfin, les organisations internationales, le secrétariat du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), nommé comme représentant intérimaire lors de la réunion organisationnelle d'octobre 2008, a été reconduit dans sa

[106] www.bicusa.org. Dernier accès le 1er février 2013
[107] Pan African Climate Justice Alliance
[108] National Forum for Advocacy Nepal
[109] Environmental Rights and Natural Resources (Derecho Ambiente y Recursos Naturales/ DAR)

fonction jusqu'à octobre 2010 par le groupe des organisations internationales[110] constitué en février 2009, dont la CDB fait partie.

Qu'il s'agisse des pays forestiers, des bailleurs et de certains observateurs, la grande majorité des représentants au FPCF participe également aux négociations REDD+ dans le cadre de la CCNUCC. Le turnover étant faible de surcroît, les participants se connaissent donc plutôt bien, des affinités se créent, renforcées par les événements festifs et excursions que l'hôte de chaque réunion du Comité des Participants met un point d'honneur à offrir. La cinquième réunion du Comité des Participants qui s'est tenue au parc national de La Lopé, au Gabon en mars 2010, est sans aucun doute pour beaucoup dans la cohésion du groupe. C'est à bord du train présidentiel, circulant en pleine forêt, affrété spécialement pour l'occasion par le gouvernement Gabonais, que les participants à la réunion se sont rendus sur le lieu de la réunion : un hôtel réservé pour le groupe en plein parc national. Les liens qui se tissent, jusqu'à devenir certaines fois de véritables liens d'amitié, contribuent selon nous au caractère « intégratif » de la négociation (cf. chapitre 3). Par ailleurs, il y a une certaine porosité entre les catégories « participants », « Banque mondiale » et « société civile ». Par exemple courant 2010, deux représentants de pays participants, l'Allemagne et le Mexique, ont été détachés, par leurs administrations respectives, en appui à l'EGF à la Banque mondiale. Quant à l'ONG Rainforest Foundation Norway, elle assiste aux réunions du FPCF dans la délégation norvégienne du fait du partenariat institutionnel établi dans le cadre de l'initiative norvégienne Forêt – Climat.

3.3. Taille des délégations lors des réunions du FPCF

Si l'on met en perspective la représentation théorique au CP que nous venons de détailler avec celle observée en pratique sur la période 2009-2011[111], nous constatons globalement:

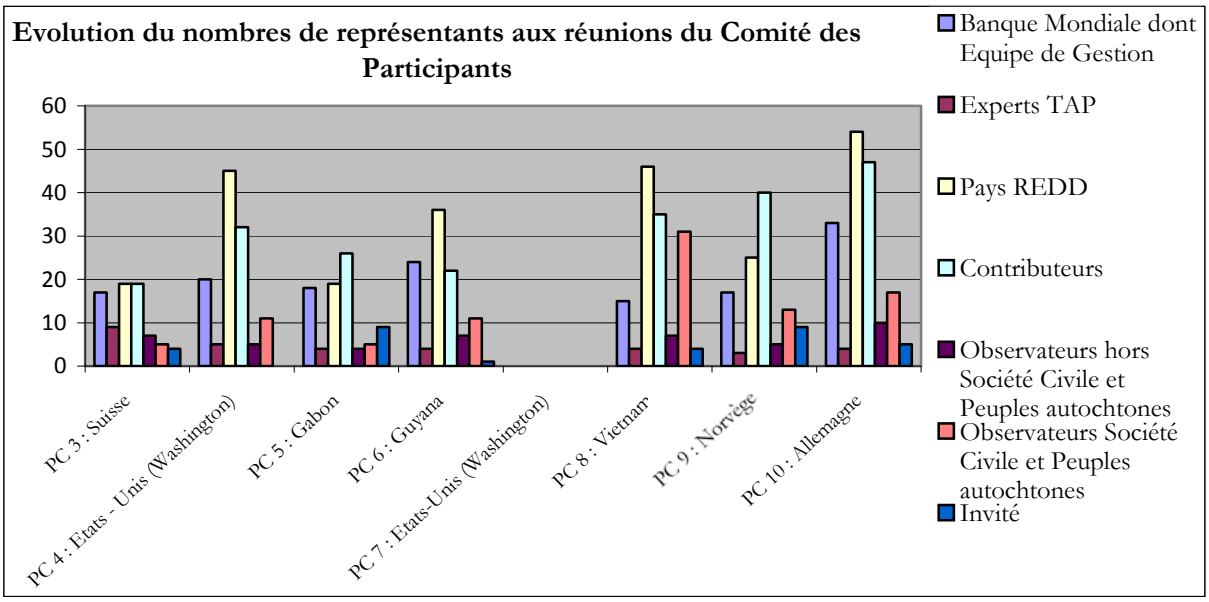
- une participation stable des pays forestiers et des bailleurs, et des délégations plus modestes pour les pays forestiers ;
- une diminution de la présence numérique des experts, depuis la réunion de Montreux de juin 2009 (cf. chapitre 5) ;
- une forte participation des ONGs en dépit d'un unique siège d'observateur jusqu'à fin 2011 ;

[110] En 2009, ce groupe était composé : du FEM (Fonds pour l'Environnement Mondial), de la BAD (Banque Africaine de Développement), de la Banque Asiatique de Développement, du CIFOR (Centre International de Recherche sur la Forêt), de l'OIBT, de l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), de la CDB, du FNUF, d'ACOWAS (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest), du CGIAR (Groupe Consultatif sur la recherche internationale en agriculture), de l'ECLAC (Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes), de l'ICRAF (Centre International de Recherche en agroforesterie), de l'IFAD (Fonds International pour le développement de l'agriculture), de l'IUFRO (Union Internationale des Organisations de Recherche sur la Forêt) et de l'OAS (Organisation des Etats Américains) (Koga, 2009)

[111] Les statistiques utilisées ont été établies à partir des listes de participation fournies par l'EGF et couvrent 6 réunions sur la période juin 2009 à décembre 2011 : CP3 de Juin 2009, CP 5 de mars 2010 et CP 6 de juin 2010, CP 8 de Mars 2011, CP 9 de juin 2011 et CP 10 d'octobre 2011

- une augmentation du nombre d'observateurs au fil des réunions avec un pic en mars 2010 (une représentation moyenne de 10%) ;
- une représentation importante de la Banque mondiale, avec un pic en octobre 2011.

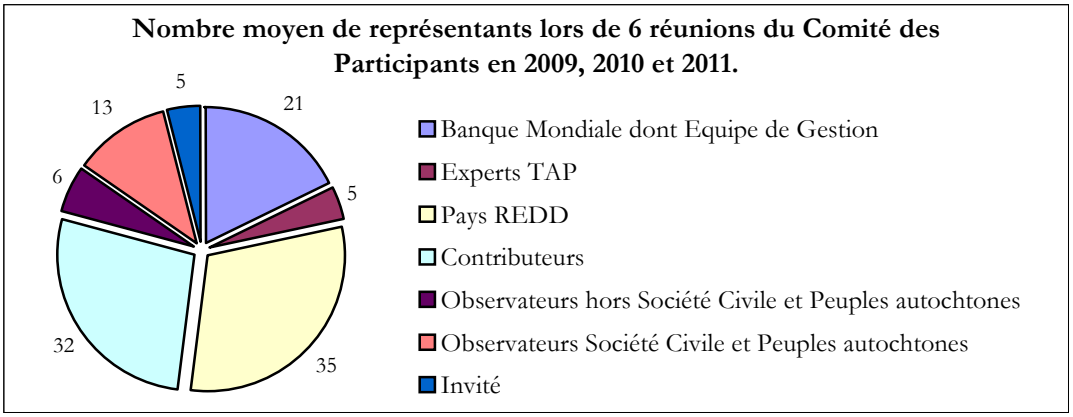
Illustration 30 : Evolution de la participation au comité des participants entre juin 2009 et décembre 2011. Source: *Auteur*, sur la base des listes des participants fournies par l'EGF



L'effectif global de pays forestiers et des bailleurs est en moyenne équivalent, autour de 30 - 35 représentants (cf. illustration n°30). En revanche, la taille de chaque délégation qui compose des groupes diffère fortement. **Les délégations des pays forestiers** sont dans leur ensemble modestes ; elles comptent souvent un seul représentant, parfois deux et rarement plus, ce qui s'explique par le fait que le FPCF prenne en charge les frais inhérents à la participation pour une seule personne. Dans l'effectif moyen de 35 représentants de pays forestiers (cf. illustration n°31), sont comptabilisés les pays forestiers non membres qui soumettent leurs programmes nationaux REDD+ (en version préliminaire ou finale), ou qui envisagent de le soumettre prochainement et viennent prendre leurs marques. Pour diverses autres raisons, certains pays comme le Nigéria, le Burkina Faso, ou encore la Chine, sont aussi conviés comme observateurs. Par ailleurs, lors des réunions du CP qui suivent les réunions annuelles de l'AP, il est fréquent de voir des pays REDD+ non membres, rester pour le CP. Pour ce qui est des **délégations des bailleurs**, la moyenne est de deux membres par délégation. Les délégations de certains pays sont toujours modestes autour d'une seule personne (Suisse, Pays-Bas, CE), celles de certains autres, notamment les plus gros bailleurs, sont en moyenne plus importantes, autour de deux ou trois personnes (Allemagne, Australie, Canada, Norvège). Par ailleurs, qu'il s'agisse des bailleurs ou des pays REDD+, les délégations des pays hôtes des réunions sont toujours bien plus fournies que de coutume.

Si nous nous attardons un peu ici, sur ces questions d'effectifs, c'est parce qu'elles sont loin d'être anecdotiques, comme nous le verrons par la suite. Les négociations du CP sont éclatées dans de nombreuses sous-enceintes de négociation - les groupes de travail ou de contact - qui, lorsqu'elles ne se réunissent pas simultanément, ne se donnent jamais que peu de répit – en réunion, tous les moments de la journée sont mis à contribution, depuis les petit-déjeuners jusqu'aux soirées -. La taille des délégations est donc une ressource non négligeable pour influer sur les négociations.

Illustration 31 : Nombre moyen de participants aux réunions du Comité des Participants. Source : *Auteur*, sur la base des listes de participants fournies par l'équipe de gestion du FPCF.

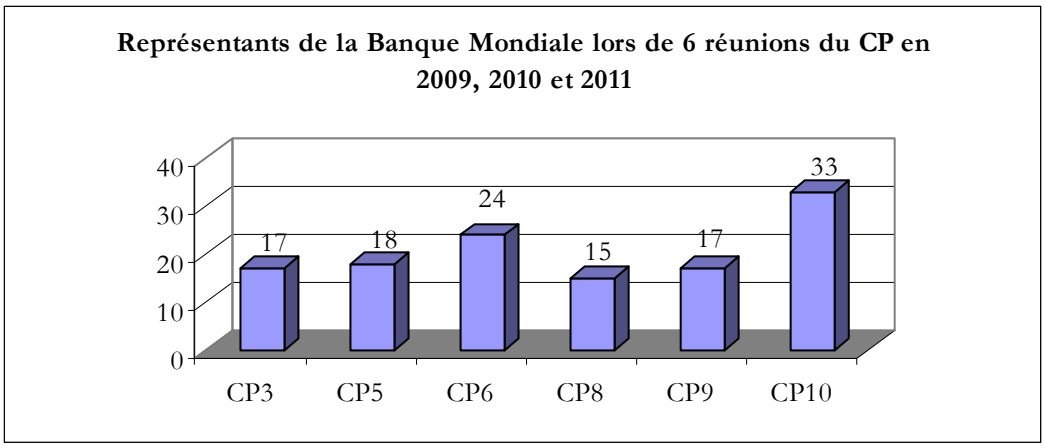


La **présence numérique de la Banque mondiale** aux réunions du CP est notable : en moyenne un cinquième des participants aux réunions. Lors de la réunion de Berlin en octobre 2011, où 170 participants étaient dénombrés, l'effectif de la délégation de la Banque mondiale a même atteint 33 personnes (cf. illustration n°32). Cette présence en nombre de l'institution chargée principalement d'assurer le secrétariat, et pour laquelle la charte prévoit que « *la taille [de l'EGF] devrait être proportionnelle à ses fonctions* » peut être interprété de plusieurs façons. Si l'on se fie à l'un des personnels de l'équipe, lors de ces réunions, des choses importantes se jouent et toutes les interventions méritent non seulement d'être relevées mais aussi d'être prises en considération. Le nombre est une façon d'optimiser la « mémoire collective », mémoire collective jugée indispensable pour bien s'acquitter de cette tâche notamment, lors du retour à Washington[112]. Etre largement représenté numériquement, c'est aussi un fort atout dans ces réunions, où comme nous le verrons par la suite, la prise de décision est éclatée dans plusieurs forums de délibération. Les pays forestiers ont, à ce titre, souligné à plusieurs reprises le handicap dont ils pâtissaient du fait de leur délégation uni-personnelle, au mieux bi-personnelle[113]. Pour la Banque mondiale, c'est donc une façon de pouvoir être présente non seulement dans les nombreux

[112] relevé de notes, neuvième réunion du CP, Juin 2011,Oslo
[113] Relevé de notes personnelles. Prise de parole du représentant du Mexique, neuvième réunion du Comité des Participants, Oslo, Juin 2011.

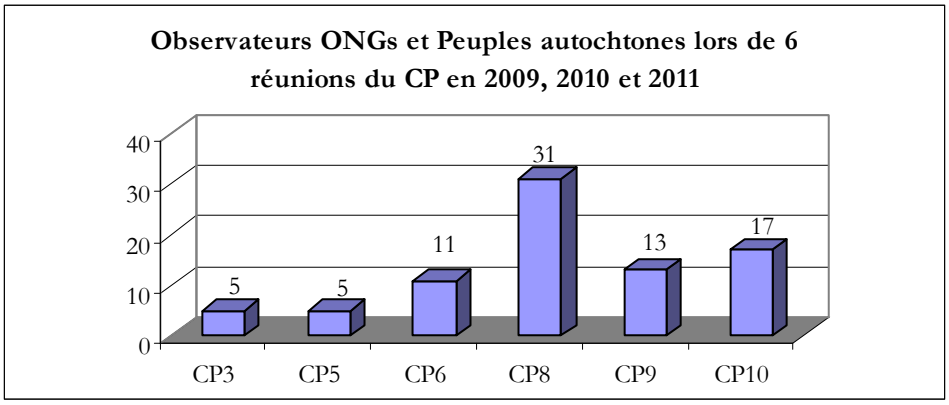
groupes de contact qui se constituent en marge des séances plénières (comme nous allons le voir ci-après), en tant que facilitateur, mais aussi en parallèle dans le bon déroulement de la réunion. Par ailleurs, des employés de la Banque mondiale travaillant au sein des départements opérationnels ou du département légal, qui n'appartiennent donc pas à l'unité finance carbone ni à l'AGF, sont également présents.

Illustration 32 : Nombre de représentants de la Banque mondiale lors des réunions du FPCF. Source : *Auteur*, sur la base des listes des participants aux réunions, fournies par l'EGF



Les ONGs et dans une moindre mesure **les organisations des peuples autochtones et des populations dépendantes de la forêt** n'ont pas attendu des dispositions réglementaires plus favorables pour accroître leur participation au CP. Celle-ci a connu une forte augmentation au fil des réunions, avec un pic atteint lors de la 8ème réunion en mars 2011 au Vietnam, et une stabilisation, ensuite, autour d'une quinzaine de représentants (cf. illustration n°33). En plus de BIC, les ONGs internationales Environnemental Investigation Agency, Global Witness, et Environmental Defense Fund assistent régulièrement aux réunions, cette dernière dans le cadre d'un programme d'appui aux organisations de peuples autochtones sur REDD+. Les ONGs les Amis de la Terre, Greenpeace et World Ressources Institute (WRI) y participent également mais dans une moindre mesure. Les réunions du FPCF étant souvent accolées à celle du programme ONU-REDD certaines ONGs présentes dans le cadre du second programme en profitent pour participer aux réunions duCP, à l'instar de plusieurs pays forestiers non membres. Par ailleurs, avant que les postes d'observateurs ne soient créés pour les ONGs du Sud, la participation de certaines d'entre elles était prise en charge par BIC et d'autres ONGs internationales.

Illustration 33: Nombre de représentants des ONGs et des Peuples autochtones lors des réunions du FPCF. Source : *Auteur*, sur la base des listes des participants aux réunions fournies par l'EGF



3.4. Modes d'intervention des observateurs

Pour conclure cette partie consacré au Comité des Participants, il nous semble important de nous attarder sur les modes d'intervention des observateurs et en particulier des ONGs car ils ont eu de fortes incidences sur la tournure des débats et les décisions prises sur plusieurs sujets, en particulier l'ouverture à d'autres PMO (cf. chapitre 8). La participation aux réunions et les interventions directes en séance ne sont que l'un des modes d'intervention des ONGs dans le processus FPCF. La participation aux groupes de travail, les interpellations indirectes via des communiqués ou encore les publications diverses de compte – rendu de réunion, d'articles, de rapports ou de « blog » sont également largement utilisés par les ONGs.

Lors des Assemblées des Participants annuelles et plus rarement à l'occasion des réunions du Comité des Participants, une session est dédiée aux communications des observateurs. C'est l'occasion pour les représentants observateurs de porter leurs messages essentiels au FPCF et notamment des revendications pour une meilleure prise en compte des considérations environnementales. L'ONG BIC a souligné à ces occasions ses préoccupations quant à l'affaiblissement du rôle décisionnaire du CP, au manque de transparence et de garde fous des processus de décision, au report de l'application des clauses de sauvegarde de la Banque mondiale (Bank Information Center, 2009) et au risque d'altération de ces normes du fait de l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre (Carey, 2009). Elle a mis en avant l'urgence à réfléchir au contenu du R-Package, qui est l'attendu final du fonds de préparation du FPCF et a pressé l'EGF et le CP de se pencher sur la question, au lieu de se concentrer sur l'élaboration du cadre de mise en œuvre pour le fonds carbone (BIC, 2011a). Mais cela a aussi été l'occasion pour elle de saluer le processus d'un an de construction d'une approche commune en matière de sauvegardes environnementales et sociales dans lequel les ONGs ont finalement été largement impliquées (BIC & al, 2011) (cf. chapitre 8). Les communications du représentant des organisations internationales, le FEM, ne sont quant à elles pas systématiques et témoignent d'une implication moindre. Néanmoins,

lors d'une intervention en mars 2009, il a exposé plusieurs préoccupations relatives à la prise en compte de préoccupations environnementales par le FPCF, notamment : l'enjeu de parvenir à délivrer des « bénéfices multiples »[114] et le recours à l'analyse des lacunes écologiques de la CDB et aux standards sociaux et environnementaux du CCBA, les questions posées par la réalisation d'une comptabilité nette[115], la prise en compte de la dégradation … (Koga, 2009).

En dehors des communications en séance et de la participation aux réunions du CP, plusieurs ONGs utilisent des moyens indirects pour intervenir sur le processus du FPCF, tels que des communiqués ou des lettres ouvertes adressés au CP et à la Banque mondiale ou des publications, que ce soit sur les programmes nationaux spécifiques examinés par le CP ou sur des sujets de politique général sensibles, comme le report de l'application des clauses de sauvegarde, l'ouverture à d'autres PMO, le rôle décisionnaire du CP. Ces communiqués sont souvent signés conjointement pas plusieurs ONGs, parmi lesquelles on retrouve principalement : BIC, Greenpeace, Global Wiltness et Rainforest Foundation.
Des communiqués des ONGs internationales et des ONGs des pays forestiers, il ressort cinq grands thèmes fréquemment abordés :
- la participation et les consultations des acteurs de la société civile et des populations locales aux processus nationaux REDD+ et aux processus de décision ;
- la prise en compte des aspects non –carbone ;
- les diagnostics de facteurs de déforestation ;
- les clauses de sauvegarde ;
- la question du marché du carbone.

Une revendication récurrente de la part des associations de peuples autochtones concerne la reconnaissance par la Banque mondiale de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail qui accorde aux peuples autochtones le droit au Consentement Préalable Libre et Informé (CLIP). Cette question, très sensible pour la Banque mondiale, fait l'objet de discussions au plus haut niveau, notamment dans le cadre de l'initiative interne de révision des mesures de sauvegarde sociales et environnementales. Jusqu'à présent, seul le droit à des *Consultations* (et non pas le consentement) Préalables Libres et Informées est reconnu par la Banque mondiale.

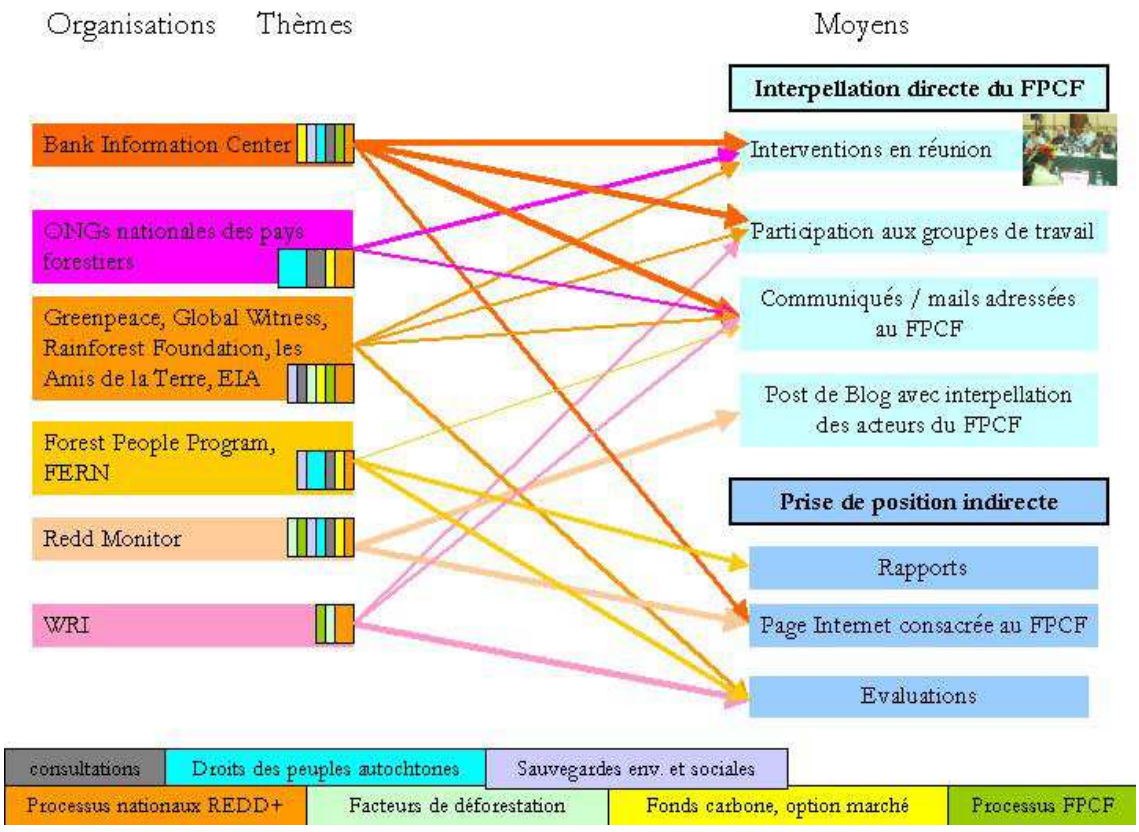
Par ailleurs, des ONGs publient des analyses critiques du processus FPCF, sous forme de rapports ou d'articles de blogs. Le rapport de FERN et FPP intitulé « Smokes and Mirrors » (Dooley, Griffiths, Leake, & Ozinga, 2008) qui critique vivement le FPCF a suscité de vives réactions à la Banque

[114] "*The first key issue is to emphasize the importance of seeking multiple benefits that go beyond climate change mitigation*"
[115] "*reliance on "net" deforestation rates could conceal the loss of mature forests, with severe consequences for biodiversity and associated ecosystem services*"

mondiale qui a publié rapidement après sa diffusion une lettre de réponse pour contester plusieurs des critiques et assertions formulées. Le blog REDD-monitor[116], que nous avons présenté dans la première partie est également activement mobilisé sur le FPCF. Au 1er avril 2012, on pouvait recenser une cinquantaine d'articles afférents[117], tous très critiques à l'égard du FPCF et de la Banque mondiale. Certains se font le relais des communiqués et des lettres ouvertes des ONGs internationales et des pays forestiers ; d'autres formulent une critique directe de certains aspects du processus et du positionnement de la Banque mondiale (cf. annexe n°2.9).

Il ressort donc qu'en dépit d'un unique poste d'observateur jusqu'en 2012, les ONGs apparaissent mobilisées très activement sur le processus FPCF, par divers moyens : participation en séance, interpellation par communiqués, publications, appui aux organisations des sociétés civiles des pays forestiers. La majorité d'entre elles assument une position fortement critique mais constructive visant à donner une place centrale aux préoccupations environnementales et de justice sociale.

Illustration 34 : Modes d'intervention des principales ONGs mobilisées sur le processus FPCF. Source : *Auteur.*



[116] http://www.redd-monitor.org/?s=FCPF&submit.x=0&submit.y=0. Dernier accès le 1er octobre 2013.
[117] inventoriés dans la catégorie FPCF du blog. Dernier accès le 1er mars 2013

3.5. Conclusion

Dans cette troisième partie, nous nous sommes penchée sur le Comité des Participants, l'organe décisionnel du fonds de préparation du FPCF, qui constitue le théâtre des observations de notre thèse. Nous avons montré que sa composition s'était étoffée au fil du temps : avec d'abord l'augmentation de l'effectif des membres au fur et à mesure que le nombre de bailleurs s'accroissait ; avec ensuite la création de postes d'observateurs additionnels pour les organisations de « la société civile » (organisations représentant les peuples autochtones incluses) des pays forestiers. Au-delà même du poste officiel d'observateur, la mobilisation des ONGs est importante, ce qui s'illustre par la participation active d'une petite délégation et par des formes de mobilisation plus indirectes à travers des évaluations, des communiqués ou divers type de publications.

Le Comité des Participants apparaît donc être une instance de délibération ouverte, avec des modalités de gouvernance qui s'inspirent de celles des Nations-Unies, telles que l'égalité des voix entre pays, la présence d'observateurs, la prise de décision par consensus. Le discours porté par la Banque mondiale est celui de la coopération[118], du « *partenariat* », du « *partenariat Sud-Nord* » (FMT (Facility Management Team), s. d.). Si les acteurs membres et observateurs se rejoignent effectivement sur le projet commun de renforcer les capacités et de préparer REDD+, leurs visions de ce qu'il devrait être ne sont pourtant pas identiques. La Banque mondiale qui joue un rôle central dans l'orientation du FPCF de part les trois fonctions qu'elle assume, porte avec certains bailleurs une position en faveur des marchés du carbone. A l'opposé de cette approche s'inscrivant dans la logique de la finance carbone, d'autres membres ou observateurs du FPCF défendent plutôt une approche environnementale des forêts visant à dépasser la réduction opérée par le carbone, pour d'autres encore REDD+ s'inscrit dans une perspective d'aide au développement plus classique. C'est pourquoi nous faisons l'hypothèse qu'il y a bien négociation[119] au sein du fonds de préparation du FPCF – et non pas simple coopération -, dans le sens où ces acteurs aux visions de REDD+ divergentes sont amenés à s'accorder au sein du CP, le mode de prise de décision privilégié étant le consensus ; nous verrons en quoi les modalités de gouvernance et de participation exposées ci-dessus influencent les négociations et la capacité des acteurs à porter des préoccupations environnementales, et comment en retour ces règles peuvent être évoluer à l'épreuve de la mise en œuvre du programme.

---

[118] «*The FCPF is such an important instrument, because developing countries, donor countries, private business, indigenous peoples and civil society organizations cooperate on designing solutions for the protection of forests*» souligne la Banque mondiale dans sa rubrique « News & Broadcast » du 16 décembre 2011, citant sélectivement les propos du Ministre Allemand de la Coopération Economique et du Développement, qui vient alors d'accroître la contribution financière de l'Allemagne (The World Bank, 2011). http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23071808~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html. Dernier accès le 1er février 2012

[119] Selon la définition de Dupont (1990) pour qui la négociation *« met face à face deux ou plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable qui leur permette de créer, de maintenir ou développer (ne fût-ce que temporairement) une relation* ».

Conclusion

Ce chapitre a eu pour double objectif d'une part de situer notre étude de cas, le FPCF, dans le paysage foisonnant d'initiatives de préparation à REDD+ et d'autre part de le présenter, en tant que lieu d'interaction stratégique entre différents acteurs de la préparation, en particulier ceux qui souhaitent voir bien prise en compte la thématique biodiversité. Nous avons ainsi campé le décor du théâtre dans lequel va se jouer la construction des stratégies nationales REDD+.

Nous avons dans un premier temps présenté les différents acteurs impliqués dans la préparation à REDD+, les initiatives dans lesquelles ils sont engagées et les visions de REDD+ qui sont les leurs. Nous avons souligné la large mobilisation tant des bailleurs publics que des pays forestiers. Les rôles centraux joués par la Norvège - de par les montants financiers engagés - et par la Banque mondiale – de par ses activités d'administration et de secrétariat de plusieurs initiatives multilatérales, en particulier le FPCF - sont des faits marquants de cette phase de préparation. Nous avons aussi mis en avant l'importante implication des ONGs selon des registres et des degrés d'adhésion à REDD+ toutefois divers. Des acteurs sont clairement apparus porter une ambition en faveur des considérations environnementales non-carbone et dans plusieurs cas ont mis en place des initiatives spécifiques pour porter ces préoccupations dans le cadre de la préparation. C'est le cas d'acteurs institutionnels comme la CDB, le programme ONU-REDD ou encore le Ministère Allemand de l'Environnement ; c'est le cas également d'ONGs : le CCBA, Greenpeace et plusieurs autres ONGs internationales, des ONGs nationales et des mouvements sociaux. Ces organisations de la société civile assument souvent de paire une position contre les marchés du carbone, dans la mesure où cette modalité marchande de mise en œuvre de REDD+ ne permettrait pas de prendre en compte les enjeux liés à la biodiversité et lèserait les populations qui vivent dans ou dépendent des forêts. Les ONGs portent donc le plus souvent une position qui allie des préoccupations liées aux enjeux environnementaux non-carbone, aux populations locales et aux droits des peuples autochtones et aux modalités de mise en œuvre de REDD+ en particulier « anti-marché ».

Dans un deuxième et un troisième temps, nous avons présenté le FPCF et le Comité des Participants - l'instance de décision du fonds de préparation et le terrain de nos observations. Nous avons mis en évidence la place centrale du FPCF dans la préparation à REDD+, dans la mesure d'une part où y adhère la grande majorité des acteurs impliqués dans la phase de préparation, et d'autre part, où il est administré par la Banque Mondiale qui revendique et a, de fait, un leadership certain dans la phase de préparation à REDD+.

Nous avons souligné que la position en faveur de la finance carbone assumée par la Banque mondiale renforçait notre hypothèse selon laquelle la question de la prise en compte de la biodiversité était non-

anecdotique et non-consensuelle pour REDD+ et pour le FPCF en particulier. En effet, les problématiques finance carbone et biodiversité sont liées, dans la mesure où d'une part la majorité des acteurs en faveur des marchés du carbone sont réticents à prendre en compte la dimension biodiversité dans les paiements REDD+, mettant en avant des arguments de complexité, et où d'autre part, les acteurs attachés aux enjeux de biodiversité voient de nombreuses limites dans un mécanisme marchand (cf. partie 2 et chapitre 1, II.3.3). En s'inscrivant clairement dans les activités de l'unité Finance carbone de la Banque mondiale en faveur du développement des marchés de carbone, le FPCF attire à ce titre des acteurs désireux de promouvoir cette facette de la REDD+ - comme des acteurs du secteur privé, certaines ONGs impliquées dans le marché du carbone volontaire, certain bailleurs - et à l'opposé suscite la défiance et la résistance d'autres acteurs opposés à cette modalités de mise en œuvre de REDD+ - comme la Bolivie et quelques autres pays forestiers, certaines ONGs et mouvement sociaux, certains bailleurs. Ayant par ailleurs adopté un objectif général en faveur de la prise en compte de la biodiversité, à la demande de ces derniers, le FPCF se trouve donc dans une situation où tout invite à penser que la biodiversité occupera une place non-négligeable dans les débats et que la question de sa bonne prise en compte se pose sérieusement.

Nous avons montré que les règles de gouvernance du Comité des Participants consacraient un poids égal aux bailleurs et aux pays REDD+ dans la prise de décision mais que la taille des délégations et le mode de représentation auguraient d'ores et déjà d'un poids moindre des pays forestiers. Par ailleurs, nous avons souligné que les acteurs préoccupés par l'intégration de la biodiversité à REDD+ se trouvaient également représentés en tant qu'observateurs au FPCF : la CDB à travers les organisations internationales, le PNUE à travers le programme ONU-REDD, les ONGs dont la représentation officielle s'est accrue au fil de la mise en œuvre du FPCF, avec la création de nouveaux postes d'observateurs. Pour autant ce statut ne leur donnant pas de droit de vote, la question de leur capacité d'influence se pose.

Au final, la négociation, dont nous faisons l'hypothèse qu'elle est le principal mode de délibération du FPCF et la prolifération de l'évaluation que nous avons pu constater, nous laissent entrevoir un espace où l'intégration des préoccupations environnementales est véritablement en jeu. Ce sera l'objet de la thèse que de voir dans quelle mesure et par quelles actions stratégiques les préoccupations environnementales sont portées au FPCF au fil de sa mise en œuvre.

TROISIEME CHAPITRE – Cadre théorique et cadre d'analyse

Introduction

"*Rainforests are more than carbon*", écrit l'Organisation non-gouvernementale (ONG) Rainforest Foundation au sujet des travaux de Mc Kinsey (Dyer & Counsell, 2010). Elle n'est pas la seule à prendre position de la sorte. Nombreuses sont les parties prenantes qui persistent à voir la REDD+ comme l'opportunité de préserver les forêts tropicales – son projet initial – avec des retombées positives implicites pour la biodiversité et les populations forestières. Etant donné l'ouverture du champ des possibles pour la REDD+ et le type de politiques et mesures pouvant désormais être financées, une telle vision et une telle ambition constituent aujourd'hui un véritable défi. Elles nécessitent de prendre prise sur la façon dont la REDD+ poursuit sa construction dans l'enceinte de la Convention Climat, ainsi que dans les multiples initiatives de la période de préparation, en particulier le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF). Avec la problématique de recherche que nous nous sommes donnée, nous sommes partie prenante d'un tel projet.

Pour répondre à cette problématique de recherche, nous avons suivi le FPCF peu de temps après son opérationalisation, au cours des trois premières années de sa mise en œuvre, entre 2009 et 2012. Nous avons participé aux réunions de son instance décisionnelle, le Comité des Participants (CP), nous avons analysé en profondeur ses productions documentaires et nous avons interrogé plusieurs des acteurs impliqués de près ou de loin dans sa mise en œuvre. L'étude des programmes nationaux REDD+ (appelées R-PPs pour Readiness-Preparation Proposals) qu'il subventionne a été la pierre angulaire de notre travail (cf. chapitres 4 à 7). Pour bien comprendre comment le FPCF traitait les enjeux liés à la prise en compte de la biodiversité, nous avons été amenée à étendre notre analyse à des sujets collatéraux qui l'ont largement mobilisé sur la période de notre étude : l'application des clauses de sauvegarde de la Banque mondiale (cf. chapitre 8) et le lancement du fonds carbone (cf. chapitre 9).

Quatre axes nous ont permis d'organiser et d'équiper notre analyse du FPCF:
- la prise en compte des préoccupations environnementales dans les « réalisations » et les « résultats » du processus FPCF ;
- le cheminement des préoccupations environnementales au fil des processus de décision, en particulier les négociations, qui jalonnent la mise en œuvre du FPCF ;
- le portage de ces préoccupations par certains acteurs et les stratégies déployées ;
- le rôle des évaluations pour promouvoir de telles considérations tout au long de la mise en œuvre du FPCF.

Le but du présent chapitre est d'expliquer la posture d'évaluation que nous avons adoptée et le cadre d'analyse que nous avons fait nôtre. Dans un premier temps (partie 1), nous rendons explicites les préoccupations environnementales, c'est-à-dire le référentiel, qui ont servi d'horizon et d'aiguillon à notre évaluation environnementale stratégique du FPCF. Ensuite, nous abordons successivement chacun des quatre axes organisateurs de notre travail en exposant, à chaque fois, le cadrage théorique et l'approche méthodologique que nous avons retenus (parties 2 à 5). Si les 4 axes résonnent fortement les uns avec les autres, l'un d'entre eux - celui portant sur la logique négociée du FPCF - est pourtant structurant par rapport aux trois autres : c'est dans un cadre fortement négocié, que nous avons vu le FPCF se déployer pendant trois ans et notre travail a été rythmé par notre participation aux réunions – nous pourrions dire négociations - quadrimestrielles du FPCF, qui ont été notre principal terrain d'observation. C'est dans cette logique d'ensemble marquée par la négociation, que nous avons cherché à voir comment cheminent les préoccupations environnementales et que, pour ce faire, nous avons porté notre attention sur les trois autres aspects qui constituent les autres axes de notre analyse. Nous abordons donc en premier l'axe portant sur la négociation et nous développons ensuite les trois autres axes. Nous concluons le chapitre (partie 6) en résumant d'une part, le double usage que nous avons fait de la littérature sur l'évaluation des politiques et programmes - non seulement pour le cadrage de notre propre évaluation du FPCF mais aussi pour l'analyse des évaluations menées dans le cadre du FPCF - et en récapitulant d'autre part, les méthodes de recherche que nous avons déployées dans notre travail.

1. Notre projet de recherche : évaluer le FPCF au regard de préoccupations environnementales relatives à la biodiversité

Notre question de recherche - « comment REDD+, plus particulièrement le FPCF, peuvent-il permettre de réduire la déforestation des forêts tropicales et répondre aux enjeux environnementaux de ces forêts ? » - interroge la pertinence et de l'efficacité du FPCF par rapport à certaines préoccupations environnementales. Dans cette première partie, nous commençons par exposer l'approche que nous avons retenue pour évaluer le FPCF d'un point de vue environnemental : l'approche « centrée sur une préoccupation » (*Concern-focused evaluation*) (Mermet & al, 2010) (1.1). Nous explicitons ensuite les préoccupations environnementales au regard desquelles nous projetons d'évaluer le processus FPCF (1.2). Enfin, nous caractérisons le FPCF, objet de notre évaluation, en tant que *politique*, un concept pluri-sémantique qui nous permettra par la suite d'analyser non seulement les « résultats » du FPCF (approche substantielle) mais aussi les processus de décision qui y président (approche procédurale) (1.3).

1.1. L'évaluation « centrée sur les préoccupations » : une approche stratégique pour l'évaluation de l'efficacité dans le domaine de l'environnement

La littérature sur l'évaluation des politiques et programmes recense plus d'une cinquantaine d'approches d'évaluation (Stufflebeam, 2001), parmi lesquelles quelques-unes s'intéressent à l'efficacité (Vedung, 2005) (1.1.1). Nous motivons ci-dessous notre choix pour l'une d'entre elles (1.1.2), qui préconise une démarche stratégique pour l'évaluation des effets des politiques et programmes dans le domaine de l'environnement : l'évaluation « centrée sur une préoccupation » (Mermet & al, 2010) (1.1.3).

1.1.1. Les approches classiques d'évaluation de l'efficacité

L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), dont les publications font référence en matière d'évaluation institutionnelle, définit l'efficacité d'un programme (qualifié d'intervention) comme : « *la mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative* » (OECD, 2002, p. 30). Elle invite donc à évaluer les politiques et les programmes au vu de leurs propres objectifs ; c'est l'approche traditionnelle d'évaluation de l'efficacité (Stufflebeam, 2001; Vedung, 2005). Mais des travaux académiques issus de la recherche en évaluation (Gysen *et al.*, 2006 ; Mickwitz, 2003) et de la gouvernance internationale de l'environnement (Haas *et al.*, 1993 ; Young, 1994) proposent des postures qui voient en l'évaluation l'opportunité d'adopter un cadrage différent de celui donné par le programme lui-même.

La première approche théorique à avoir profondément remis en question le modèle traditionnel « des objectifs atteints » est l'évaluation « libérée des objectifs » (*goal-free*) (Scriven, 1972). Libérée des objectifs propres du programme, mais non « sans objectif » (Alkin 1972), elle invite à prendre de la distance avec la logique du programme (Patton, 2008) et a, de ce fait ; plusieurs intérêts. Tout d'abord, elle ne se focalise pas, *a priori,* sur certains effets du programme – ceux poursuivis intentionnellement – et ouvre le champ de l'évaluation. Ensuite, elle évite le problème classique du manque de clarté et de l'équivoque des objectifs auquel l'évaluateur est souvent confronté (Crabbé & Leroy, 2008; Owen, 2007; Stufflebeam, 2001; Vedung, 2005). Enfin elle permet de porter un regard critique sur la « *réduction de complexité* » opérée par les politiques et programmes, dans laquelle « *réside possiblement le motif d'échec de la politique »* (Crabbé et Leroy, 2008, p. 33). Dans le cas de la REDD+, cette réduction de complexité consiste à *résumer*, à *réduire* les écosystèmes à des stocks et des puits de carbone.

Les évaluations centrées sur les « effets secondaires » (*side-effects*) (Vedung, 2005) ou les évaluations « side-effectiveness » (Gysen *et al.*, 2006) abordent, à leur façon, ce problème de la réduction de la complexité. Comme leurs noms l'indiquent, elles portent leur attention sur les effets secondaires non escomptés par le programme, qui sont hors de son champ et qui se révèlent au fur et à mesure de sa mise en oeuvre. Dans le cas de la REDD+, une évaluation centrée sur les « effets secondaires » ne

chercherait pas à apprécier les réductions d'émissions générées, mais se pencherait par exemple sur les impacts sociaux ou écologiques des politiques REDD+ mises en place. De telles évaluations ont l'intérêt de mettre en contexte le programme et de le resituer dans des enjeux plus larges que ses propres objectifs. Elles permettent d'associer implicitement à une évaluation de l'efficacité, une évaluation de la pertinence et de la cohérence externe.

En ce qui nous concerne, les objectifs propres du FPCF peuvent-ils bien servir notre projet d'évaluation environnementale ou gagnerait-on, comme ces approches y invitent, à nous en distancier ?

1.1.2. Pourquoi adopter une posture d'évaluation stratégique et critique du FPCF sur la question de la biodiversité ?

L'un des quatre objectifs du FPCF vise à *« tester dans le cadre de l'approche REDD+ les moyens de maintenir ou d'améliorer les moyens d'existence des communautés locales et de préserver la biodiversité »* (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 10). Pouvons-nous l'endosser en l'état pour apprécier la prise en compte, par le FPCF, des enjeux environnementaux des forêts ?

Par rapport à notre projet, qui est de placer au cœur de notre évaluation des préoccupations environnementales relatives aux forêts, nous avons plusieurs réticences à adopter l'objectif propre du FPCF comme horizon d'évaluation. La première est liée au fait que la préoccupation environnementale exprimée par le FPCF – préserver la biodiversité – est exposée en termes trop succincts. Il faut, selon nous, préciser et expliciter davantage les enjeux environnementaux dans lesquels les forêts sont prises, face au risque de tomber dans le cadrage problématique de la question que propose la REDD + (cf. chapitre 1). La seconde réserve tient au fait que l'objectif mêle deux finalités clairement distinctes, l'une socio-économique et l'autre environnementale. Il tombe dans un écueil fréquent des politiques et programmes, à savoir assigner des visées multiples à un seul objectif (Patton, 2008). C'est le signe d'une faible considération accordée aux considérations environnementales. D'ailleurs cet objectif n'est que le troisième des quatre objectifs du FPCF[120] et il a été rajouté postérieurement aux autres, pour prendre en compte les critiques d'ONG qui dénonçaient l'approche du FPCF exclusivement centrée alors sur le carbone et réclamaient, comme Greenpeace, que les co-bénéfices deviennent des *core-benefices* (bénéfices

[120] Ses quatre objectifs inscrits sont :
« *a) assister les pays REDD+ éligibles à obtenir des réductions des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts, en leur apportant une assistance financière et technique pour le renforcement de leurs capacités à tirer parti de futurs systèmes éventuels d'incitations positives à REDD+ ;*
b) tester un système basé sur les résultats de réductions d'émissions obtenues grâce aux activités de REDD+, en vue d'un partage équitable et de la promotion d'incitations positives futures à large échelle pour REDD+ ;
c) tester dans le cadre de l'approche REDD+ les moyens de maintenir ou d'améliorer les moyens d'existence des communautés locales et de préserver la biodiversité ;
d) diffuser largement les connaissances acquises à travers la conception du FPCF, l'exécution des plans de réparation et les programmes de réduction d'émissions. » (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 10).

centraux) (Greenpeace International, 2007) : « *"Co-benefits" must be Core-benefits. [...]International mechanisms to address deforestation emissions must be designed and implemented to deliver not only veritable reductions in greenhouse gas emissions but also on the ground benefits for biodiversity and the protection of local and indigenous rights. If these criteria are not adopted, we fear that the FCPF could subsidize the replacement of high-emission activities with some negative impacts on biodiversity and local communities, with lower-emission activities with devastating impacts on biodiversity and local communities* » (Greenpeace International, 2007, p. 1).

Cette réflexion sur le fait que la biodiversité serait une préoccupation secondaire pour le FPCF se trouve d'ailleurs confortée par l'évaluation à mi-parcours de celui-ci (Baastel & Nordeco, 2011). Le but de cette évaluation était d'apprécier si le FPCF était « *en bonne voie* » pour atteindre les quatre objectifs qu'il s'est fixés. Elle conclut qu'« *il est clairement trop tôt pour parler de quelconque progrès en termes […] d'amélioration des revenus ruraux et de conservation de la biodiversité* »[121] et que « *depuis son lancement en 2008, le FPCF a fait des progrès notables en vue d'atteindre le premier et le dernier objectif (créer les capacités dans les pays et diffuser les leçons apprises au cours de la phase de préparation à REDD+), par contre, en ce qui concerne les deux autres objectifs (piloter un système de paiements sur la base de la performance ; accroître les moyens de subsistance des populations rurales et conserver la biodiversité), des progrès en deçà de ce que l'on pouvait escompter à ce stade précoce ont été réalisés* » [122] (Traduit de Baastel & Nordeco, 2011, p. 36).

Pourtant, nous considérons, au contraire, qu'il est possible de donner d'ores et déjà des éléments d'analyse concernant la prise en compte de la biodiversité dans le processus FPCF. Dans un souci de réorientation du programme, il nous semble justement essentiel de porter un jugement précoce sur la mise en oeuvre de celui-ci. C'est ce à quoi notre travail s'attèle. Il va tenter d'élucider en quoi et pourquoi le FPCF serait « *en deçà de ce que l'on pouvait escompter à ce stade précoce »* et de voir comment il pourrait en être autrement.

Au vu de cela, et étant donné que notre projet consiste précisément à apprécier les potentialités de la REDD+ et du FPCF à résoudre les problèmes de biodiversité, il nous semble donc nécessaire de redonner toute sa place à l'objectif de préservation de la biodiversité, de le définir comme priorité pour notre projet et pour se faire de le préciser. Nous suivons Patton (2008) pour qui "*the most important goal may not be the one that decision makers and intended users most need information about. In utilization – focused evaluation, goals are also prioritised on the basis of what information is most needed and likely to be most useful, given the*

[121] *"Clearly, it is too early to talk of progress in terms of piloting performance based systems and sustaining or enhancing livelihoods or conserving biodiversity"* (Baastel & Nordeco 2011, p. 36).

[122] *"Overall, the evaluation found that since its inception in 2008, FPCF has made significant progress in meeting the first and last objectives (building in-country capacity and disseminating lessons learned in readiness), but less progress has been made on the two other objectives as would be expected at this early stage (piloting a performance-based system of payments; enhancing livelihoods and conserving biodiversity)"* (Baastel & Nordeco 2011, p. 36).

evaluator's purpose. […] *Prioritizing goals on the basis of perceived evaluative utility means that an evaluation might focus on goals of apparent peripheral importance*" (Patton, 2008, p. 262).

1.1.3. L'approche « centrée sur la préoccupation »

Placer les préoccupations environnementales au cœur de l'évaluation est précisément le propos de l'approche « centrée sur la préoccupation » (Mermet & al, 2010) développée dans le domaine de l'environnement. Soulignant le caractère conflictuel des problèmes d'environnement, en particulier les fortes logiques de filières qui le caractérisent, cette approche prône une démarche stratégique au moment de définir les objectifs de l'évaluation et lors de la conduite de celle-ci afin d'éviter d'affaiblir les préoccupations environnementales qui la fondent. Cela passe notamment par la construction d'un référentiel d'évaluation traduisant l'état désiré de l'objet environnemental concerné. La démarche stratégique est promue déjà au moment d'établir le référentiel afin qu'il soit, tant que faire se peut, politiquement robuste, méthodologiquement faisable et conceptuellement pertinent (Mermet, 1996).

La faible place donnée aux préoccupations liées à la biodiversité dans les objectifs du FPCF d'une part et la confrontation entre les logiques de la finance carbone, des filières productives (forestière et agricole) et de la biodiversité dans le champ d'action de la REDD+ (cf. chapitre 1) d'autre part, nous confortent dans le fait d'adopter une approche stratégique centrée sur les préoccupations environnementales. La première étape de l'approche « centrée sur la préoccupation » consiste à expliciter les objectifs de l'évaluation, *i.e.* le référentiel (Mermet & al, 2010). Il s'agit de définir un état désirable de l'environnement, en l'occurrence des forêts. A la différence de la démarche retenue dans le cadre de la REDD+, où c'est au regard d'une référence hypothétique que des efforts seront mesurés, ici c'est le fait de se rapprocher de l'état désirable des forêts qui est apprécié. C'est d'ailleurs une alternative que des travaux de gouvernance de l'environnement retiennent pour évaluer l'efficacité des régimes internationaux (Mitchell, 2008; Underdal, 1992).

Notre posture théorique étant posée, il est temps de présenter les préoccupations environnementales qui seront l'aiguillon de notre analyse du FPCF.

1.2. Les préoccupations environnementales qui fondent notre évaluation

Nous avons bâti l'essentiel de notre référentiel fin 2009 au moment où nous avons initié notre recherche, à partir de la littérature alors existante. Au fil de notre travail, il s'est vu conforté par plusieurs publications qui ont vu le jour ultérieurement, notamment au cours de l'année 2010, décrétée « Année de la biodiversité » par les Nations-Unies. Les travaux du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Alliance pour le climat, les communautés et la biodiversité (CCBA) sur

les principes, critères et normes environnementales pour REDD+ (cf. chapitre 2) ont permis de l'enrichir.

En 2009, les publications qui traitent de la dimension environnementale de REDD+ sont encore peu nombreuses. La plupart portent en effet davantage sur des questions relatives à l'architecture et au mode de financement du futur mécanisme ainsi que sur les scénarios de référence (Angelsen & al, 2009; Karsenty & Pirard, 2007; Wertz-Kanounnikoff & Kongphan-apirak, 2009). Le rapport Méridien, commandité par le gouvernement norvégien et largement pris comme référence par les négociateurs de la REDD+ et les acteurs de la préparation à la REDD+, en est un bon exemple (Angelsen & al, 2009) : censé envisager les « options pour REDD+ », il n'aborde absolument pas les aspects sociaux et environnementaux[123].

En 2009, il faut se tourner vers le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) pour voir la problématique REDD+ rencontrer la problématique biodiversité. Comme nous l'avons abordé dans le second chapitre, deux rapports sont publiés sur la question : le premier aborde l'atténuation *du* et l'adaptation *au* changement climatique et fait le lien avec la biodiversité (CBD Secretariat, 2009a), tandis que le second porte spécifiquement sur la résilience des forêts, en lien avec la biodiversité et le changement climatique (CBD Secretariat, 2009b). Anticipant la publication de 2011 qui portera spécifiquement sur REDD+ et la biodiversité (CBD Secretariat, 2011), ces deux premiers rapports mettent d'ores et déjà en avant les conséquences duales (négatives et positives) que peuvent avoir les actions entreprises dans le cadre de la REDD+ (CBD Secretariat, 2009a). La résilience des forêts est présentée comme un paramètre essentiel de l'atténuation du et de l'adaptation au changement climatique ; le rôle de la biodiversité et de la taille des massifs forestiers et des écosystèmes environnants est rappelé (CBD Secretariat, 2009b). Les forêts primaires sont désignées comme plus résilientes que les forêts naturelles modifiées et les plantations. Plusieurs recommandations sont formulées. En particulier, il est recommandé de maintenir la complexité structurale des paysages. Il est aussi mis l'accent sur le maintien de la connectivité entre paysages forestiers, notamment en réduisant la fragmentation, en restaurant les habitats détruits, en étendant le réseau d'aires protégées et en établissant des corridors écologiques. Le maintien de la diversité fonctionnelle est aussi considéré comme essentiel et pour ce faire l'arrêt des conversions de forêts naturelles en plantations mono-spécifiques et la réduction de l'usage d'essences non endémiques pour les projets de boisements sont recommandés (CBD Secretariat, 2009b). A cette époque, la CDB promeut par ailleurs dans plusieurs

[123] Rien ne figure en ce sens dans le sommaire et une simple note de bas de page explique que « *le champ d'application du présent rapport est nécessairement restreint et [que] […] Plusieurs problématiques importantes ayant trait à la mise en œuvre REDD ne sont pas débattues ici* » (Angelsen & al, 2009, p. vii).

pays des analyses de besoins en matière d'aires protégées sur la base de critères écologiques relatifs à la connectivité et à la biodiversité (CBD Secretariat, 2006, 2009c).

Fin 2009 au lancement de notre recherche, en nous appuyant principalement sur les travaux de la CDB, nous sommes à même de définir des principes directeurs simples pour guider notre analyse. Nous prenons le référentiel ainsi établi comme base pour initialiser notre évaluation. Ces principes directeurs généraux sont les suivants :

- Principe 1. Les forêts naturelles sont conservées. Leur déforestation est au moins réduite de moitié à l'horizon 2020, par rapport au niveau actuel[124].
- Principe 2. Le couvert forestier est restauré, reconstitué, et la connectivité entre écosystèmes est favorisée.
- Principe 3. La biodiversité est préservée et favorisée.
- Principe 4. En plus du service de régulation du climat, les autres services écosystémiques de régulation, ceux de soutien et les services écosystémiques culturels sont maintenus et renforcés.
- Principe 5. Les lieux et conditions de vie des populations faisant un usage traditionnel et durable de la forêt sont maintenus et préservés.

En 2010, « Année de la biodiversité », les préoccupations environnementales associées à la REDD+ prennent leur essor pour devenir un sujet majeur des négociations Climat, avec notamment l'adoption de garanties socio - environnementales lors de la conférence Climat de Cancun » (UNFCCC, 2011a). La même année, les objectifs stratégiques pour la biodiversité, dits objectifs d'Aïchi, sont adoptés par la Conférence des parties de la CDB qui se tient à Nagoya (CBD, 2010a). Cette période est propice aux prises de position de nombreux acteurs au sujet de REDD+ et de la biodiversité (Karousakis 2009 ; Pistorius *& al* 2010 ; Pistorius 2009 ; Association for Tropical Biology and Conservation & Society for Tropical Ecology 2009 ; C.A. Harvey, Barney Dickson & Kormos 2010 ; CBD Secretariat & GIZ 2011; CBD Secretariat 2011 ; Epple, Dunning, B. Dickson & C. Harvey 2011; Gardner *& al* 2011 ; Grainger *& al* 2009 ; IIED 2011). Elle permet aux considérations liées à la biodiversité de percer les débats de la préparation à REDD+. Le CCBA et CARE International lance leur initiative de normes environnementales et sociales pour la REDD+ tandis que le programme ONU-REDD élabore des principes et critères sociaux et environnementaux (cf. chapitre 2). Plusieurs pays, comme le Brésil et l'Indonésie, définissent leurs propres sauvegardes au niveau national. Notre référentiel se trouve conforté par ces différents travaux. Début 2011, en nous appuyant sur certains d'entre eux, nous sommes à même de le préciser, en particulier du point de vue de la dialectique portée par les

[124] Nous reprenons l'objectif inscrit dans le texte de négociation pré-Copenhague (UNFCCC, 2009) et porté ultérieurement par l'Union Européenne, mais qui ne va finalement pas être adopté à Cancun (cf. chapitre 1). Il correspond également au cinquième objectif du Plan stratégique pour la biodiversité adopté à Nagoya en 2010 (CBD, 2010a).

sauvegardes environnementales : ne pas causer de dommages *versus* favoriser les retombées positives de REDD+ (Cf. chapitre 1).

• Principe 1. Les forêts naturelles sont conservées. Leur déforestation est au moins réduite de moitié à l'horizon 2020, par rapport au niveau actuel.

- Les activités REDD+ ne favorisent pas la déforestation ou la dégradation des forêts, ni directement ni indirectement ;
- Les activités REDD+ visent prioritairement à réduire la déforestation et la dégradation des forêts naturelles.

• Principe 2. Le couvert forestier est restauré, reconstitué, et la connectivité entre écosystèmes est favorisée.

- La restauration d'écosystèmes forestiers dégradées est privilégiée par rapport aux boisements.
- Les boisements pratiqués dans le cadre de REDD+ permettent de reconstituer la connectivité entre massifs forestiers et de réduire la fragmentation du couvert forestier.
- Des essences endémiques sont utilisées.

• Principe 3. La biodiversité est préservée et favorisée.

- Les zones et habitats essentiels à la conservation de la biodiversité sont identifiés.
- Les activités REDD+ visent en priorité la préservation des zones forestières décrétées prioritaires pour la biodiversité (que ce soit selon des démarches proactives, *i.e.* zones de *hot-spots*, ou réactives, *i.e.* paysages de forêts intactes) ;
- Les activités REDD+ n'impactent pas directement (boisements) ou indirectement (déplacement des activités productives) de zones non forestières décrétées importantes pour la biodiversité.

• Principe 4. En plus du service de régulation du climat, les autres services écosystémiques de régulation, ceux de soutien et les services écosystémiques culturels sont maintenus et renforcés.

- Les activités REDD+ ne causent pas de dommages aux services fournis par des écosystèmes forestiers ou non forestiers.
- Les services écosystémiques forestiers sont préservés et renforcés.

• Principe 5. Les lieux et conditions de vie des populations faisant un usage traditionnel et durable de la forêt sont maintenus et préservés.

Le référentiel qui va nous servir d'aiguillon pour notre évaluation du FPCF étant posé, il nous reste à expliciter la stratégie d'évaluation que nous avons adoptée, qui s'articule autour de 4 axes d'analyse. Au préalable, précisons le concept à travers lequel nous avons appréhendé le FPCF.

1.3. Appréhender le FPCF comme une politique internationale multi-niveaux fortement négociée et évaluée

De quelle façon conceptualiser le FPCF afin de servir au mieux notre projet qui consiste à l'évaluer du point de vue de sa contribution à la préservation des forêts ? Le FPCF peut-il être considéré comme un *instrument* de la négociation mondiale REDD+ ? Même si nous avons souligné son rôle déterminant dans la structuration de la négociation REDD+, il n'existe pour autant aucun lien institutionnel entre la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) et le FPCF (FMT (Facility Management Team), s. d.). C'est le concept polysémique de *politique*, caractérisé par de multiples usages dont celui de programme (Persson, 2004) que nous retenons pour appréhender notre objet de recherche, le FPCF.

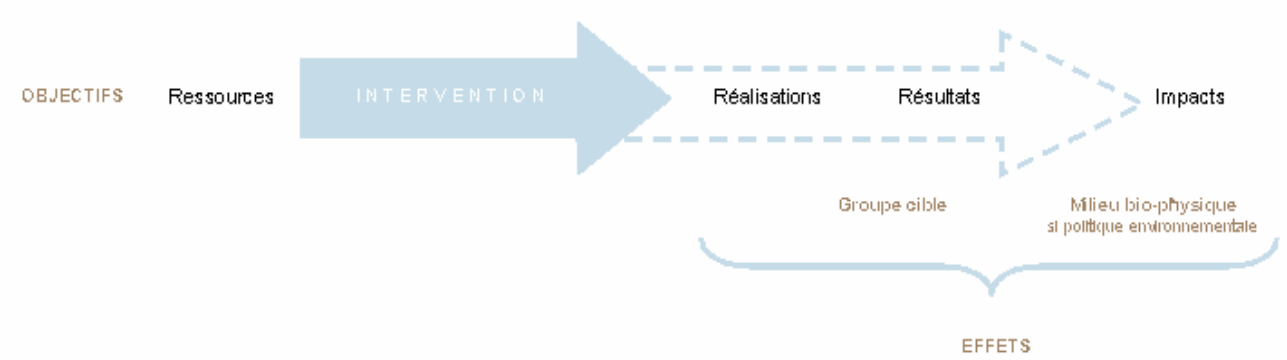
Tout d'abord, le FPCF peut bien être considéré comme un type particulier de politique – un programme - tel que défini par Wholey *& al.* (2004, p. 85), à savoir "*a set of resources and activities-directed toward one or more common goals, typically under the direction of a single manager or a management team*". D'ailleurs, le programme ONU-REDD administré par les Nations-Unies, qui est peu ou prou le dispositif homologue du FPCF, arbore ce substantif.

Ensuite, la polysémie du terme *politique* répond bien à notre projet d'évaluer la pertinence et l'efficacité environnementales du FPCF au travers, bien sûr, de ses « réalisations » et de ses « résultats » mais également au travers des processus de décision qui y président et les actions stratégiques des acteurs qui les façonnent. En effet, si la langue française se contente d'un unique terme pour qualifier ce vaste objet qu'est une politique, il n'en est pas de même outre-manche où trois déclinaisons linguistiques existent : « *policy* », « *politics* » et « *polity* » (Stufflebeam, 2001). Chacune d'elles nous offre des éclairages utiles pour l'analyse du FPCF.

Premièrement, notre projet trouve écho dans le concept de « *policy* » qui traduit une vision *instrumentale* de la politique, dans la mesure où il vise à apprécier si les considérations liées à la biodiversité (cf. partie 3) sont prises en compte par le FPCF au fil de sa mise en œuvre. Une telle vision, issue des sciences de l'ingénieur, invite à se pencher sur les différents « résultats » de la politique étudiée. Dans cette logique, la politique est perçue comme un processus rationnel, orienté par les objectifs (Stufflebeam, 2001). Elle est souvent représentée de façon séquentielle, notamment à travers des logigrammes qui illustrent une

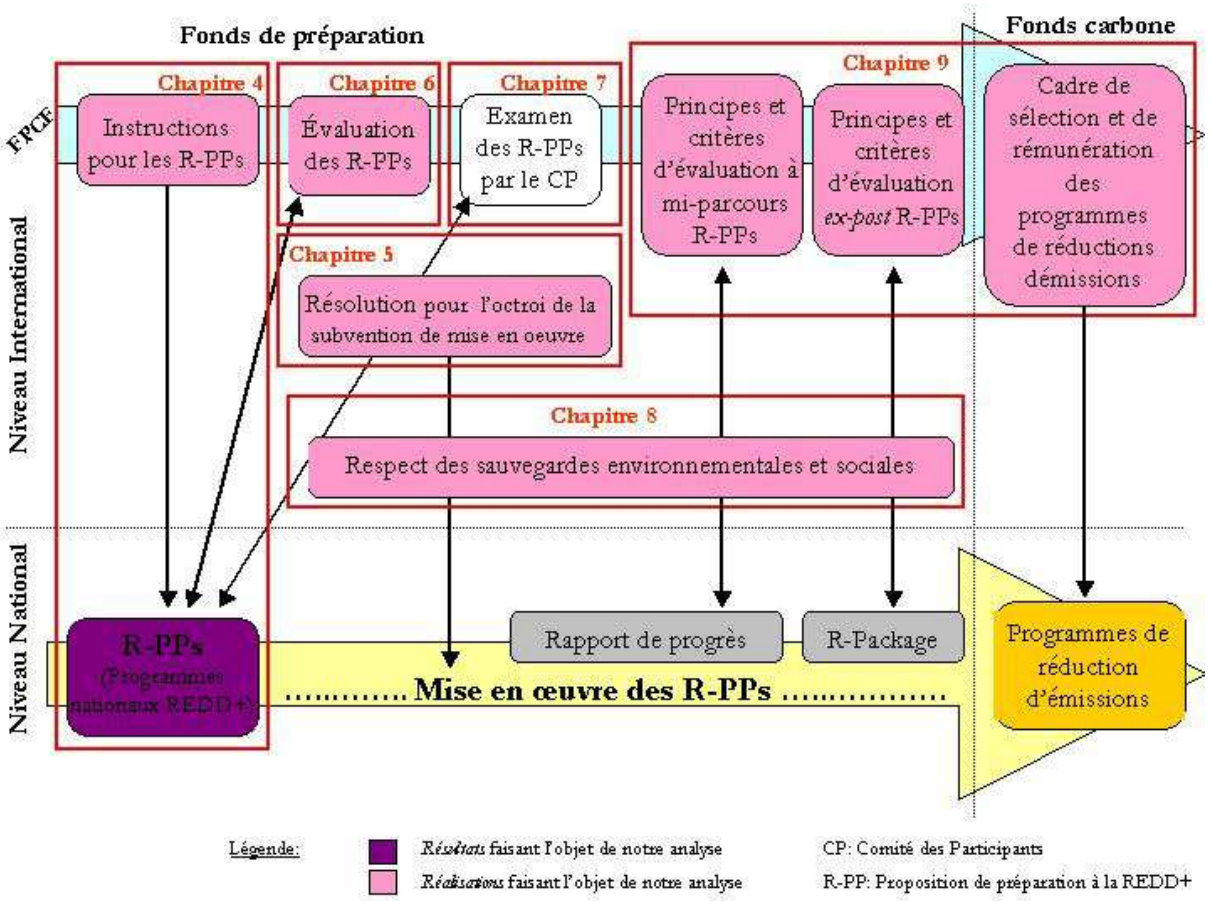
mise en œuvre sous forme linéaire avec des objectifs initiaux et la délivrance de résultats successifs (cf. illustration n°35 et annexe n°3.1).

Illustration 35 : Logigramme d'une intervention. Source : *Auteur*



Pour ce qui nous concerne, nous considérons que ce sont les pays forestiers membres du FPCF qui constituent l'audience cible du FPCF. En ce sens, tous les documents de cadrage produits par le FPCF sont des « réalisations » et les R-PPs sont les premiers « résultats » du FPCF. Même si l'essentiel des changements dans les pays forestiers - audience cible du FPCF - reste à venir avec la mise en œuvre des R-PP, la conception de celles-ci est supposée avoir d'ores et déjà initié quelques changements organisationnels. Dans notre souci de comprendre comment se construit l'efficacité environnementale du FPCF dans son ensemble, comment cheminent les préoccupations environnementales au gré de la mise en œuvre du programme, nous analyserons non seulement les R-PPs - en tant que principaux *«* résultats *»* du mécanisme de préparation du FPCF – mais aussi plus globalement diverses « réalisations » et « résultats » du FPCF : les instructions pour l'élaboration des R-PPs, les diverses évaluations qui en sont faites, les résolutions à valeur juridique qui sont adoptées par le Comité des Participants (CP) sur chacune des R-PPs, les principes et critères pour les évaluations à mi-parcours et *ex-post* des R-PPs et enfin le cadre de sélection et de rémunération des programmes de réduction d'émissions (cf. illustration n°36).

Illustration 36: « Réalisations » et « résultats » du FPCF qui feront l'objet de notre analyse. Source : *Auteur*



Notre projet ne se limitant pas à rendre compte du degré d'intégration de la biodiversité dans les « réalisations » et les « résultats » du programme mais visant également à comprendre *comment* ces préoccupations sont intégrées ou au contraire éludées tout au long de la mise en oeuvre, quels sont les rapports de force et quelles sont les actions stratégiques qui président à cela, nous recourons aux éclairages offerts par les concepts de « *politics* » et de « *polity* ». Le concept de « *politics* » reflète une vision où, au contraire de la logique instrumentale, les acteurs ont une place centrale (Hassenteufel, 2008). Ce sont les interactions entre acteurs, en particulier les relations de pouvoir, qui font ici la politique (Hassenteufel, 2008). Une telle approche appelle des évaluations portées sur la mise en œuvre, les processus de décision ou encore les faits sociaux (Sanderson, 2000). Conceptualiser le FPCF dans sa logique « *politics* » nous amène donc à éclairer davantage les processus d'interaction et de décision à l'œuvre dans ce que la Banque mondiale présente comme un simple « *partenariat Sud-Nord* » (FMT (Facility Management Team), s. d.), mais qui est en fait - nous en faisons l'hypothèse - un processus fortement négocié.

Quant à l'acception « *polity* » du terme *politique*, elle renvoie à une approche systémique et institutionnelle qui englobe la communauté d'action et l'organisation dans laquelle la politique est mise en œuvre

(Hassenteufel, 2008; Stufflebeam, 2001). Appréhender le FPCF dans sa dimension organisationnelle est donc la troisième piste que nous proposons. Premièrement, il nous semble essentiel de considérer l'insertion organisationnelle du FPCF au sein de la Banque mondiale - en tant qu'un de ses fonds climat - comme un élément déterminant du processus FPCF lui-même. Comme nous le verrons en détail dans le huitième chapitre, la Banque mondiale interagit avec le FPCF à travers plusieurs départements : l'unité climat qui héberge les fonds carbone, les départements géographiques qui suivent la mise en œuvre des R-PPs, le département juridique qui supervise la conformité avec les politiques opérationnelles de la Banque mondiale ou encore le groupe d'évaluation indépendant qui conduit des évaluations de tous les programmes financés par la Banque.

Au terme de cette première partie, nous avons défini les préoccupations environnementales qui vont être le fil rouge de notre évaluation du FPCF et nous l'avons construit comme politique internationale de la Banque mondiale. Il est temps désormais de préciser les ressources théoriques, le cadre d'analyse et la méthode que nous avons mobilisés.

2. La négociation comme concept intégrateur pour notre étude du FPCF et comme premier axe d'analyse

Pendant près de trois ans, de juin 2009 à mars 2012, nous avons participé aux réunions des comités décisionnels du FPCF (le Comité des Participants et l'Assemblée des Participants). Ces réunions ont rythmé notre travail de recherche. Nous avons observé et analysé dans le détail les processus de décision qui s'y sont tenus et comment y cheminaient les préoccupations environnementales. Nous en avons extrait une part importante de notre matériau d'analyse. La première réunion à laquelle nous avons participé, en juin 2009, a conforté l'hypothèse que nous avions formulée à l'issue de notre revue de littérature sur la REDD+, à savoir que c'est la négociation qui régit la mise en œuvre du FPCF et non pas la coopération, comme la Banque mondiale[125] et certains des participants du FPCF le laissent penser[126]. Notre premier axe d'analyse aborde donc le FPCF comme un processus d'ensemble négocié, lieu de multiples négociations dans lesquels l'intégration des préoccupations environnementales se trouve mise en jeu.

---

[125] Le premier principe opérationnel du FPCF est en effet celui de « partenariat *Sud* – Nord ». « *Les pays en développement et les pays industrialisés sont appelés à jouer des rôles égaux dans la structure de gouvernance. Le partenariat résulte de la reconnaissance du fait que pour réduire de manière sensible et durable les émissions dues au déboisement et à la dégradation forestière, une collaboration efficace s'impose entre les deux groupes de pays* » (FMT (Facility Management Team), s. d., p. 17).

[126] «*The FPCF is such an important instrument, because developing countries, donor countries, private business, indigenous peoples and civil society organizations cooperate on designing solutions for the protection of forests*» souligne la Banque mondiale dans sa rubrique « News & Broadcast » du 12 décembre 2011, citant sélectivement les propos du ministre allemand de la Coopération économique et du développement, qui vient alors d'accroître la contribution financière de l'Allemagne (The World Bank, 2011). http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23071808~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html . Dernier accès le 1er février 2013

Dans cette partie, nous définissons le concept de négociation, le resituons dans l'ensemble plus vaste des « *modes de composition* » en situation d'interdépendance (Mermet, 2009) et soulignons les caractéristiques des négociations *multilatérales internationales* (2.1). Nous abordons ensuite le schéma conceptuel que nous avons retenu pour analyser le FPCF, en tant que processus d'ensemble négocié et lieu de multiples négociations (2.2). Nous concluons enfin en décrivant la méthode que nous avons adoptée pour l'analyse des négociations du FPCF (2.3).

2.1. La négociation, les modes de composition alternatifs en situation d'interdépendance et la négociation multilatérale internationale

Dupont (1996) définit la négociation comme une « *activité qui met face à face deux ou plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable qui leur permette de créer, de maintenir ou développer (ne fût-ce que temporairement) une relation* ».

La négociation se situe dans un gradient allant du mode de résolution des divergences par l'affrontement à celui s'appuyant sur la coopération. D'après Mermet (2009, p. 121 122), « *la littérature sur la négociation est particulièrement claire sur le fait qu'au sein même de la négociation, on peut observer une polarité entre des approches plus proches du conflit et d'autres qui tendent à la coopération* ». Si l'on reprend les termes de Fisher et Ury, on qualifiera de négociations *distributives* les négociations à dominante conflictuelle et de négociations *intégratives* celles marquées par la dynamique de coopération (Mermet, 2009). Cette distinction, associée au caractère direct ou non de l'interaction entre les acteurs, conduit Mermet (2009) à proposer une typologie des modes de décision, dans laquelle la négociation est resituée (cf. tableau n°5).

Tableau 5: La négociation et les modes de composition alternatifs. *Source* : (Mermet, 2009)

	Interaction guidée sur les divergences	Interaction à guidage ambivalent (divergences et convergences)	Interaction guidée sur les convergences
Evitement de l'interaction entre acteurs	Concurrence, affrontement tacite	Négociations tacites, ajustements	Coopération objective
Interactions directes entre acteurs	Affrontement	Négociation	Coopération
Interactions via un tiers acteur	Procès, recours	Médiation	Coordination par un leader

Par ailleurs, Mermet propose de renommer les *modes de décision* par « *modes de composition* », dans la mesure où selon lui : « *la notion de décision reste trop restrictive pour rendre justice aux rôles multiples de la négociation dans les systèmes d'action complexes »* car *« elle met l'accent sur des moments où l'organisation produit des décisions, mais ne rend pas justice à la capacité de la négociation à transformer l'organisation elle-même* » (Mermet, 2009, p. 120), ce à quoi cherche à remédier le terme « *d'opération de composition* ». En somme, en situation d'interdépendance et de divergences, plusieurs modes de composition s'offrent aux acteurs ; ils restent rarement cantonnés à une seule de ces modalités de composition, et passent de l'une à l'autre en fonction des enjeux et du contexte plus global de cette situation de composition. « *L'acteur d'une négociation est engagé à la fois dans cette négociation et dans une situation de composition qui englobe cette négociation. Il lui faut développer une stratégie à deux niveaux : une stratégie de négociation, enchâssée dans une stratégie plus large de composition* » (Mermet, 2009, p. 124).

Pour le FPCF, les messages tenus par la Banque Mondiale ainsi que la gouvernance du CP – l'instance décisionnelle du fonds de préparation – suggèrent aux premiers abords un mode de composition d'ensemble régi plutôt par la coopération. En réalité pourtant, les dispositions vis-à-vis de la REDD+ et les visions que les membres en ont varient fortement d'un membre à l'autre comme nous l'avons montré dans le second chapitre, notamment selon que l'enjeu « finance carbone » pour certains, l'enjeu « production forestière » pour d'autres ou encore l'enjeu « conservation » pour d'autres encore revêt le plus d'importance. Qui plus est, deux éléments concourent à orienter le mode de composition d'ensemble du FPCF plutôt vers la négociation, en l'occurrence la négociation internationale multilatérale. Premièrement, comme sur le modèle des négociations internationales multilatérales onusiennes, les décisions sont prévues pour être prises par *consensus* entre membres ce qui ouvre la porte à la négociation – la charte prévoit cependant un vote aux deux tiers dans les cas de blocage (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008). Deuxièmement, les observateurs sont, en fait, également associés à la décision par consensus et ce, bien que la charte et les règles et procédures, réservent aux observateurs un simple droit d'expression mais non de vote. Aussi, la recherche de consensus inclut-elle les ONGs observatrices au FPCF, les représentants des peuples autochtones, indirectement la CDB, mais aussi le secteur privé, en somme des acteurs qui portent des positions potentiellement très divergentes. Les décisions au sein du FPCF revêtent en fait la complexité des négociations multilatérales (Zartman, 1994).

Dans notre travail, nous abordons la négociation dans une démarche à la fois conceptuelle et analytique : « *la négociation comme regard d'ensemble sur la décision* » et *« les négociations comme moments significatifs ou décisifs* » (Mermet & al, 2005a, p. 54). En effet, d'un côté, nous appréhenderons le FPCF en tant que négociation d'ensemble – et ce faisant nous prendrons à rebours la vision que la Banque mondiale et certains bailleurs souhaitent en donner. En cela, nous utiliserons « *la négociation comme modèle, [nous*

examinerons] le processus de décision comme si il avait consisté essentiellement en une négociation » (Mermet & al, 2005a, p. 54). Mais d'un autre côté, nous rechercherons également « *dans l'ensemble du processus de décision les moments où les interactions entre les acteurs ont effectivement consisté en négociations* » et ceux où d'autres modes de composition ont été à l'œuvre. En cela nous ferons référence à la négociation en tant que « *modalité concrète d'interaction à certains moments du processus de décision* » (Mermet & al, 2005a, p. 54).

2.2. Le modèle intégrateur du réseau PIN[127] pour structurer l'analyse de « la négociation FPCF »

Plusieurs approches théoriques se sont intéressées à l'analyse des négociations. Dans son ouvrage consacré aux négociations internationales multilatérales, Victor A. Kremenyuk (2002) en recense plus d'une dizaine, s'inscrivant en psychologie, en économie, en sociologie des organisations ou en sciences politiques. C'est un champ non seulement multi-thématique mais aussi multi-disciplinaire. Nous retenons trois grandes familles :

- les approches d'analyse de la négociation centrées sur les intérêts : théorie des jeux et théories de la décision ;
- les approches centrées sur le concept de pouvoir : théories du leadership, théories de coalitions, théories des petits groupes ;
- les approches centrées sur les caractéristiques organisationnelles.

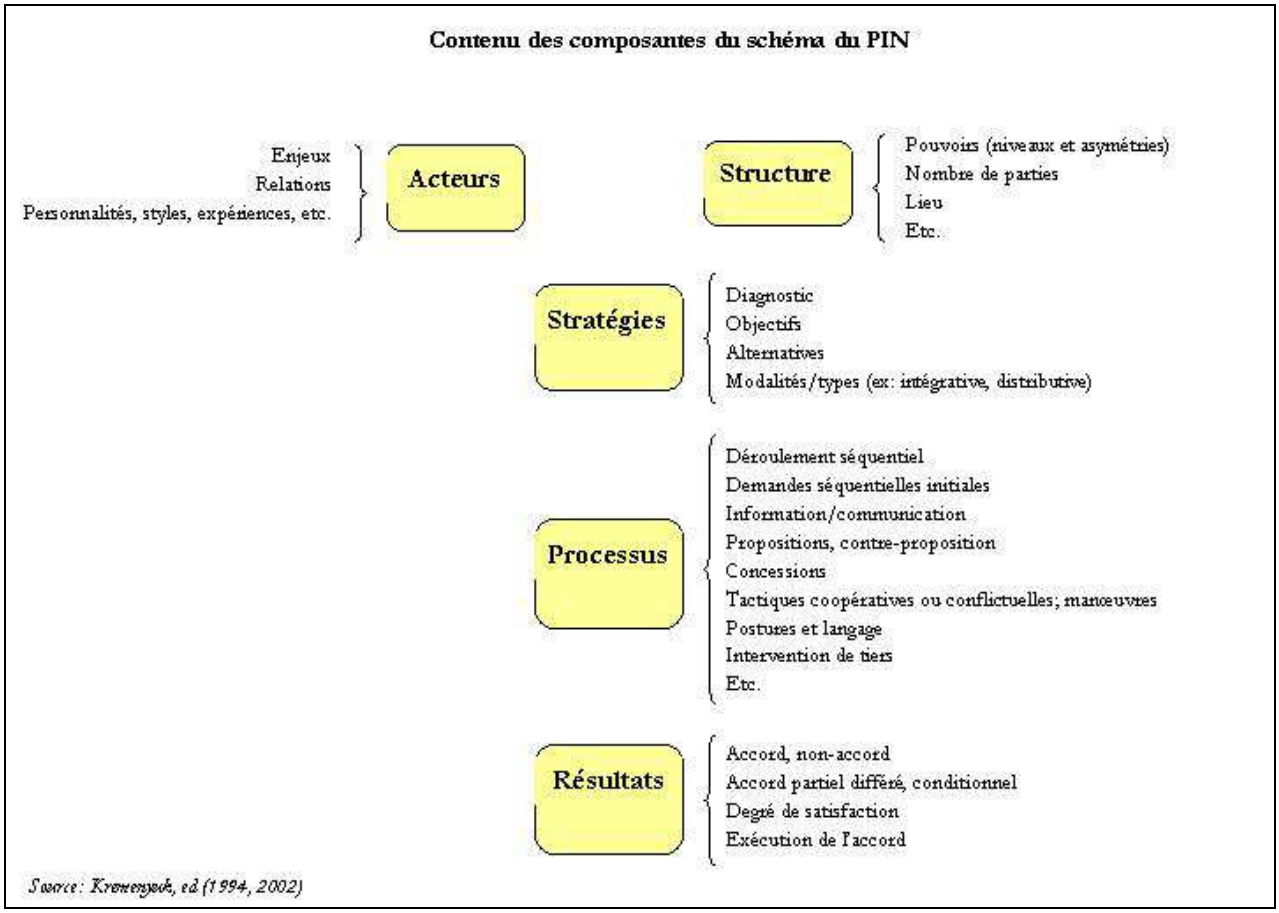
La recherche collective sur les négociations internationales multilatérales menée par le réseau du PIN (Processes of International Negotiation) a conduit à élaborer un modèle intégrateur commun servant de base aux différentes approches de l'analyse de la négociation. Il permet à chaque analyste de développer son étude de cas, en empruntant aux concepts du courant théorique auquel il se rattache. L'intérêt de ce modèle simple réside dans le fait qu'il permet de mettre en perspective les différentes approches de l'analyse de la négociation, sur une base commune. Il propose cinq entrées complémentaires pour étudier une négociation (cf. illustration n°37): la structure, les acteurs, les stratégies, le processus et les résultats.

Pour Dupont, auteur de l'ouvrage *La Négociation post-moderne*, ce modèle « *[…] se pose […] comme une grille de lecture suffisamment large pour être utile aux négociateurs […] quand il s'agit de décrypter à posteriori des négociations réelles. La preuve de son efficacité à cet égard est qu'il a été adapté et s'est montré pertinent dans la plupart de la quinzaine d'ouvrages édités dans la période des environs de 1990 à ce jour* » (Dupont, 2006). En effet, si « *chacune de ces entrées trouve, dans chaque discipline, une traduction conceptuelle tout à fait différente* » (Mermet & al, 2005a, p. 19), la force de ce schéma est de pouvoir être mobilisé dans les travaux empruntant à divers approches

[127] Processes of International Negotiation

disciplinaires de la négociation, et d'ouvrir, en cela, le dialogue. L'ancrage disciplinaire se reflète dans les concepts auxquels la description de chaque composante a recours et dans l'importance relative accordée à chacune d'entre elles dans l'analyse.

Illustration 37: Le cadre conceptuel du réseau « Processes of International Negotiation ». Source : (Dupont, 1994).



Les différentes études de cas développées à partir du modèle du PIN (Kremenyuk, 2002; Zartman, 1994) nous ont montré l'intérêt de ce cadre d'analyse, simple, des négociations. Combinées, les cinq entrées du modèle permettent de bien comprendre le fonctionnement des négociations. Pour ce qui nous concerne, il nous permet de structurer notre récit de la négociation d'ensemble du FPCF et de certaines de ses négociations spécifiques, avec la finalité de décrire et de comprendre quels acteurs portent une préoccupation environnementale dans ce processus, comment ils s'y prennent et pour quels effets. Dans le second chapitre et dans ses annexes, nous avons présenté les acteurs et la structure de la négociation d'ensemble du FPCF ; dans les chapitres d'analyse qui vont suivre, nous nous concentrerons sur les processus de négociation, les stratégies et les « résultats » de chaque négociation que nous étudierons, en détaillant toutefois, lorsque ce sera nécessaire, les acteurs et la structure de celle-ci.

2.3. Approche méthodologique : l'observation participante des réunions du FPCF comme principale source de données

L'essentiel du matériau sur lequel nous fondons notre analyse des « processus de composition » du FPCF est issu de l'observation participante des réunions des instances de décision du fonds de préparation. Grâce au partenariat institutionnel établi avec l'Agence Française de Développement (AFD), nous avons pu participer à huit des neuf réunions du CP et à deux des trois réunions de l'Assemblée des Participants (AP), qui se sont tenues entre juin 2009 et mars 2012.

Lors de chaque réunion, nous avons pris des notes exhaustives, relatant les prises de paroles - littérales dans la mesure du possible mais sans toutefois faire usage ni d'enregistrement ni de traduction -, dans certains cas les temps de paroles et caractérisant tant que faire se peut la structure de la négociation. Cette observation nous a permis de *construire* des données (Arnaud, 1996) sur une période de trois ans, jalonnée par huit réunions.

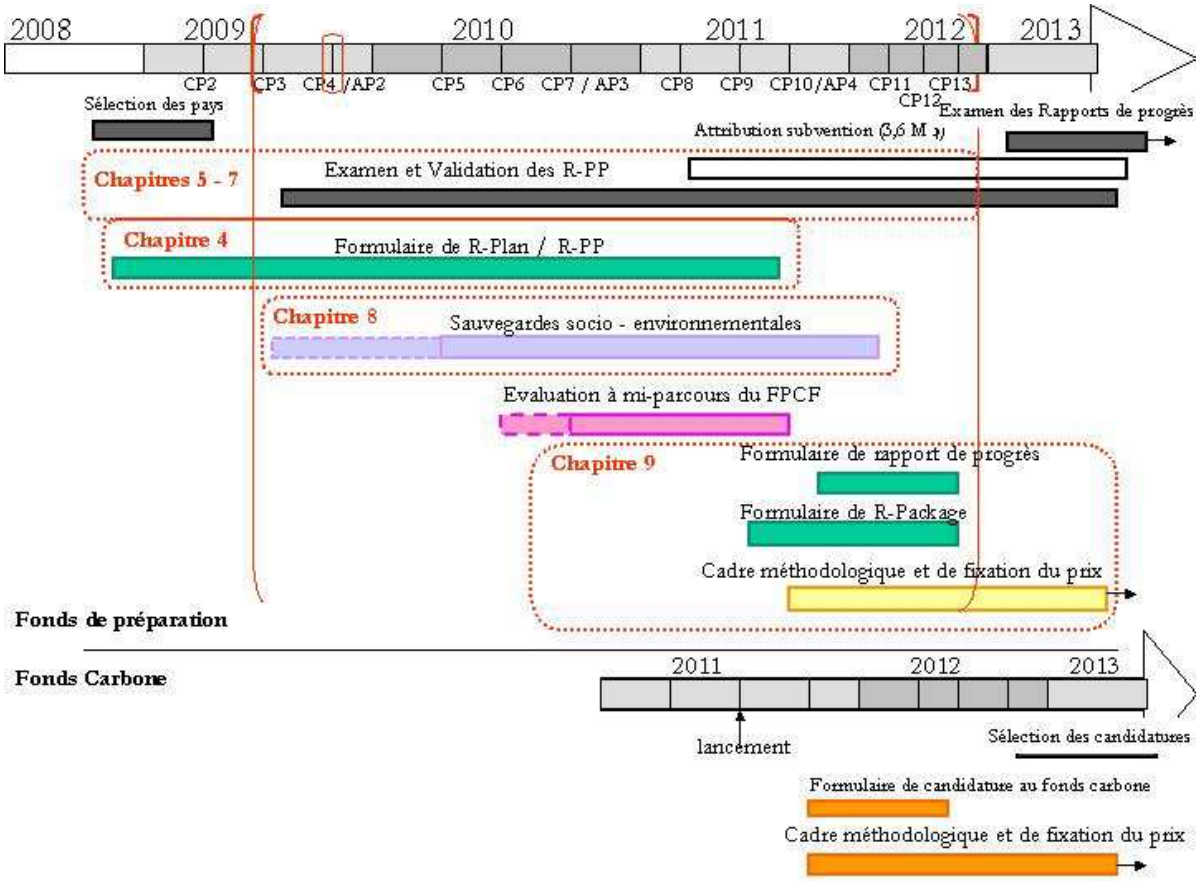
Nous faisions partie de la petite délégation de l'AFD qui comptait deux à trois personnes, nous incluse. Ce statut nous a ouvert, en plus de la négociation en plénière, de nombreuses négociations secondaires, qui se tenaient en groupes de travail, en groupes de contact ou encore au sein des équipes de pairs relecteurs. Pour autant, comme le rappelle Mermet *& al.* (2005a) : « *obtenir les informations nécessaires pour retracer les événements [est] un premier défi puisque la négociation étant un mode de décision largement informel, où le secret et l'ambiguïté jouent un grand rôle, l'observation et la quête d'informations fiables sont difficiles* » (Mermet & al, 2005a, p. 17). Bon nombre de négociations décisives nous ont effectivement échappé. Cet accès différencié aux processus de négociation nous a, par conséquent, conduit d'une part à développer de façon différenciée l'analyse du volet « processus de décision » des dossiers que nous avons étudiés et à détailler certains processus de négociation moins que d'autres et d'autre part, à avoir recours, dans certains cas, à des sources d'informations secondaires.

En complément ponctuel des données que nous avons produites à partir de l'observation des processus de décision, nous avons donc utilisé des données issues de sources documentaires - comme les comptes rendus des conférences téléphoniques organisées par la Banque mondiale ou les communiqués d'ONGs - qui nous ont permis non seulement de documenter certaines négociations auxquelles nous n'avions pu prendre part mais aussi d'interroger l'interprétation que nous faisions de ces données en les confrontant à l'interprétation d'autres participants aux réunions.

C'est le récit que nous avons adopté comme méthode d'interprétation et de restitution des données, en étant consciente, comme le souligne Mermet (2005a), que « *si une* lecture *claire d'une négociation (a fortiori*

*d'un ensemble de négociations enfouies dans l'écheveau d'un processus de décision) est en effet possible, il s'agit bien d'*une *lecture, construite par l'analyste. Elle engage son activité d'interprétation ; elle ne prend son sens qu'au regard de ce que l'analyste cherchait ; elle paie sa clarté du coût de ce qu'il a renoncé ou refusé (explicitement ou implicitement) de voir* » (Mermet & al, 2005a, p. 60).

Illustration 38 : Négociations analysées. Source : *Auteur*



3. L'intégration des préoccupations environnementales au fil de la mise en œuvre du FPCF comme second axe d'analyse

Notre second axe d'analyse est celui de l'intégration des préoccupations environnementales dans la *politique* FPCF. Il repose sur l'hypothèse que cette intégration ne va pas de soi et qu'elle s'opère et doit donc être analysée à tous les stades de la mise en œuvre du programme pour pouvoir être en mesure d'apprécier l'efficacité du FPCF. Les travaux portant sur l'intégration de l'environnement dans les politiques (EPI pour Environmental Policy Integration en anglais) offrent des outils conceptuels et analytiques pour évaluer cette intégration, tant du point de vue substantiel que du point de vue procédural. Nous allons utiliser ces ressources principalement du point de vue substantiel et croiser, avec les ressources des littératures sur la négociation, l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement (ASGE) et l'évaluation, les éclairages qu'elles offrent sur la dimension procédurale.

Une fois que nous aurons présenté les ressources théoriques de la littérature sur l'EPI (3.1), nous expliciterons les critères d'analyse que nous retiendrons (3.2) et nous développerons enfin la démarche méthodologique adoptée pour analyser d'un point de vue substantiel l'intégration des préoccupations environnementales dans les « réalisations » et les « résultats » du FPCF (3.3).

3.1. Ressources théoriques pour l'intégration de l'environnement dans les politiques

Les travaux académiques en évaluation qui se sont intéressés à l'intégration de l'environnement dans les politiques (EPI)[128] - revêtent pour nous un grand intérêt, notre projet y faisant doublement écho. Premièrement, avec REDD+, il s'agit d'intégrer des préoccupations environnementales dans des politiques sectorielles affectant les forêts ; en ce sens, le FPCF est censé favoriser une démarche d'EPI au regard des politiques nationales des États forestiers. Deuxièmement, notre question de recherche nous invite à envisager l'enjeu environnemental de la déforestation *un cran au-dessus* de la façon dont REDD+ l'envisage (sous le prisme du climat et du carbone) ; en ce sens, il s'agit pour nous d'étudier l'intégration de préoccupations environnementales additionnelles – liées à la biodiversité et à l'écologie des forêts- dans une politique - le FPCF - *déjà* environnementale. Si les auteurs auxquels nous nous référons font usage de l'EPI plutôt dans le premier sens (en étudiant, par exemple, l'intégration de l'environnement dans des politiques technologiques du secteur papetier (Mickwitz & Kivimaa, 2007)), nous avons pour autant trouvé des ressources utiles dans ces travaux y compris pour la seconde dimension de notre démarche. Toutefois, nous mettrons en évidence pourquoi celle-ci, qui consiste à éclairer l'intégration de préoccupations *environnementales* dans des politiques déjà environnementales, nous semble requérir, de ce fait, des développements additionnels.

Deux sources principales ont alimenté notre réflexion sur l'intégration des préoccupations environnementales dans le FPCF : l'état de l'art réalisé par Persson *& al.* (Persson, 2004) et l'étude de Mickwitz et Kivimaa sur l'EPI dans le secteur des technologies papetières en Finlande (Kivimaa & Mickwitz, 2004; Mickwitz & Kivimaa, 2007).

3.1.1. L'état de l'art selon Persson en matière d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques

Trois questions ont structuré la revue de littérature de Persson *et al* : 1) ce que l'on entend par EPI, 2) comment l'EPI peut être atteinte et 3) les critères pouvant être utilisés pour évaluer le degré d'EPI. La discussion des conceptions de l'EPI s'appuie sur une dizaine d'écrits; nous en retenons les éléments suivants pour notre propre travail.

[128] Nous garderons l'acronyme en anglais pour la suite.

Lafferty (in Persson, 2004) définit l'EPI comme l'incorporation d'objectifs environnementaux, à tous les stades du processus politique, dans les secteurs non environnementaux, et souligne que cet objectif doit être reconnu explicitement comme un principe directeur de la planification et de l'exécution de la politique. Pour lui, la priorité doit être donnée à l'environnement, par rapport aux politiques sectorielles, l'« *ultime compromis* » de l'EPI résidant dans le respect des normes et procédures démocratiques[129]. Il revendique une conception de l'EPI ambitieuse.

Lenschow (in Persson, 2004) identifie, quant à lui, trois types d'intégration, celui prôné par Lafferty n'étant que l'un d'entre eux. La caractérisation de l'intégration de l'environnement dans les politiques proposée par Lenshow apporte en cela un éclairage intéressant sur les divers degrés d'ambition environnementale de REDD+ que nous avons déjà mis en évidence. En se situant dans le recadrage favorable à la biodiversité que nous proposons, les trois types d'intégration de Lenschow peuvent être interprétés comme suit :

- l'intégration active - celle prônée par Lafferty - définie comme *« a top-down process in which a set of policies and instruments for the achievement of ambitious environmental targets for a sector are defined* » (Lafferty in Persson, 2004, p. 17). Elle correspondrait aux démarches REDD+ qui poursuivent des objectifs écologiques au-delà de la réduction des émissions de CO2 ;
- l'intégration indirecte qui génère implicitement des effets positifs pour l'environnement, sans qu'ils aient été recherchés : "*an entirely unplanned process, where environmental benefits occur as side-effects*" (Lafferty in Persson, 2004, p. 17) ; elle correspondrait aux démarches qui envisagent des retombées positives pour la biodiversité comme un corollaire de REDD+ ;
- l'intégration défensive qui, à l'opposé, ne change pas les politiques mais appelle à en évaluer les effets négatifs sur l'environnement et à les limiter : " *it does not challenge traditional sector priorities explicitly but calls upon policy-makers to assess the environmental impact of all activities and limit environmental side-effects*" (Lafferty in Persson, 2004, p. 17). Elle correspondrait aux démarches REDD+ qui n'ont pas l'ambition de s'attaquer aux pressions sur les forêts mais visent des bénéfices en terme de climat et de production au travers par exemple la réalisation de plantations.

Underdal (in Persson, 2004) envisage, quant à lui, trois critères pour rendre compte de l'intégration de l'environnement dans les politiques, en particulier l'exhaustivité de l'intégration et la cohérence de celle-ci. A l'opposé d'Underdal, Hertin et Berkhout (in Persson, 2004) envisagent la question de l'EPI dans une dimension réaliste. « *Ils cadrent le problème de l'EPI selon une structure de pouvoir articulée par des intérêts et*

[129] "Existing democratic norms and procedures on the one hand, and the goals and operational necessities of sustainable development on the other" (Lafferty in Persson, 2004, p. 17).

des relations organisationnelles, davantage que comme un problème de rationalité ou de processus »[130]. Pour eux, l'intégration a un caractère conflictuel du fait des asymétries de pouvoir entre l'environnement et les secteurs, et de leur influence respective traditionnellement différenciée sur les processus de décision. Ils considèrent que les processus de négociation sont souvent inefficaces pour *résoudre* les divergences d'intérêts sectoriels et environnementaux. Ils soulignent par ailleurs le fait que l'environnement est souvent invoqué au dernier moment dans les processus sectoriels, ce qui lui donne à incarner les restrictions et les coûts. Collier (in Persson, 2004) rejoint ces auteurs sur la vision conflictuelle de l'EPI ; il développe une réflexion stratégique sur la pratique de l'EPI en soulignant l'existence de compromis et en critiquant ce faisant les démarches qui s'affichent « *gagnantes- gagnantes* ».

La contribution de Libertadore (in Persson, 2004) aux réflexions sur l'EPI est particulièrement intéressante. Elle assume implicitement le caractère conflictuel de l'intégration en proposant une *antithèse* de l'intégration : la « dilution ». Ce concept ouvre la voie aux analyses critiques des processus d'EPI. Selon elle, " *unless the different components, in this case sector and environmental concerns, have similar weight, the output will not be a policy that is* integrated *with respect to environmental aspects but a policy that is* diluted *"*(Libertadore in Persson, 2004, p. 14). Remarquons, comme le fait Persson, que l'hypothèse de l'identité du poids mérite discussion mais ce n'est pas notre propos ici.

Dans une approche procédurale de l'EPI, Eggenberger et Partidario (in Persson, 2004) soulignent quant à eux le rôle qu'ont à jouer les évaluations d'impact environnemental - qualifiées d'évaluations stratégiques lorsqu'elles sont appliquées à des programmes et non à des projets. Enfin, mentionnons la contribution de Lundqvist (in Persson, 2004) qui avance explicitement la notion de « préoccupations environnementales ». Il envisage l'EPI comme le fait de donner un poids spécifique, une préférence, à des « préoccupations environnementales », dans les décisions au plus haut niveau politique et lors de la mise en œuvre, dans les processus de décision des agences et administrations sectorielles.

Persson se positionne en faveur d'une double analyse de l'EPI, en termes de processus et en termes de réalisations, afin d'éclairer non seulement la façon dont cette intégration se fait, mais aussi le degré de prise en compte des problèmes environnementaux. Il souligne que les critères substantiels font largement défaut.

[130] Traduit de "*They frame the problem of EPI in a power structure, articulated by interests and organisational relationships, rather than as a rationality or process problem*" (Hertin and Berkhout in Persson, 2004, p. 16)

3.1.2. Les travaux de Mickwitz et Kivimaa sur l'intégration de l'environnement dans le secteur papetier

Les travaux de Mickwitz et Kivimaa (2004; 2007) sur l'intégration de l'environnement dans les politiques technologiques du secteur de la pâte à papier apportent un éclairage plus ciblé, qui complète la monographie. Ils rejoignent Persson sur la nécessité d'évaluer l'intégration à tous les stades de la mise en œuvre de la politique[131]. Ils le rejoignent également en soutenant qu'une évaluation procédurale de l'EPI doit être associée à une évaluation substantielle[132]. Ils mettent à jour l'ambivalence des processus d'intégration et, faisant écho au concept de « dilution » proposé par Libertadore, ils introduisent le concept d' *intégration cosmétique* qui recouvre les résistances au changement déguisées, destinées à détourner l'attention. Il faut selon eux bien distinguer ce type d'intégration de véritables démarches d'intégration[133]; ce faisant ils rappellent que : "*while policy integration can be an effective way to overcome the common policy coordination problem, it is also an old way to diffuse attention and to obliquely resist the political goals that are supported through integration* " (Mickwitz & Kivimaa, 2007, p. 69). Par ailleurs, les auteurs proposent des critères d'évaluation de l'EPI que nous allons reprendre pour l'évaluation de l'intégration des préoccupations environnementales dans le FPCF (cf. 3.2).

3.1.3. Conclusion

De cette revue de littérature et des travaux de Mickwitz et Kivimaa, nous retenons pour notre propre étude les éléments suivants :

- L'évaluation de l'EPI a sa place à tous les stades de la mise en œuvre des politiques, des stades de planification stratégiques jusqu'à ceux de la mise en œuvre ; qui plus est, ce n'est qu'en l'évaluant ainsi tout au long du cycle politique que l'on est en mesure de porter un jugement pertinent et utile sur « *la sincérité et l'efficacité de l'intégration politique* »[134].

- Le contexte conflictuel qui préside aux démarches d'intégration des préoccupations environnementales et les rapports de force existants sont soulignés par de nombreux auteurs. Certains auteurs mettent à jour des procédés classiquement à l'œuvre sous couvert d'EPI, à savoir la « dilution » ou l'intégration « cosmétique ». Ce faisant, ils plaident implicitement ou explicitement pour une démarche stratégique de l'appréciation de l'EPI.

L'EPI peut être envisagée en tant que processus (dans une acception procédurale) et en tant que produit (dans une acception substantielle). Afin de ne pas perdre la finalité environnementale en jeu, il

---

131 "*Environmental policy integration needs to be evaluated in the different stages of the policy cycle to assess the sincerity and effectiveness of policy integration*"(Kivimaa & Mickwitz, 2004, p. 3).

132 "*Only by including outputs and outcomes in the core of the evaluation can the effects of procedural integration be assessed and developed*" (Mickwitz & Kivimaa, 2007, p. 81).

133 *"Policy integration should therefore be evaluated, and integration in policy statements and strategies that is merely cosmetic or introduced in order to diffuse attention and resist change should be distinguished from genuine policy integration"* (Mickwitz & Kivimaa, 2007, p. 82).

134 *"We argue that environmental policy integration needs to be evaluated in the different stages of the policy cycle to assess the sincerity and effectiveness of policy integration"* (Kivimaa & Mickwitz, 2004, p. 3).

convient d'associer aux évaluations procédurales de l'EPI des évaluations substantielles de l'EPI dans les « réalisations » du programme. Pour autant, les travaux académiques recensés par Persson traitent davantage de la première dimension et proposent des critères procéduraux pour évaluer l'EPI ; il y a un manque de travaux sur les critères de nature substantielle.

La réalisation d'études d'impacts environnementales, ou d'études environnementales stratégiques - leur pendant à l'échelle d'un programme - est vue comme une modalité procédurale de l'EPI. Là encore l'instrumentalisation possible de cette pratique à travers une démarche caractérisée de « dilution » est mise en avant : pratique occasionnelle, étude superficielle et *ex post facto*.

Le degré d'EPI porte à débat. Pour ceux qui l'envisage de la façon la plus ambitieuse, les objectifs environnementaux doivent primer sur les autres, la seule limite à laquelle ces objectifs se heurteraient étant le respect des normes et des procédures démocratiques.

Ces travaux sur l'EPI nous permettent de réconcilier l'ASGE qui prône une analyse en termes d'état désirable de l'environnement et l'ambition que nous avons d'évaluer l'efficacité d'un dispositif politique aux stades amont de sa mise en oeuvre. Ils soulignent l'intérêt d'analyser conjointement le processus politique d'une part et les « réalisations » et les « résultats » d'autre part, du point de vue de l'incorporation des préoccupations environnementales (cf. partie 1).

3.2. Des critères opérationnels et stratégiques pour évaluer l'intégration des préoccupations environnementales au fil de la mise en œuvre du FPCF

Quels critères tirons nous de cette littérature théorique pour apprécier l'intégration substantielle des préoccupations environnementales - horizon de notre évaluation - dans le processus FPCF ? Nous faisons nôtre le postulat de Kivimaa et Mickwitz (2004), selon lequel l'EPI doit être évaluée aux différentes étapes du cycle politique « *afin d'apprécier la sincérité et l'efficacité de l'intégration politique* ». Nous faisons l'hypothèse que les considérations environnementales ont plus de chance de se retrouver *in fine* dans les impacts, si elles sont prises en compte, de façon appropriée, tout au long du cycle politique. La teneur de notre hypothèse réside dans le terme « appropriée ». Ce sera l'un des objets de notre évaluation que de préciser en quoi et comment l'intégration précoce des préoccupations environnementales peut permettre une meilleure prise *in fine* sur les enjeux environnementaux. Le choix des critères opérationnels et stratégiques pour notre évaluation de l'EPI est la première étape de notre réflexion à ce sujet.

L'évaluation que nous allons faire porte sur les stades des « réalisations » et des premiers « résultats » du FPCF : elle fait écho aux travaux de Mickwitz et Kivimaa (2004) qui ont étudié l'EPI dans les politiques technologiques finnoises au niveau stratégique d'une part et au niveau du choix des instruments politiques d'autre part. Au niveau stratégique, leur analyse porte à la fois sur un échantillon de

documents stratégiques et sur les processus de conception de ces documents. Au niveau des instruments politiques mis en place, l'analyse est uniquement d'ordre substantiel : elle porte sur les objectifs de ces instruments et sur leurs réalisations. Les critères d'analyse substantielle qu'ils retiennent sont les suivants :

- l'inclusion des considérations environnementales,
- la cohérence de ces considérations avec d'autres considérations ,
- le poids relatifs de ces considérations environnementales par rapport aux autres,
- le rapportage de ces considérations environnementales, c'est à dire l'existence de dispositions sur la façon dont les considérations environnementales vont être suivies et enregistrées.

Pour les processus de préparation des stratégies, les auteurs retiennent un seul critère d'analyse, procédural, à savoir la représentation, dans ce processus, de personnes avec des compétences environnementales. Nous développerons ce dernier critère dans la partie suivante consacrée aux actions stratégiques des « acteurs d'environnement ».

Nous faisons nôtre l'ensemble de ces critères pour l'analyse de l'intégration, par le FPCF, des préoccupations environnementales. Apprécier l'*inclusion*, lorsque inclusion il y a, c'est là que réside une difficulté majeure pour l'analyste. C'est à ce moment qu'il est confronté aux formules rhétoriques, aux déclarations ambiguës, à l'intégration « cosmétique » des préoccupations environnementales, à leur « dilution ». Au cours de notre analyse du FPCF, il nous faudra certainement affiner ce critère *d'inclusion*, caractériser les types de « dilution » possibles, au risque de tomber dans ces écueils de l'évaluation de l'EPI. Pour ce qui est du *poids relatif* des préoccupations environnementales, les indicateurs que nous utiliserons pour l'apprécier seront notamment les budgets alloués mais aussi la place qui leur est réservée au sein des recommandations de cadrage. Nous étendrons le critère de *rapportage* à un critère d'évaluation plus large qui comprend le rapportage environnemental mais également d'autres évaluations des préoccupations environnementales, à savoir l'évaluation environnementale stratégique avant la mise en œuvre des mesures REDD+ et l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales en cours (cf. chapitres 4 et 6).

3.3. Approche méthodologique : une revue documentaire approfondie des « réalisations » et des « résultats » du FPCF

Notre analyse de l'intégration procédurale des préoccupations environnementales s'appuie sur l'observation des processus de décision ; quant à l'analyse de l'intégration en substance des préoccupations environnementales dans les « réalisations » et les « résultats » du FPCF, elle repose sur une revue documentaire approfondie des productions du FPCF, menée sur la période 2009-2012. Cette revue documentaire exhaustive constitue le second volet majeur de notre analyse du FPCF, avec l'observation participante aux réunions (cf. partie 2). Elle a porté en premier lieu sur les R-PPs soumises

par les pays forestiers au FPCF. Cette analyse a été initiée dans le cadre du partenariat institutionnel qui nous liait à l'AFD (cf. chapitre 4) ; elle a été prolongée dans le cadre de notre activité de pair relecteur auprès du FPCF pour le compte de l'AFD (cf. chapitre 6). Des deux activités confondues, ce sont 17 R-PPs que nous avons analysées, sur 28 soumises au FPCF entre 2009 et 2012. Cette importante revue documentaire a été la base de l'analyse approfondie que nous avons faite de l'intégration des préoccupations environnementales sur un corpus de 13 R-PPs sélectionnées (cf. chapitre 4).

Mais notre revue documentaire ne s'est pas limitée aux R-PPs, elle a également porté sur d'autres « réalisations » et « résultats » du FPCF produits entre 2009 et 2011 :
- les formulaires des R-PPs : instructions et critères d'évaluation (cf. chapitre 4) ;
- les 21 revues des R-PPs par les experts du FPCF (cf. chapitre 6) ;
- les communiqués des ONGs sur les R-PPs et sur le FPCF (cf. chapitre 6) ;
- les 21 résolutions adoptées sur chaque R-PP (cf. chapitre 5) ;
- l'approche commune en matière de sauvegardes (cf. chapitre 8) ;
- les formulaires des rapports de progrès et des R-Packages : instructions et critères d'évaluation (cf. chapitre 9) ;
les évaluations du programmes FPCF ;
les critères de rémunération des réductions d'émissions dans le cadre du fonds carbone (cf. chapitre 9).

Nous avons essentiellement conduit une analyse qualitative de contenu. Pour les revues des experts, nous avons eu recours à une analyse statistique quantitative des niveaux de performance renseignés, qui nous a permis de dégager des statistiques descriptives d'ensemble et de ne pas avoir à recourir à une analyse systématique de contenu qui aurait été longue et fastidieuse vu le nombre de documents et l'ampleur de la revue documentaire en cours.

Les entretiens que nous avons conduits ont informé ponctuellement notre analyse documentaire et nous ont permis de réfléchir le traitement que nous faisions des données issues de la revue.

4. L'analyse des stratégies des acteurs porteurs de préoccupations environnementales comme troisième axe d'analyse

Notre troisième axe d'analyse concerne les stratégies des acteurs. Il s'inscrit dans une conception actionniste (Kolb & Faure, 1994; Rogers, 1995) des systèmes de gestion et part de l'hypothèse selon laquelle le portage des préoccupations environnementales par certains acteurs est déterminant pour permettre l'intégration des préoccupations environnementales dans le processus FPCF et *in fine* pour

favoriser son efficacité environnementale. Dans cette perspective, nous avons recours au cadrage et aux ressources conceptuelles proposés par l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement (ASGE) dont nous avons déjà abordé l'une des composantes – l'établissement du référentiel - dans la première partie de ce chapitre.

Cette analyse des actions stratégiques des acteurs - et en particulier de ceux qui portent les préoccupations environnementales – est partie prenante de notre analyse des négociations. Elle assume une approche située et asymétrique de ces négociations, une approche qui met le projecteur sur les « acteurs d'environnement », qui cherche à les identifier, à en étudier les stratégies vis-à-vis notamment des stratégies adverses. Nous présentons tout d'abord le cadre conceptuel de l'ASGE (4.1), puis nous situons notre recherche parmi les travaux déjà conduit selon ce cadre d'analyse (4.2) et nous exposons enfin l'approche méthodologique que nous avons adoptée (4.3).

4.1. Le cadre de l'Analyse Stratégique de Gestion de l'Environnement

Notre projet de recherche puise sa posture critique dans l'approche développée par l'équipe de Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement : l'Analyse Stratégique de Gestion de l'Environnement (ASGE) (Mermet & al, 2005b; Mermet, 2011). Ce cadre d'analyse a été élaboré en réaction aux approches patrimoniales et participatives qui dominent les pratiques gestionnaires depuis les années 1980. L'ASGE s'intéresse à la résolution des problèmes de dégradation et de destruction de l'environnement et fait le constat que les démarches qui prônent la coopération comme moyen de trouver une solution gestionnaire tendent à minimiser la dimension fortement conflictuelle de la majorité des problèmes d'environnement et en cela sont en fait souvent inefficaces à résoudre le problème environnemental. Comme alternative à ces approches, l'ASGE propose un cadre d'analyse qui vise, à travers une double démarche normative et descriptive, à mettre en lumière les rapports de force existants relatifs à un problème environnemental donné d'une part et, à travers une posture prescriptive, à identifier les actions stratégiques qui pourraient être renforcées pour favoriser la résolution du problème, d'autre part. Pour cela, l'ASGE s'articule autour de quatre principes (Mermet & al, 2005b) :

- la définition de l'état désirable de l'objet environnemental en question (écosystème, zone humide, forêt, population animale ou végétale, etc.) qui va servir d'horizon normatif pour l'analyse ;
- la description du « système de gestion effective » dans lequel est pris l'objet ;
- la description du « sous-système de gestion intentionnelle » qui regroupe les actions mises en œuvre pratiquement pour parvenir à l'état désiré de l'environnement;
- les acteurs qui sont porteurs de cette « gestion intentionnelle », qualifiés d'« acteurs d'environnement ».

Dans notre cas la « gestion effective » au niveau national correspond à l'ensemble des actions et des politiques qui impactent les forêts (forest-related policies (Singer, 2009)). La « gestion intentionnelle »

recouvre quant à elle les actions et les politiques contribuant à répondre aux enjeux environnementaux des forêts, celles qui contribuent à l'évolution des forêts vers le référentiel que nous avons défini. Notre travail questionne le FPCF au regard de ces deux systèmes de gestion et vise à fournir des éléments d'analyse sur la façon dont le FPCF se situe par rapport au système de « gestion intentionnelle ».

L'ASGE postule que « *le changement d'un système de gestion ne peut résulter de l'action de ce système de gestion lui-même, mais résulte de l'action d'une minorité sur lui (changement d'un tout par l'action d'une de ses parties ; c'est la gestion intentionnelle)* » (Mermet & al, 2005a, p. 27). Le concept d' « acteur d'environnement » désigne un acteur notionnel : celui qui porte une préoccupation environnementale. Comme ce concept ne désigne pas directement et de façon stable, tel ou tel protagoniste, telle ou telle institution, son utilisation en pratique n'est pas forcément facile. La difficulté s'accentue de surcroit lorsque l'on s'intéresse à un enjeu environnemental traité, à la marge certes, mais toutefois dans le cadre de politiques à visée déjà environnementale. Dans notre cas, par exemple, tous les acteurs de la préparation à REDD+ apparaissent aux premiers abords comme des « acteurs d'environnement », dans le sens où REDD+ vise à réduire la déforestation. Il faut affiner l'analyse des argumentaires et observer dans les recoins des positions environnementales affichées par chaque acteur, pour identifier ceux qui font leur l'horizon normatif que nous nous sommes donné en lien avec les enjeux de biodiversité. Par ailleurs, l'ASGE suppose d'aller investiguer, au-delà des positions affichées, les actions effectivement réalisées pour pouvoir s'exprimer sur le caractère d' « acteur d'environnement », ce qui n'est pas toujours chose aisée. Malgré ces réserves, le concept d' « acteur d'environnement » est un bon repère pour l'analyse de l'action et l'évaluation.

L'ASGE assume et revendique un parti pris normatif porté sur la seule préoccupation environnementale. Cela correspond à une démarche explicitement « située » à ambition pluraliste : « *Dans la mesure où les analyses du chercheur sont inévitablement porteuses (implicitement ou explicitement) de points de vue normatifs quant aux performances attendues ou réelles du système de gestion, le travail du chercheur se construit en lien avec une perspective partielle (et partiale) dont il est important qu'elle soit construite et assumée de façon à contribuer de la manière la plus utile possible au fonctionnement pluraliste du système de gestion (duquel il fait partie, nolens volens). Il délivre une lecture, qui contribue à l'enrichissement du fonctionnement du système de gestion. […] S'agissant de l'ASGE, cette lecture se fonde sur la considération d'un résultat écologique attendu de la gestion (par exemple, des nappes phréatiques propres, la conservation de telle espèce animale ou végétale, de tel type de milieu, etc.), et de la capacité du fonctionnement à délivrer ou non ce résultat attendu. […] L'ASGE se considère pluraliste dans la mesure où elle assume le fait que l'analyse elle-même repose sur un point de vue situé, qui n'est qu'un point de vue parmi d'autres (actuels ou possibles), qui n'est, comme tout point de vue (de citoyen ou/et de chercheur) que celui d'une « minorité » donnée sur la « majorité » que constitue le fonctionnement global du collectif. […] qu'une analyse assume son caractère situé est à nos yeux le seul gage recevable de son inscription dans une vision pluraliste du monde »* (Mermet & al, 2005a, p. 28□ 29).

Pour notre travail, nous suivons donc l'ASGE dans sa dimension critique à l'égard des dispositifs de gestion - dans notre cas le FPCF - et des autres actions en faveur des forêts. Nous la suivons encore dans sa dimension normative, qui permet d'orienter l'analyse au regard d'un état désirable de l'environnement, qui très souvent n'est pas explicité si tant est qu'il soit même dans l'esprit de l'analyste. Nous adoptons résolument l'approche stratégique qu'elle prône, ce qui nous offre l'espace d'une analyse avertie sur les risques à voir les préoccupations environnementales reléguées une fois de plus au second plan. Avec cette approche stratégique nous nous attelons à expliquer et attribuer les effets du FPCF, à comprendre comment ils sont produits, par l'action stratégique de quels acteurs et dans quelles conditions. Nous prenons comme défi l'identification des « acteurs d'environnement », pour les raisons que nous avons mentionnées plus haut.

4.2. Les recherches conduites sur la base de l'ASGE : ressemblances et dissemblances de notre travail à leur égard

Depuis plus d'une dizaine d'années de nombreuses recherches, notamment des thèses de doctorat, ont été réalisées en prenant comme cadre d'analyse l'ASGE (cf. tableau n°6). Notre recherche sur le FPCF se situe dans leur sillage, avec des points de rencontre et des différences. Notre propos est ici d'en brosser un panorama rapide afin de mieux y resituer notre propre recherche.

Deux de ces travaux ont porté sur les forêts tropicales. Celui de S.Guéneau (2011) est celui auquel notre recherche fait le plus écho. Il s'est intéressé à l'efficacité environnementale d'un dispositif environnemental : la norme de certification Forest Stewardship Council (FSC). Parmi les grands axes de ce travail, nous retenons la conduite d'une analyse interne des processus de décision au sein du FSC, la description précise des processus dommageables affectant les forêts (système de « gestion effective ») et l'établissement d'un référentiel de l'état désirable des forêts de portée mondiale ; l'évaluation n'a toutefois pas été poussée jusqu'à porter un jugement sur l'efficacité environnementale du FSC. Notre propre projet fait écho à ce travail à au moins trois égards : l'échelle mondiale, l'ambition d'évaluer de façon critique un dispositif à affichage environnemental que l'on peut qualifier *a priori* de dispositif *régulateur* dans l'attente de démontrer si c'est effectivement un dispositif *d'environnement* au sens de notre référentiel et enfin la perspective interne de l'analyse. Le travail de R. Taravella (2008) sur les fronts pionniers brésiliens s'est attaché, quant à lui, à décrire en détail les dynamiques de colonisation agraire et la place du mouvement environnementaliste comme contrepoids. Le niveau de l'étude est local, la problématique met en tension des enjeux sectoriels avec des enjeux environnementaux et l'analyse conduite par le chercheur est double, de type externe et interne : les systèmes de « gestion effective » et intentionnelle sont décrits précisément sur la base d'un référentiel normatif brossé à grands traits et une analyse interne des dispositifs de gestion environnementale est conduite. Sur ces trois points, notre

étude diffère. En effet, notre niveau principal d'analyse est le niveau international, notre problématique interroge l'efficacité environnementale d'une politique qui se présente comme une politique environnementale (REDD+) et le gros de notre analyse est interne.

Pour ce qui est des autres travaux qui portent sur des objets non forestiers, notamment les zones humides, notre étude trouve de fortes résonances avec ceux conduits par F. Guillet sur l'ONG environnementale Tour du Valat (Guillet, 2011), par T. Leménager sur l'entreprise EDF (Gaudefroy de Mombynes-Leménager, 2007) et enfin par M. Leroy sur la vallée du fleuve Sénégal (Leroy, 2006). Le travail sur la Tour du Valat a pour but d'analyser la stratégie de l'ONG, notamment au regard de ses impacts environnementaux. Le parti pris n'est toutefois pas de questionner ces actions *a priori*, en construisant un référentiel environnemental normatif indépendant. Il est plutôt de considérer l'ONG comme un « acteur d'environnement », par conséquent d'endosser *son* point de vue comme référentiel *a priori*, et de ménager toutefois un espace pour la critique de ce parti pris normatif, mais seulement à la fin de l'analyse. Une double analyse est conduite : en interne au sein de l'organisation, sur la façon dont se construit la stratégie, et en externe, sur les impacts de l'ONG. Faisant le constat que l'attribution des effets est un problème irréductible, l'analyse vise plutôt à apprécier la *contribution* de l'ONG à la résolution du problème d'environnement. Si notre projet ressemble à celui de F. Guillet, dans le sens où il porte aussi sur un dispositif à affichage environnemental, le FPCF, il s'en distingue substantiellement du point de vue de la posture de l'analyse à différents égards : nous ne postulons pas le FPCF « acteur d'environnement », nous cherchons à voir, par une analyse interne quels sont les acteurs qui portent cette préoccupation au sein du FPCF. Notre but est donc d'établir un référentiel normatif critique, à l'instar de S. Guéneau, et d'y confronter le dispositif FPCF. Par ailleurs, l'échelle de notre travail est internationale et le pas de temps est celui des « réalisations » et des résultats, antérieur à l'appréciation des impacts, là où l'échelle du travail de F. Guillet est locale (à travers trois terrains) et la temporalité *ex post*, ce qui permet d'appréhender les impacts effectifs des projets de la Tour du Valat.

Notre travail se rapproche de celui de T. Leménager sur l'entreprise EDF du point de vue de l'analyse interne conduite qui vise à identifier les actions stratégiques d' « acteurs d'environnement » au sein de l'entreprise.

Enfin, le travail important réalisée par M. Leroy sur la vallée du fleuve Sénégal nous a donné des repères d'ordre théorique et analytique concernant l'établissement des objectifs du référentiel normatif de l'évaluation, l'analyse « embarquée » *in itinere* et « située ». Si nous rejoignons l'auteur quant à la pertinence de la double analyse *interne* et *externe*, nous n'avons toutefois pas concrétisé cette préconisation dans notre recherche, du fait de son montage et des opportunités et contraintes de terrain : notre travail se concentre sur une analyse *interne* du FPCF et ne le resitue pas dans les systèmes

de « gestion effective » et intentionnelle relatifs aux forêts, ni mondiaux ni même nationaux. En effet, la portée internationale du système de gestion dans lequel s'inscrit le FPCF (à savoir les dispositifs de gestion - effective et intentionnelle - relatifs aux forêts tropicales du monde entier) rend très ambitieuse toute analyse qui aurait pour finalité d'y resituer l'action du FPCF. Par ailleurs, si nous avions initialement planifié conduire des études de cas dans quelques pays participants du FPCF où il aurait alors été possible, quoique fortement ambitieux à des échelles nationales, d'analyser les systèmes de « gestion effective « et intentionnelle et d'y apprécier la contribution du FPCF, nous y avons finalement renoncé faute de temps à consacrer à ces terrains nationaux par rapport à l'opportunité que nous avions de développer le *terrain international* du FPCF.

Tableau 6 : Études conduites à partir du modèle ASGE. Source : *Auteur.*

Niveau / Objet de l'analyse	Echelle locale	Echelle régionale	Echelle mondiale
Système de gestion	- L'ours ; parc national des Pyrénées ; analyse externe ; (Benhammou, 2008) - Zones humides ; le marais poitevin ; analyse externe ; - Zones humides ; des systèmes de gestion intégrée du littoral ; analyse externe ; (Billé, 2007)	- Zones humides ; Fleuve Sénégal ; analyses interne et externe ; (Leroy, 2006) - Forêts ; fronts pionniers brésiliens ; analyse externe ; (Taravella, 2008)	
Acteur sectoriel	- Zones humides ; EDF ; analyse interne ; (Gaudefroy de Mombynes-Leménager, 2007)		
Acteur régulateur			- Forêts ; FSC ; analyse interne et référentiel d'évaluation ; (Guéneau, 2011) - Forêts ; FPCF; Analyse interne ; (Belna et al., 2012)
Acteur d'environ-nement	- Zones humides ; ONGE Tour du Valat ; Analyses externe et interne ; (Guillet, 2011)		

4.3. Approche méthodologique : entretiens, observation participante, revue documentaire

Les données qui alimentent l'analyse stratégique des acteurs que nous avons conduite sont essentiellement tirées de l'observation participante lors des réunions du FPCF. Mais la revue documentaire que nous avons menée des documents produits *sur* le processus FPCF notamment par les « acteurs d'environnement » - en particulier les communiqués et articles des ONGs – ainsi que plusieurs

des entretiens que nous avons conduits - en particulier avec les potentiels « acteurs d'environnement » - ont également largement servi de matériau pour l'analyse.

5. La place et le rôle des évaluations dans la mise en œuvre du processus FPCF comme quatrième axe d'analyse

Le quatrième axe d'analyse concerne les évaluations. Il repose sur l'hypothèse selon laquelle la dizaine de processus d'évaluation qui sont à l'œuvre (cf. tableau n°7) seraient des moyens de favoriser l'efficacité environnementale du FPCF, une hypothèse assumée d'ailleurs par l'Alliance pour le climat, les communautés et la biodiversité (CCBA) (cf. chapitre 2) qui intègre dans ses standards socio - environnementaux pour REDD+ des critères relatifs à la conduite d'évaluations environnementales à des stades divers de la conception et de la mise en œuvre de la politique REDD+[135].

Nous proposons ci-après un état de l'art des approches théoriques d'évaluation (4.1), puis nous exposons les ressources analytiques que nous en avons tirées pour l'analyse des évaluations du FPCP (4.2), et enfin nous présentons la méthode que nous avons adoptée (4.3).

[135] « *Critère. 5.2 Les effets environnementaux positifs et négatifs du programme REDD+ sur les priorités en termes de biodiversité et de services écologiques, ainsi que d'autres impacts négatifs environnementaux sont évalués en incluant les effets prévus et réels.*
Cadre d'indicateurs
5.2.1 Un plan de suivi et des indicateurs sont définis pour mesurer les priorités identifiées en termes de biodiversité et de services fournis par les écosystèmes, sur lesquelles le programme REDD+ a une incidence potentielle, en se basant sur le savoir traditionnel et la recherche scientifique selon les besoins.
5.2.2 Une évaluation des impacts prévus et réels du programme REDD+42 a lieu, impliquant les peuples autochtones et les communautés locales ainsi que d'autres parties prenantes le cas échéant.
Critère. 5.3 Le programme REDD+ est adapté sur la base d'une évaluation des impacts prévus et actuels pour atténuer les effets négatifs sur l'environnement et renforcer les impacts positifs.
Cadre d'indicateurs
5.3.1 Des mesures pour identifier et atténuer efficacement les répercussions négatives potentielles sur l'environnement sont incluses lors de la conception du programme REDD+.
5.3.2 Les résultats du suivi sont utilisés pour développer et mettre en oeuvre des mesures afin d'atténuer davantage les répercussions négatives potentielles et réelles sur l'environnement lors de la phase d'exécution du programme REDD+.
5.3.3 Les résultats du suivi produisent des mesures d'amélioration des impacts environnementaux » (Alliance Climat, Communauté & Biodiversité & CARE, 2011).

Tableau 7 : Evaluations conduites dans le cadre du FPCF ou sur le FPCF. Source : *Auteur*

Objet de l'évaluation / Evaluateurs	Processus FPCF dans son ensemble	Programmes nationaux REDD+[136]	Politiques REDD+ et politiques relatives aux forêts
Experts		Revues (des documents de candidature, des R-PPs, des R-Packages)	
Comité des participants	Evaluation à mi-parcours (avec animateur)	Revues par les pairs (des documents de candidature, des R-PPs, des R-Packages)	
Pays forestiers		- Suivi-évaluation de la mise en œuvre de la R-PP - Evaluation des progrès - Evaluation du R-Package	- Evaluation de l'efficacité des politiques environnementales - Evaluation environnementale et sociale stratégique - Suivi-évaluation des aspects non carbone
Banque mondiale (Unité finance Carbone, Départements Opérationnels (DO), Groupe d'Evaluation Indépendant (GEI))	- Evaluation à mi-parcours (GEI) - Suivi-évaluation de la mise en œuvre (Equipe de gestion du FPCF (EGF)	- Complétude des R-PPs (EGF) - "Completeness check" des R-PPs révisées (EGF) - Conformité avec les sauvegardes (DO) - Évaluation des progrès (EGF)	
Autres évaluateurs	Evaluation du programme par l'agence de coopération norvégienne Evaluation de l'efficacité environnementale (cette thèse de doctorat)	Revues des R-PPs par les ONGs (Global Witness et World Resources Institute)	

5.1. Ressources théoriques et analytiques issues de la littérature sur l'évaluation des politiques et programmes : le bilan d'un siècle de recherche en évaluation par D. Stufflebeam

L'objectif de l'état de l'art en matière d'évaluation de politiques et de programmes qui suit et qui est pour partie reporté en annexe (cf. annexe n° 3.4) est double : permettre d'une part, d'identifier les ressources théoriques et analytiques qui pourrons nous servir pour aborder les nombreuses évaluations

[136] Aux stades : candidature fonds de préparation, R-PP, R-Package, candidature fonds carbone, programme de réduction d'émission

conduites dans le cadre du FPCF, et permettre d'autre part, de préciser le cadrage de notre propre évaluation environnementale du FPCF.

« *L'évaluation, c'est le processus de déterminer la valeur [merit, worth, and value] des choses* »[137] écrit E. Vedung (2005, p. 2) qui cite M. Scriven, chercheur américain émérite en évaluation. Dans cette définition, les notions de *formation d'un jugement de valeur* et de *processus* sont centrales. Si les définitions de l'évaluation sont multiples, elles se rejoignent pourtant sur le fait que l'appréciation de la valeur est l'élément constitutif de l'évaluation (Lehtonen, 2005).

Une analyse croisée des définitions données par plusieurs ouvrages académiques de synthèse en évaluation et par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) (cf. annexe n° 3.2) permet de dégager plusieurs éléments clé associés à l'évaluation, éléments qui ne font toutefois pas forcément consensus :

- le rapport à la valeur ;
- la production de connaissances et d'informations sur le processus évalué ;
- la finalité de l'évaluation, notamment le public auquel elle s'adresse ;
- les exigences méthodologiques et théoriques des sciences sociales ;
- la notion de *processus* d'évaluation ;
- l'insertion temporelle de l'évaluation dans le calendrier de mise en œuvre du programme : les évaluations peuvent-elles être *ex ante* ou *in itinere* ? ou seulement *ex post* ?

L'évaluation apparaît aujourd'hui comme un champ de pratique et de recherche transdisciplinaire, de par ses objets et ses approches théoriques (cf. annexe n° 3.3). La monographie réalisée par Daniel L. Stufflebeam (2001) sur les modèles d'évaluation du XXème siècle est une bonne façon d'aborder le monde foisonnant de la recherche en évaluation et d'y situer les approches portant explicitement sur l'efficacité. Partant du double constat que les approches s'offrant aux praticiens se sont démultipliées mais qu'aucun travail relatif à leurs caractéristiques et leurs avantages comparatifs n'a vu le jour, Stufflebeam (2001) réalise, à l'occasion du passage de l'an 2000 propice aux bilans, une monographie dans laquelle il compare vingt-deux approches évaluatives issues du champ anglo-saxon de l'évaluation.

L'auteur propose quatre catégories pour classer les vingt-deux approches recensées (cf. tableau n°8). Dans la première catégorie, il regroupe des approches qui *« proposent des conclusions incomplètes ou invalides »*, liées à leur forte insertion dans des enjeux politiques, et qu'il qualifie à ce titre de pseudo-évaluations. Quant aux trois autres catégories, elles concernent :

137 "*Evaluation is the process of determinating the merit, worth, and value of things*"

- des approches qui développent particulièrement la dimension « question et méthode » de l'évaluation (*« questions/methods-oriented approaches »)* en ce sens qu'elles s'interrogent sur le cadrage de l'évaluation et qu'elles accordent une place centrale à la rigueur de l'acquisition et du traitement des données ;
- des approches ayant trait à l'amélioration de la politique et à la redevabilité *(« improvement/accountability approaches »),* qui fondent leur légitimité sur leur inscription opérationnelle dans le système de gestion de l'action ;
- des approches dans les registres social et de plaidoyer (*« social agenda/advocacy approaches »)*, qui accordent une attention spécifique aux parties prenantes et à leur adhésion à la démarche.

Tableau 8 : Approches recensées et classées par Stufflebeam. Source : adapté de Stufflebeam, 2001

Nom	**Catégorie**
public relations-inspired studies	Pseudo-evaluation
politically controlled studies	
objective-based studies (side effects, process, goals…)	Questions and / or Methods Oriented approaches
accountability (payment by results)	
objective testing programs	
outcome evaluation / value-added assessment	
performance testing	
experimental studies	
management information systems	
benefits-costs analysis	
clarification hearing	
case study evaluations	
criticism and connoisseurship	
program theory-based evaluation	
mixed-method studies	
decision/accountability-oriented studies	Improvement / Accountability Oriented approaches
consumer-oriented studies	
accreditation/certification approaches	
client-centered studies (responsive evaluation)	Social agenda / advocacy approaches
constructivist evaluation	
deliberative democratic evaluation	
utilization-focused evaluation	

Ce travail de classification associé à un travail considérable d'explicitation et de qualification de chaque modèle est intéressant à divers égards. Tout d'abord, la catégorie consacrée aux pseudo-évaluations

rappelle le caractère potentiellement manipulatoire de nombreuses évaluations. Cela appelle le praticien ou l'analyste qui s'intéresse aux évaluations au plus grand discernement.

Par ailleurs, une préoccupation devenue centrale d'un pan entier de l'évaluation est relative à l'implication des parties prenantes. La classification en rend compte à travers la catégorie de « registre social et de plaidoyer ». Dans cette catégorie, l'approche « réactive » (*responsive-evaluation*) (Stake, 2003) en est la meilleure illustration, son souci étant précisément que les parties prenantes conduisent l'évaluation depuis sa conception jusqu'aux recommandations, le rôle de l'évaluateur se bornant alors à de l'animation. Cette approche est communément utilisée par les organisations internationales lors des évaluations de leurs programmes (Vedung, 2005), notamment pour les évaluations à mi-parcours. L'approche « naturaliste » (Guba & Lincoln, 1989), qui repose sur un paradigme constructiviste fort, plaide également pour une large participation des parties prenantes, notamment au moment de la formulation du jugement de valeur. L'approche « centrée sur l'utilisation » (*utilization-focused*) (Patton, 2008) place l'identification des utilisateurs de l'évaluation et des usages qu'ils vont en faire au cœur de la démarche évaluative et considère cette finalité d'utilisation comme la raison d'être de l'évaluation[138]. Quant à l'approche « délibérative et démocratique » (*deliberative-democratic*) (House, 2000), elle vise à accroître la participation *au* programme *grâce* au processus d'évaluation et se distingue en ce sens sensiblement des trois approches précédentes qui portent sur la participation au processus d'évaluation. Plus précisément, elle vise à promouvoir les valeurs de démocratie et de délibération dans le programme évalué, à travers l'évaluation.

Bien que la participation soit devenue une préoccupation particulièrement importante, certaines approches d'évaluation mettent davantage l'éclairage sur « les questions et les méthodes ». Cela ne veut toutefois pas dire que les approches en question ne sont pas participatives, voire sont incompatibles avec des méthodes participatives[139] ; seulement, ce n'est pas le cœur de leur réflexion théorique ou méthodologique. L'apport de ces travaux à la recherche en évaluation et à la pratique de l'évaluation se fait sur le terrain du cadrage de l'évaluation et sur celui des méthodes mobilisables pour conduire les évaluations. Les approches recensées dans ce groupe sont nombreuses et hétérogènes en nature, reflétant la diversité disciplinaire qui alimente le champ de recherche en évaluation. Y sont recensées des approches théoriques, mais aussi des approches qui s'apparentent davantage à des méthodes.

Les évaluations « fondées sur les théories » (*theory-based*), auxquelles Chen (1990) puis Rogers (Rogers & al, 2000) ont beaucoup contribué, s'inscrivent dans un paradigme « réaliste critique », cherchant à

---

138 *"Utilization-Focused program evaluation is evaluation done for and with specific intended primary users for specific, intended uses. Utilization-Focused evaluation begins with the premise that evaluations should be judged by their utility and actual use"* (Patton, 2008, p. 37).

139 Les approches « *fondées sur les théories* » (*theory-based*) revendiquent par exemple parmi leurs valeurs, la réactivité (« responsiveness »), prônée par ailleurs dans l'approche « réactive » (*responsive evaluation*) (Stake, 2003) et dans l'approche constructiviste (Guba & Lincoln, 1989). Dans une logique « partie prenante » de l'approche « *fondée sur les théories* », ce sont les perceptions des parties prenantes qui construisent la théorie descriptive sous-jacente au programme.

s'extraire des problèmes rencontrés dans les approches positivistes et relativistes en se concentrant avant tout sur les logiques d'explication du programme (Lehtonen, 2005). Elles soulignent l'importance de comprendre les processus et les mécanismes de changement mis en jeu concrètement par les programmes, ainsi que les résultats désirés et ceux effectivement atteints.

Les *expériences* et *quasi-expériences,* quant à elles, ne cherchent pas à mettre à jour les logiques causales sous-jacentes à la mise en œuvre du programme ; s'inspirant des sciences expérimentales, elles visent à formuler un jugement sur l'efficacité d'une intervention en comparant des situations avec intervention à des témoins « sans intervention ».
Les *méthodes mixtes* associent méthodes quantitatives et méthodes qualitatives. Les analyses coûts-bénéfices sont, quant à elles, des méthodes économiques qui mettent en regard certains bénéfices de l'intervention avec certains de ces coûts. Les évaluations « critiques » (*connoisseurship and criticism*) (Eisner, 1986) de leur côté, reconnaissent aux experts la légitimité de formuler le jugement. Enfin les « études basées sur les objectifs » (*objective-based studies*) ont cela de commun qu'elles sont problématisées par rapport aux objectifs du programme. La classification de Vedung (2005) qui porte un regard attentif aux évaluations d'efficacité va nous offrir l'opportunité d'approfondir cette catégorie (cf. annexe n° 3.4).

Bien qu'elle soit très utile et exhaustive, la monographie de Stufflebeam appelle quelques réserves. Premièrement, trois approches, antérieures à l'an 2000, largement reconnues dans le champ de l'évaluation sont omises (Alkin, 2004; Befani & al, 2007; Owen, 2007). Il s'agit, d'une part de l'évaluation de « capacitation » (*empowerment evaluation*) (Fetterman 2001) qui relève selon nous des approches des registres social et de plaidoyer ; cette approche théorique plaide pour que l'évaluation serve avant tout à renforcer l'influence de parties prenantes peu entendues, minoritaires, au sein du programme.
Il s'agit d'autre part de deux approches que nous situerions plutôt parmi les approches « orientées vers les questions et les méthodes » :
- l'évaluation « partisane » (*advocate-adversary*) (Wolf, 1975) qui souligne la pluralité des constructions possibles du jugement et s'appuie sur la métaphore d'une audience avec plusieurs avocats pour revendiquer des débats contradictoires et ;
- l'évaluation « réaliste » (*realistic evaluation*) théorisée par Pawson & Tilley (1997) qui prônent l'adoption d'une épistémologie réaliste et soutiennent qu'il ne s'agit pas tant de prouver des corrélations entre moyens mis en oeuvre et résultats que de comprendre comment fonctionnent, dans la mise en oeuvre concrète, les mécanismes qui génèrent les résultats. Pour elle, il n'est pas possible de porter un jugement décontextualisé sur l'efficacité d'un mécanisme ; il est seulement possible de dire qu'un programme donné conduira à des résultats donnés sous certaines conditions (dans un contexte donné).

Notre seconde réserve est relative à l'ambiguïté que fait planer la monographie entre les *modèles d'évaluation* (l'objet de la monographie) et les *méthodes d'évaluation* (qui est l'un des critères descriptifs utilisés) : des méthodes d'évaluation sont également considérées comme des modèles d'évaluation. Par exemple, les analyses coûts-bénéfices et les études de cas sont à la fois des *modèles* - ce sur quoi abondent d'ailleurs d'autres ouvrages de synthèse (Stufflebeam, 2001) – et des *méthodes* ; les revues par les pairs ne sont en revanche envisagées qu'en tant que *méthode d'évaluation* alors que Vedung (2005) les considère comme des *modèles* (professionnels). En fait, cette ambiguïté révèle une confusion existant dans le champ de recherche en évaluation qui peut être liée au fait que l'accent a été mis très largement sur les développements d'ordre méthodologique tandis que la dimension théorique a été relayée au second plan, au moins jusque dans les années 1990 (Chen, 1990).

Notre troisième réserve tient au fait que la plupart des modèles sont directement explicités au travers d'exemples pris dans le champ de l'éducation (p. 20-26), ce qui n'aide pas à cerner le modèle en lui-même et ne rend pas évidente la transposition à d'autres champs, comme l'environnement, qui nous intéresse ici particulièrement.

Pour compléter la monographie de Stufflebeam et mettre en évidence d'autres points de discussion dans le champ de recherche en évaluation, nous avons eu recours à d'autres ouvrages de référence (Alkin, 2004; Fitzpatrick et al., 2004; Owen, 2007; Vedung, 2010) ; ils définissent *l'évaluation* selon un cadrage normatif qui leur est propre, se rapportent à certaines approches d'évaluation et non à d'autres et structurent leurs typologies des approches en évaluation autour de notions qu'ils estiment essentielles : par exemple le degré de délibération, le moment de l'évaluation, la visée de celle-ci…. Nous présentons ces monographies complémentaires en annexe (cf. annexe n° 3.4).

5.2. Critères pour l'analyse des processus d'évaluation du FPCF

A la fois « réalisations » et processus, les évaluations conduites dans le cadre du FPCF seront analysées d'une part sous l'angle de l'intégration des préoccupations environnementales (dans les critères d'évaluation et les produits des évaluations) et d'autre part en terme de négociation ; nous nous appuierons donc largement sur les critères présentés dans les seconde et troisième parties de ce chapitre. Dans cette sous-partie, nous exposons les contributions additionnelles que nous offrent certains travaux en évaluation, en particulier ceux de de M. Q. Patton (2008) et d'E. Vedung (2005), qui nous permettent d'aiguiser notre analyse de l'intégration des préoccupations environnementales et du portage de ces préoccupations, dans le cas plus particulier des évaluations.

De la revue de littérature que nous avons réalisée, nous retirons les trois points suivants. Premièrement, une évaluation comporte plusieurs moments clés : le cadrage de celle-ci, l'analyse, la formulation du

jugement de valeur et l'utilisation qui est faite de l'évaluation. L'intégration et le portage des préoccupations environnementales se posent à chacune de ces étapes. Deuxièmement, les évaluations peuvent être distinguées les unes des autres de par leur registre : plaidoyer, expertise, expérimental, gestionnaire, etc. Troisièmement, en lien avec le point précédent, les évaluations peuvent avoir des finalités différentes, et celles-ci peuvent également différer de l'usage qui en sera finalement fait. Nous retiendrons les types de finalité et d'influence suivants, proposés par Lehtonen (Lehtonen, 2005) qui s'inspire des travaux de Vedung et de Weiss :

- le contrôle ou la redevabilité, qui vise à évaluer les résultats du programme ;
- le développement ou l'amélioration qui s'intéresse au processus de mise en œuvre du programme dans
- le but d'expliquer ses résultats ;
- la prise de conscience ou la création de connaissances qui a pour objectif l'apprentissage par le processus d'évaluation lui-même ;
- le « village Potemkin » qui vise, à travers la planification et la conduite de l'évaluation, à donner l'illusion que le programme fonctionne bien.

Pour préciser le critère *d'inclusion* que nous avons retenu plus haut, et pour expliciter les modalités de *dilution* éventuelle, les réflexions d'E. Vedung (2005) et de M. Q. Patton (2008), tirées de leur expérience approfondie en matière d'évaluation, sont utiles. Dans son chapitre consacré à l'évaluation de processus, Vedung (2005) propose des facteurs explicatifs qui peuvent guider l'évaluation, pour chacune des phases de la mise en œuvre du programme ou de la politique à évaluer (l'historique de l'intervention, sa conception, sa mise en œuvre, la réponse de l'audience cible, les autres interventions, le réseau autour de la question).

D'après lui, la *clarté*, la *complexité technique* et la *validité de la théorie d'action* sont les trois aspects sur lesquels porter l'attention lors de l'évaluation de la conception d'une intervention. Le manque de clarté prend souvent la forme d'objectifs obscurs. Il est alors difficile de se représenter une image correcte de ce que la politique cherche à accomplir. Vedung fait la distinction entre l'obscurité linguistique et l'obscurité qui tient à l'existence de plusieurs options pour l'action. L'obscurité linguistique peut se traduire par des mots indéterminés qui génèrent de l'ambiguïté ou des priorités peu claires dans le sens où plusieurs objectifs sont présentés mais sans aucune priorisation. Tandis que l'obscurité liée à l'existence de plusieurs options ne saute pas aux yeux aux premiers abords ; elle apparaît lors d'une lecture plus approfondie[140]. Pour lui, quatre motifs peuvent expliquer une telle obscurité du langage : dissimuler un désaccord, dissimuler un accord[141], dissimuler des motivations inopportunes ou manquer de temps et de connaissances.

---

[140] Par exemple : "*The main alternative may be that the implementers must act in a certain way, but that it is not compulsory to do so but that they can do the other way around*" (Vedung, 2005, p. 222).

[141] "*Elected officials cannot officially acknowledge agreement with their traditional antagonists, even though full unity on the issues as at hand. Rather they cover agreement with a noise of vague formulations, in order to avoid criticism for guilt by association*" (Vedung, 2005, p. 222).

Dans son ouvrage renommé sur l'évaluation fondée sur l'utilisation, Patton (2008) partage avec le lecteur son expérience en matière d'évaluation. C'est l'occasion pour lui de proposer dix principes pour établir des objectifs utiles et sérieux. Nous retenons les suivants, qui pourront nous permettre d'affiner notre appréciation de *l'inclusion* des préoccupations environnementales :

- chaque objectif ne devrait contenir qu'un seul résultat visé ;
- l'énoncé doit être compréhensible : éviter les jargons internes ou professionnels[142] ;
- la précision est importante : plus les résultats visés sont exprimés avec précision, plus leur portée évaluative est grande[143] ;
- la distinction entre les résultats - c'est à dire les effets désirés - et les activités – c'est à dire c*omment* on y parvient - , est à opérer ;
- les objectifs doivent être séparés des indicateurs.

En lien avec ces principes, Patton livre une série d'exemples à ne pas suivre pour ce qui est de la formulation des objectifs d'une intervention. Certains d'entre eux nous éclairent sur de potentiels procédés de *dilution* couramment à l'œuvre. Cinq de ces exemples illustrent des cas où les « réalisations » sont envisagées comme des fins en soi et non comme les moyens d'atteindre les résultats, qui devraient, eux, figurer dans les objectifs en priorité[144].

Par ailleurs et tout comme Vedung, Patton qualifie de problématique l'emploi d'un lexique jargonnant derrière lequel finalement rien n'est dit sur le résultat visé *in fine*, et de citer des exemples : " *develop a supportive, family-centered empowering, capacity-building intervention system for families and children* " (Patton, 2008, p. 241). Il pointe également les formulations vagues du type « *continuer la mise en œuvre de* … ».

Les facteurs explicatifs de Vedung, les principes et les exemples à ne pas suivre de Patton donnent une vision des procédés pouvant altérer la bonne mise en œuvre d'une politique ou d'un programme. Nous nous y intéressons comme des procédés pouvant être utilisés, à dessein ou non, pour affaiblir l'inclusion des préoccupations environnementales dans les « réalisations » et les « résultats » du FPCF, comme de potentiels procédés de *dilution*.

---

142 "*avoid difficult grammatical constructions and complex interdependent clauses*" (Vedung, 2005, p. 222).

143 "*More specific outcomes are more powerful […] Some goal statements are amazingly adept at saying nothing […],* i.e. *Students will learn*" (Patton, 2008, p. 240 241).

144 Deux des exemples permettent de bien appréhender cette pratique, au demeurant extrêmement courante :

- " *to develop a responsive, comprehensive crisis intervention plan : A plan is the intended outcome. I found that many service providers confuse planning with getting something done. The characteristics of the plan - "comprehensive, responsive" – reveal nothing about results for intended beneficiaries* "

"*To develop needed services for chronically chemically dependent clients : This statement focuses on program services rather than the client outcomes. My review of county plans revealed that most managers focus planning at the program delivery level, that is, the program's goals, rather than how clients' lives will be improved*" (Patton, 2008, p. 240 241).

5.3. Approche méthodologique

Les données qui ont alimenté notre analyse de la contribution des évaluations à l'efficacité environnementale du FPCF proviennent de plusieurs sources. La première est documentaire. Comme nous le mentionnions dans la troisième partie, nous avons analysé à la fois les documents de cadrage pour les évaluations des R-PPs – c'est-à-dire les formulaires des R-PPs, des rapports de progrès et des R-Packages - mais aussi les produits des évaluations lorsqu'elles étaient disponibles (les revues des R-PPs par les experts). Nous avons étendu notre revue documentaire aux évaluations non institutionnelles des R-PPs, celles des ONGs. Par ailleurs, l'observation des réunions du FPCF nous a offert une seconde source de données, notamment pour analyser l'utilisation faite des évaluations. Des entretiens, en particulier avec des experts référents et avec des ONGs impliquées dans les revues des R-PPs, ont été notre troisième source de données. Enfin, à partir de 2011, nous avons été impliquée dans les revues des R-PPs par les pairs. En 2011 et 2012, nous avons ainsi revu les R-PPs de l'Ouganda, de la Colombie, de la République Centrafricaine, du Mozambique, du Burkina Faso et du Cameroun, au sein de l'équipe de pairs relecteurs, pour le compte de l'AFD. Cette participation nous a permis d'appréhender de l'intérieur les différentes étapes de la conduite de ces évaluations, d'analyser le processus d'évaluation et de contribuer au rendu final.

6. Conclusion

En guise de conclusion, nous récapitulons notre démarche du point de vue théorique et du point de vue méthodologique puisque nous l'avons projetée jusque-là sur chacun des axes de recherche, mais n'en n'avons pas offert une vue d'ensemble.

6.1. D'un point de vue théorique

Nous avons annoncé que les réflexions théoriques en matière d'évaluation que nous avons développées dans la cinquième partie et en annexe, nous serviraient non seulement pour l'analyse des évaluations conduites dans le cadre du FPCF mais également pour le cadrage et la conduite de notre *propre* évaluation du FPCF. C'est d'ailleurs avant tout pour situer - parmi les diverses approches possibles - notre démarche d'évaluation qui emprunte à l' « évaluation centrée sur une préoccupation » (Mermet & al, 2010), que nous avons eu recours à cette littérature au début de notre travail de recherche.

Peut-on qualifier notre évaluation du FPCF d'évaluation d'*efficacité* alors même que les impacts ne sont pas l'objet de l'évaluation ? Le fait que la démarche d'évaluation se situe à des stades précoces auxquels seules les « réalisations » et les « résultats » sont appréhendables - même si ce sont bien les impacts qui sont la préoccupation majeure de l'évaluateur - est en fait une situation courante, en particulier dans le

domaine de l'évaluation des régimes internationaux d'environnement (Belna et al., 2012), comme le souligne Underdal (2008) qui a beaucoup contribué aux réflexions sur ce sujet.

Dans le domaine de l'évaluation des politiques et programmes, plusieurs chercheurs se sont quant à eux penchés sur l'évaluation des « instruments politiques récemment introduits » (Kautto & Similä 2005 ; Mickwitz 2003 ; Gysen, Bachus & Bruyninckx 2006). Pour eux, l'évaluation de tels instruments « *diffère de l'évaluation traditionnelle* ex post *car les résultats et les effets non anticipés ne sont pas disponibles, la plupart du temps […]. Elle diffère également de l'évaluation* ex ante *car certains éléments de la mise en oeuvre et certaines hypothèses sous-jacentes peuvent souvent être testés empiriquement sur la base des réalisations disponibles »*[145] (traduit de Mickwitz, 2003, p. 421). Et ces auteurs de continuer : « *bien qu'une analyse d'impacts […] soit impossible, les résultats ne s'étant pas encore produits, cela ne signifie pas nécessairement que l'usage du critère d'efficacité soit aussi impossible […]* »[146] (traduit de Kautto & Similä, 2005, p. 9).

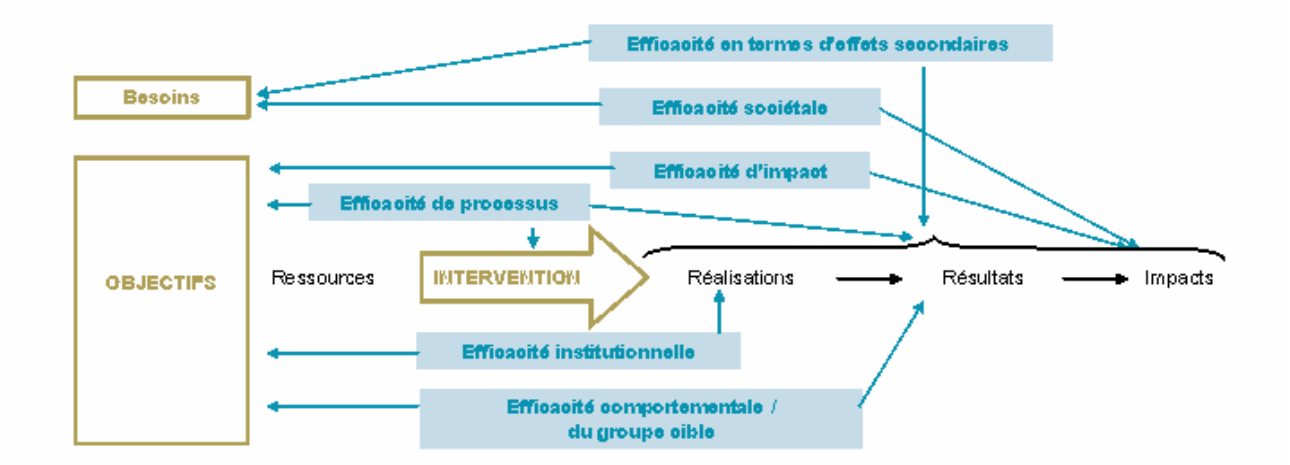
Les réflexions de Young (1994) sur les différents types d'efficacité et la typologie de Vedung (2005) que nous avons présentées en annexe (cf. annexe n° 3.4), envisagent d'ailleurs différentes évaluations de l'efficacité, précisément en fonction de la nature des effets à évaluer : l'efficacité « de processus » s'intéresse à la mise en oeuvre du programme et aux instruments mis en place (les « réalisations »), l'efficacité « institutionnelle » et l'efficacité « comportementale » portent quant à elles respectivement sur les « réalisations » et les changements de comportement des acteurs visés par le programme (les résultats) (Young, 1994) (cf. illustration n°39).

Au vu de ces travaux, il paraît que notre évaluation qui, au stade de planification du FPCF, s'intéresse aux principales « réalisations » de son fonds de préparation et à ses premiers résultats, peut bien être considérée comme une évaluation d'efficacité. Sa visée étant, au-delà de caractériser l'intégration des préoccupations environnementales dans les « réalisations » et les « résultats » du FPCF, de décrire et de chercher à expliquer les processus sous-jacents, c'est donc aussi une évaluation de « processus ».

[145] *"RIPI evaluation differs from traditional* ex post *evaluation because outcomes and unanticipated effects are mostly unavailable […]. It also differs from* ex ante *evaluation because there are often some implementation practices and underlying assumptions that can be empirically tested based on the available experiences"* (Kautto & Similä, 2005, p. 9).

[146] "*although an impact analysis […] is impossible due the fact that outcomes have not occurred, it does not necessarily mean that the use of effectiveness as a criterion is also impossible"* (Kautto & Similä, 2005, p. 9).

Illustration 39 : Différentes façons de définir l'efficacité. Source : (Vedung, 2005; Young, 1994).



En dehors des effets à évaluer, un deuxième point fait débat dans le cadrage des évaluations d'efficacité : faut-il évaluer l'amélioration de la situation ou le degré de résolution du problème ?
Une alternative s'offre en effet à l'évaluateur qui n'endosse pas les objectifs du programme comme unique projet d'évaluation (Mitchell 2008 ; Underdal 1992 ; Underdal 2002 ; Young 1994 ; Victor, Raustiala & Skolnikoff 1998). Il peut chercher à savoir si le programme « *fait une différence* » avec ce qui se serait passé sinon, autrement dit, si l'intervention a permis d'améliorer la situation. La question est alors : *"how far have we come?"* (Underdal, 1992). Mais il peut aussi chercher à savoir si l'on se rapproche d'une situation désirable où le problème serait résolu. Il s'agit alors d'une approche en termes de résolution de problème et la question est alors : *"how far do we have to go?"* (Underdal, 1992). C'est l'une des définitions d'efficacité proposée par Young (1994). La différence entre les deux approches réside dans la référence choisie : dans le premier cas, c'est une situation hypothétique qui aurait eu lieu *sans* le programme. Dans le second, c'est un horizon visé ; il peut s'agir d'un état idéal recherché, d'un « optimum collectif » (Underdal, 1992, p. 230) ou d'un « état désirable de l'environnement » (Mermet *et al.*, 2010).

Il est intéressant de noter que dans le cadre de la REDD+ et du FPCF, c'est la première option qui est retenue (cf. chapitre 1): les pays doivent établir des scénarios de référence de ce que deviendrait leur déforestation sans politique incitative, et c'est précisément par rapport à ces scénarios qu'ils sont censés être rémunérés en fonction des efforts qu'ils justifieront. Nous adoptons, pour ce travail, une posture en termes de résolution de problème car des évaluations en termes d'amélioration ne permettent pas, selon nous, de jouer un rôle d'alerte suffisant, notamment dans le domaine de l'environnement, face à l'intensité des processus de dégradation. De plus, cette approche en termes de résolution de problème permet quant à elle d'éviter les débats méthodologiques difficiles posés par l'approche par scénario de référence. Alors que c'est justement dans ces délicats méandres politico-méthodologiques que se lance

la politique REDD+, notre positionnement *de côté* vise à clarifier les tenants et aboutissants de cette politique REDD+ et du FPCF, en se dotant d'un objectif écologique explicite, comme pilier de l'évaluation.

Evaluer l'efficacité du FPCF au regard de sa contribution à la conservation des forêts tropicales et à ses corollaires écologiques peut alors apparaître, aux yeux de certains, comme un objectif bien trop ambitieux qui dépasserait largement la « vocation » du FPCF (cf. partie 1). Il nous semble, au contraire légitime et utile d'évaluer la cohérence du FPCF avec les engagements environnementaux pris par la communauté internationale notamment dans le cadre de la révision de la Stratégie internationale pour la biodiversité (CBD, 2010b). Nous faisons nôtre un message discuté par M.Q. Patton (2008) dans son ouvrage *Utilization focused-Evaluation* : "*The greatest danger is not that we aim too high and miss, but that our goal is too low and we attain it*" (Patton, 2008, p. 240).

6.2. Du point de vue de la méthode

Pour conclure ce chapitre du point de vue de la méthode, abordons trois points qui résument notre démarche et permettent d'ouvrir un questionnement réflexif : la focalisation sur le terrain *international*, notre rapport à l'Agence Française de Développement et au terrain, et l'utilisation des trois modes d'acquisition de données.

6.2.1. Une étude de cas avec un terrain principal à l'échelle internationale

Nous avons approché notre objet d'étude à deux échelles différentes à travers plusieurs terrains, les terrains nationaux étant secondaires :

- au niveau international avec comme principal terrain les réunions du FPCF entre juin 2009 et mars 2012 ;
- au niveau national avec pour terrains la République du Congo, le Mexique et la Colombie.

Nous avions initialement pensé associer à une analyse approfondie du déploiement international du FPCF plusieurs mises en œuvre nationales (d'où les terrains nationaux). Mais dans le courant de la thèse, alors que notre participation aux réunions internationales du FCPF nous mobilsiait fortement, nous avons dû reconsidérer notre projet initial ; nous avons en conséquence concentré le temps consacré au terrain aux réunions internationales du FPCF. C'est pourquoi nous valorisons essentiellement, dans ce mémoire de doctorat, la dimension internationale du FPCF.

Ce choix a été motivé par le fait que les matériaux en notre possession à l'échelle internationale étaient très abondants et requéraient un traitement méticuleux. Cela a également été motivé par le fait que la conduite d'études de cas rigoureuses au niveau national aurait nécessité, si ce n'est deux périodes de

terrain dans chaque pays (car le processus REDD+ évolue vite), au moins une période de terrain assez longue, ce qui n'a pas été le cas. Nos terrains nationaux se sont limités à un unique séjour dans chacun des pays pour une durée de dix à quinze jours .

Dans le cadre de notre mémoire de doctorat, nous avons donc finalement opté pour un traitement des données recueillies au niveau national sous forme de contrepoint plus que sous forme d'études de cas ; nous les utiliserons largement dans le quatrième chapitre dans lequel nous analysons les R-PPs pour étayer notre lecture critique. Deux stages de Master - que nous avons encadré- ont permis d'approfondir les terrains nationaux : l'un au Mexique qui a donné lieu à une publication (Bernard, Belna, & Leménager, 2012) et l'autre en République du Congo et en République Démocratique du Congo.

6.2.2. Le rapport à l'Agence Française de Développement et au terrain

Notre thèse a été permise et financée (notre traitement pendant trois ans et demi) par le Ministère en charge de l'Agriculture, en tant que Formation complémentaire par la recherche après validation du sujet en avril 2009. C'est en revanche bien à l'Agence Française de Développement, plus particulièrement à la division « Agriculture, développement Rural et Biodiversité » que nous devons le financement de nos terrains - y compris les stages qui ont permis d'approfondir les études des cas nationales - et l'accès facilité dont nous avons pu bénéficier que ce soit aux réunions internationales du FPCF au sein de la délégation de l'AFD ou aux terrains nationaux. Dans le cadre du partenariat institutionnel noué avec l'AFD, il a été convenu que nous réaliserions plusieurs productions, en particulier l'analyse des programmes nationaux REDD+ soumis au FPCF.

Entre mai 2009 et mars 2011, ces analyses ont pris la forme de revues indépendantes des R-PPs, selon une grille d'analyse que nous avions établie et qui mettait l'accent sur les enjeux environnementaux de la REDD+, et en cela s'écartait sensiblement des critères d'évaluation adoptés par le FPCF. Pendant cette période, notre participation aux réunions relevait davantage de l'observation que de l'observation participante ; nous n'intervenions pas en séance et nous étions peu impliquée dans les groupes de travail. Les modalités de notre participation aux réunions ont sensiblement évolué au premier semestre 2011, en lien avec le processus de sélection des bailleurs, vers le statut de membre du comité des participants. L'arrivée de nouveaux bailleurs et le maintien de l'effectif des membres du Comité des participants à 14, a en effet amené les bailleurs à établir des critères de participation, parmi lesquels l'implication dans les activités du FPCF. C'est à ce titre que, sur la demande de l'AFD, nous nous sommes impliquée dans le processus de revue des R-PPs par les pairs. En 2011 et 2012, nous avons alors revu les R-PPs de l'Ouganda, de la Colombie, de la République Centrafricaine, du Mozambique, du Burkina Faso et du Cameroun, au sein de l'équipe de pairs relecteurs, pour le compte de l'AFD.

Cette activité nous a permis de renforcer la dimension interventionniste à laquelle prétendait notre travail de recherche, à savoir tenter influencer le FPCF *via* l'AFD, en invitant celle-ci à être porteuse, dans ses prises de position, des préoccupations environnementales qui fondent notre projet de recherche. Si avant 2011, nous tentions d'ores et déjà de le faire en échangeant sur notre travail de recherche d'une part, en fournissant à l'AFD des éléments d'analyse sur les R-PPs du point de vue de la prise en compte des considérations environnementales mais aussi sur certains documents de cadrage sur lesquels les participants étaient amenés à s'exprimer d'autre part, l'opportunité de s'impliquer dans les revues a marqué un changement dans notre rapport au terrain et dans notre capacité à contribuer à porter des préoccupations environnementales directement auprès du FPCF. En 2012, les négociations sur le sujet brûlant de la prise en compte de la biodiversité dans le fonds carbone du FPCF ont permis de poursuivre cette action, à travers les soumissions de vues de l'AFD qui a fait siennes ces préoccupations (cf. chapitre 9).

Il nous faut développer un peu plus avant les effets ambivalents qu'a eu notre proximité avec l'AFD, du fait de la perception que les participants du FPCF en ont eue. Nous venons de souligner ce que nous avait permis, en termes d'accès au terrain, le partenariat avec l'AFD. D'un autre côté, le fait que nous participions aux réunions au sein de la délégation « AFD » a entretenu pour plusieurs des participants le doute quant au fait que nous faisions effectivement partie de l'institution - d'autant plus que c'était souvent sous une désignation « AFD » que notre nom apparaissait dans les listes des participants aux réunions et autres documents de ce type – et cela a certainement influencé leur attitude à notre égard : retenue, interrogation voire méfiance. Cela nous nous a dissuadé de solliciter des entretiens avec plusieurs d'entre eux.

Pourtant, pour ce qui est du « dévoilement » de notre recherche, nous n'avons pas cherché à dissimuler ou mystifier l'objet de notre observation, notre recherche était déclarée (Arnaud, 1996). Notre statut d'étudiant chercheur était connu de la majorité des participants aux réunions - nous avions annoncé l'objet de notre recherche en séance plénière en mars 2010 et nous avons eu l'occasion d'en discuter personnellement avec la plupart des participants et observateurs au cours des trois années de terrain. Notre stratégie de recherche étant de garder une indépendance visible à l'égard des positions assumées par l'AFD, nous avons toujours cherché à rendre claire et non ambiguë notre position vis-à-vis de l'AFD.

Pour conclure cette partie réflexive sur le rapport à l'AFD et au terrain, il nous faut dire un mot de la question de l'influence du commanditaire sur la recherche. Dans notre cas, l'AFD n'était pas à proprement parler le commanditaire de notre thèse (c'est le ministère en charge de l'Agriculture) ;

toutefois, le partenariat institutionnel qui nous liait à elle était de nature à avoir des incidences sur notre travail. G. Arnaud (1996) relève qu' « *il n'y a pas d'observation qui ne soit* de *et* pour ». Pour lui, le chercheur doit opérer un compromis entre son projet de recherche qui s'incarne dans une logique de connaissance et les demandes du commanditaire qui trouvent le plus souvent des résonances dans une logique d'action. Selon lui, « *ce compromis ne peut pas ne pas influer sur la production des résultats de l'observation* » (Arnaud, 1996). Pour ce qui nous concerne, il ne nous a pas fallu modifier notre problématique de recherche dans l'interaction avec l'AFD ; la principale tension entre ces deux logiques nous semble avoir été à l'œuvre dans le temps important consacré à l'analyse d'un nombre élevé de stratégies nationales REDD+, ce qui était une demande de l'AFD. Nous avons cherché à valoriser cet important travail d'analyse au mieux dans ce travail de recherche dans le quatrième chapitre qui lui est consacré.

6.2.3. Construction des données : revue documentaire approfondie, observation participante méthodique, nombreux entretiens semi-directifs

Notre matériau d'étude a été constitué selon trois méthodes : la revue documentaire, l'observation et la conduite d'entretiens.

La revue documentaire que nous avons conduite a été très approfondie ; elle a portée sur les documents produits *par* et *sur* le FPCF mais aussi des documents ayant trait à la mise en œuvre de la REDD+ dans les pays où nous avons réalisé de courts terrains.

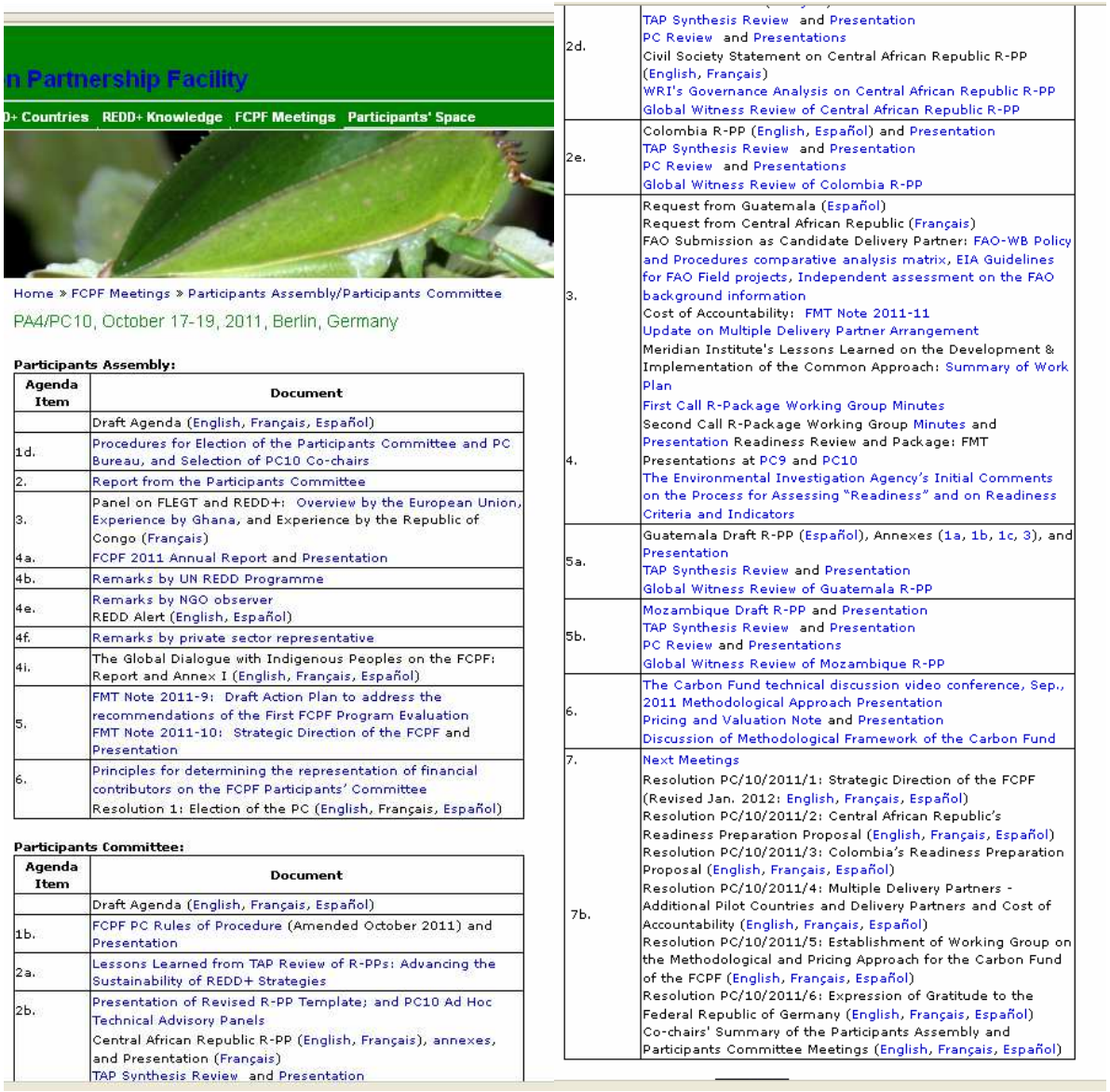
Pour ce qui est du FPCF, nous avons couvert l'essentiel des documents qu'il a produits entre juin 2009 et mars 2012, qu'il s'agisse des documents de cadrage, des textes juridiques ou des documents de portée nationale relatifs aux R-PPs. C'est l'analyse de celles-ci – dix-sept au total - qui nous a le plus fortement mobilisée, étant donné les engagements que nous avions, sur ce point, auprès de l'AFD puis du FPCF. Par ailleurs, la plupart de ces documents étant *évolutifs* et notre projet étant justement de voir quelle place les préoccupations environnementales occupent au fil des révisions, nous avons – le plus souvent - passé en revue les différentes versions des documents. En complément des productions du FPCF, nous nous sommes bien sûr penchée sur les documents *portant sur* le FPCF, produits en majorité par des ONGs.

Par ailleurs, les études de cas que nous avons conduites au Mexique, en République du Congo et en Colombie, nous avons amenée à recourir à de nombreux documents nationaux relatifs à la REDD+, à la gestion et à la réglementation relatives aux forêts.

En plus de la revue documentaire, une part importante du matériau sur lequel nous fondons notre analyse au niveau international est issue de l'observation participante des réunions internationales du FPCF. Cette activité nous a fortement mobilisée, puisque nous avons assisté, au sein de la délégation de l'AFD, à 8 des 9 réunions quadriannuelles qui se sont tenues entre juin 2009 et mars 2012. Si chaque

réunion ne dure en moyenne que trois jours, leur préparation requiert du temps en raison de la densité des sujets à l'agenda et du nombre de documents de travail (cf. illustration n°40).

Illustration 40 : Capture d'écran de la page *Internet* du FPCF correspondant à la 10ème réunion du Comité des Participants qui s'est tenue à Berlin en octobre 2011. *Accès le 28 octobre 2012*



n Partnership Facility

)+ Countries | REDD+ Knowledge | FCPF Meetings | Participants' Space

Home » FCPF Meetings » Participants Assembly/Participants Committee

PA4/PC10, October 17-19, 2011, Berlin, Germany

Participants Assembly:

Agenda Item	Document
	Draft Agenda (English, Français, Español)
1d.	Procedures for Election of the Participants Committee and PC Bureau, and Selection of PC10 Co-chairs
2.	Report from the Participants Committee
3.	Panel on FLEGT and REDD+: Overview by the European Union, Experience by Ghana, and Experience by the Republic of Congo (Français)
4a.	FCPF 2011 Annual Report and Presentation
4b.	Remarks by UN REDD Programme
4e.	Remarks by NGO observer REDD Alert (English, Español)
4f.	Remarks by private sector representative
4i.	The Global Dialogue with Indigenous Peoples on the FCPF: Report and Annex I (English, Français, Español)
5.	FMT Note 2011-9: Draft Action Plan to address the recommendations of the First FCPF Program Evaluation FMT Note 2011-10: Strategic Direction of the FCPF and Presentation
6.	Principles for determining the representation of financial contributors on the FCPF Participants' Committee Resolution 1: Election of the PC (English, Français, Español)

Participants Committee:

Agenda Item	Document
	Draft Agenda (English, Français, Español)
1b.	FCPF PC Rules of Procedure (Amended October 2011) and Presentation
2a.	Lessons Learned from TAP Review of R-PPs: Advancing the Sustainability of REDD+ Strategies
2b.	Presentation of Revised R-PP Template; and PC10 Ad Hoc Technical Advisory Panels Central African Republic R-PP (English, Français), annexes, and Presentation (Français) TAP Synthesis Review and Presentation
2d.	TAP Synthesis Review and Presentation PC Review and Presentations Civil Society Statement on Central African Republic R-PP (English, Français) WRI's Governance Analysis on Central African Republic R-PP Global Witness Review of Central African Republic R-PP
2e.	Colombia R-PP (English, Español) and Presentation TAP Synthesis Review and Presentation PC Review and Presentations Global Witness Review of Colombia R-PP
3.	Request from Guatemala (Español) Request from Central African Republic (Français) FAO Submission as Candidate Delivery Partner: FAO-WB Policy and Procedures comparative analysis matrix, EIA Guidelines for FAO Field projects, Independent assessment on the FAO background information Cost of Accountability: FMT Note 2011-11 Update on Multiple Delivery Partner Arrangement Meridian Institute's Lessons Learned on the Development & Implementation of the Common Approach: Summary of Work Plan
4.	First Call R-Package Working Group Minutes Second Call R-Package Working Group Minutes and Presentation Readiness Review and Package: FMT Presentations at PC9 and PC10 The Environmental Investigation Agency's Initial Comments on the Process for Assessing "Readiness" and on Readiness Criteria and Indicators
5a.	Guatemala Draft R-PP (Español), Annexes (1a, 1b, 1c, 3), and Presentation TAP Synthesis Review and Presentation Global Witness Review of Guatemala R-PP
5b.	Mozambique Draft R-PP and Presentation TAP Synthesis Review and Presentation PC Review and Presentations Global Witness Review of Mozambique R-PP
6.	The Carbon Fund technical discussion video conference, Sep., 2011 Methodological Approach Presentation Pricing and Valuation Note and Presentation Discussion of Methodological Framework of the Carbon Fund
7.	Next Meetings
7b.	Resolution PC/10/2011/1: Strategic Direction of the FCPF (Revised Jan. 2012: English, Français, Español) Resolution PC/10/2011/2: Central African Republic's Readiness Preparation Proposal (English, Français, Español) Resolution PC/10/2011/3: Colombia's Readiness Preparation Proposal (English, Français, Español) Resolution PC/10/2011/4: Multiple Delivery Partners - Additional Pilot Countries and Delivery Partners and Cost of Accountability (English, Français, Español) Resolution PC/10/2011/5: Establishment of Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF (English, Français, Español) Resolution PC/10/2011/6: Expression of Gratitude to the Federal Republic of Germany (English, Français, Español) Co-chairs' Summary of the Participants Assembly and Participants Committee Meetings (English, Français, Español)

Lors de chaque réunion, nous avons pris des notes exhaustives, à la fois sur le contenu et sur le temps des différentes prises de paroles mais aussi sur l'ambiance de la négociation. Nos données sont issues uniquement de la prise de note ; nous n'avons pas utilisé d'enregistreur.

Si l'observation en tant que méthode de collecte de données en sciences sociales n'a pas toujours eu bonne presse, nous rejoignons G. Arnaud (1996) sur le fait qu'elle mérite d'être tout à fait reconsidérée dès lors qu'elle est accompagnée d'une démarche réflexive de qualité, qui lui permet d'accéder au rang

de stratégie de recherche. Celui-ci estime en effet que « *l'observation* in situ *mérite mieux que ce statut de simple préliminaire à une expérimentation, car elle a une spécificité épistémologique que ne possèdent pas les méthodes concurrentes. […] Un phénomène ne saurait se laisser réduire à ce que les participants veulent bien en dire. […] C'est donc une finalité des sciences sociales et de gestion que de parvenir à construire un métadiscours « transcendant » les représentations des individualités et collectivités étudiés. Dans cette perspective, l'observation* in situ *constitue bel et bien le seul mode d'approche des situations de gestion qui ne fasse pas directement et systématiquement appel aux discours des acteurs eux-mêmes* » (Arnaud, 1996).

Nous sommes pour autant bien consciente qu'observer c'est voir plus que ce que l'on voit et en même temps voir moins, comme le souligne Arnaud citant Merleau-Ponty (Arnaud, 1996). Dans un paradigme constructiviste on ne parlera d'ailleurs plus de recueillir des informations mais de construire les données de notre recherche à partir de ce que nous observons et de ce que l'on nous donne à voir. « *Pour un chercheur (surtout dans les sciences sociales et de gestion), il n'y a donc jamais simple « recueil » - plus ou moins complet – de données informatives, comme on le dit un peu rapidement par habitude ou par facilité, mais véritablement « production » (voir « co-production ») de ces données […]. L'observateur ne peut qu'élaborer symboliquement ce qu'il voit dans cette « invention de la réalité », il est lui-même son propre instrument de recherche […]* ».

Par ailleurs, « *le chercheur observe et parle nécessairement d'un « lieu épistémique », fait entre autres de désirs, jugements et hypothèses. […] Il a donc tout intérêt à connaître et reconnaître ce « lieu subjectif, le questionner pour en tenir compte et en rendre compte* » (Arnaud, 1996). C'est dans cette perspective que nous avons fait usage de l'observation participante lors des réunions du FPCF.

Le troisième mode d'acquisition des données que nous avons utilisé, outre la revue documentaire et l'observation participante, est relatif aux entretiens. Si la plupart d'entre eux ont été formels, bon nombre de discussions informelles avec des participants lors des réunions du FPCF nous ont livré des informations très utiles et intéressantes pour notre a analyse du FPCF. Dans ces cas-là, nous n'avons ni enregistré, ni noté littéralement les propos, pour autant, leur teneur nous a largement éclairée sur le processus de mise en œuvre du FPCF et sur nos questions de recherche. En dehors de ces entretiens informels, nous avons conduit plus d'une soixantaine d'entretiens individuels semi directifs avec des acteurs impliqués dans les processus REDD+ nationaux en Colombie, en République du Congo et au Mexique en premier lieu (cf. annexe n°3.5) et avec des acteurs dits « internationaux » concernés par la REDD+ et le FPCF (cf. annexe n°3.6).

Pour ces divers entretiens, nous avons élaboré une grille présentant une base commune et des spécificités liées aux acteurs rencontrés, en particulier leur plus ou moins grande implication dans REDD+ et le FPCF (cf. annexe n°3.7). Nous avons, dans la grande majorité des cas, enregistré les entretiens, en demandant au préalable à notre interlocuteur s'il en était d'accord. La visée de nos entretiens était triple : il s'agissait premièrement de recueillir des informations (à recouper avec d'autres

sources, avant de les considérer comme fiables) et deuxièmement de recueillir les perceptions et les points de vue dont voulaient bien nous faire part les personnes visitées. Mais il s'agissait aussi de soumettre à nos interlocuteurs notre propre interprétation des problématiques et problèmes en jeu, comme le recommandent Pawson et Tilley (1997) dans leur approche réaliste de l'évaluation et Kaufmann (2004) instigateur de l'entretien compréhensif dans lequel le chercheur assume une position engagée et non neutre lors de l'entretien. Le plus souvent, cette dernière visée de l'entretien venait effectivement plutôt en fin d'entretien, afin d'essayer, dans un premier temps, d'influencer au minimum les propos que nous livrait notre interlocuteur. Dans certains cas, soit qu'il nous ait semblé que notre interlocuteur souhaitait nous voir davantage engagée dans l'entretien - parfois le non-engagement du chercheur produit du non-discours ou du non-acte (Arnaud, 1996) - soit qu'il soit porteur de préoccupations sensiblement similaires aux nôtres, nous avons alors fait part plus tôt dans le déroulé de l'entretien de notre perception des problèmes et problématiques en jeu.

Les bases théoriques, analytiques et méthodologiques de notre recherche étant posées, il nous reste à nous engager dans l'analyse du FPCF, ce qui occupera les six chapitres suivants.

QUATRIEME CHAPITRE – Analyse critique des programmes nationaux REDD+ ou comment reconstituer la volonté politique derrière le discours

Introduction

La mission du fonds de préparation du FPCF est d'appuyer les pays forestiers dans l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes nationaux REDD+ (R-PPs pour Readiness Preparation Proposal) qui consistent en des mesures politiques et techniques. Dans la logique de REDD+, cette étape de préparation est un préalable nécessaire à la réduction des émissions liées au changement d'usage des terres en zone tropicale, celle-ci étant censée devenir effective dès lors qu'une incitation financière adéquate serait donnée. Le volet « préparation » est traité dans le cadre du fonds de préparation du FPCF et fait l'objet de notre étude ; le volet « rémunération incitative » est quant à lui l'objet du fonds carbone du FPCF et sort du périmètre de notre étude.

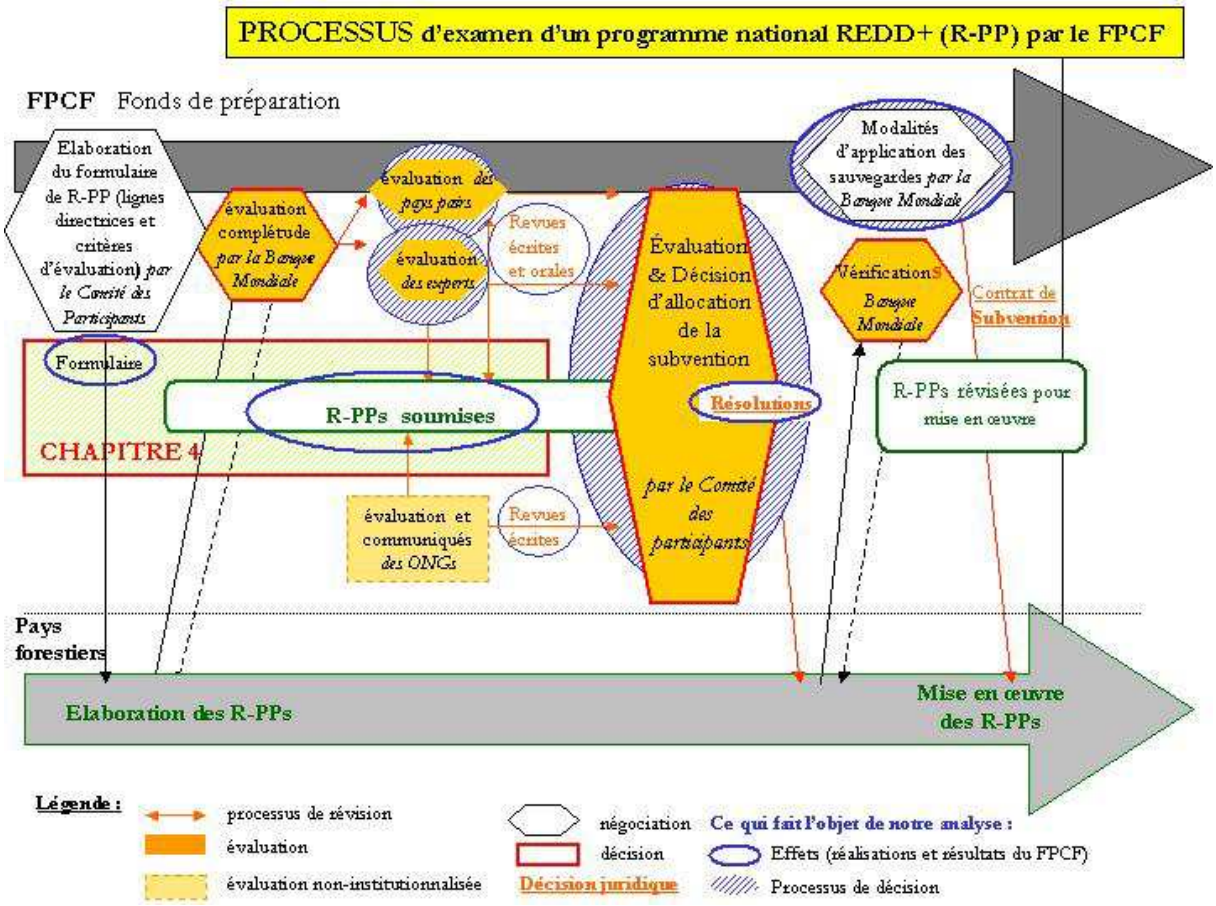
Les mesures politiques mises en œuvre dans le cadre de la préparation à REDD+ et qui constituent « la stratégie REDD+ » sont de nature variée : réformes sectorielles, harmonisation de politiques publiques, mesures réglementaires ou économiques, renforcement de capacités etc. Les mesures dites « techniques » - bien qu'elles aient également une dimension politique - concernent la comptabilité des efforts de réduction d'émissions et supposent d'une part l'établissement d'un scénario de référence, d'autre part la mise en place d'un système de mesure de l'évolution du couvert forestier.

En tant que documents stratégiques de planification, les R-PPs constituent une première étape cruciale pour la pertinence et l'efficacité environnementales de REDD+ dans les pays forestiers. En effet, à travers ces documents de planification, les pays nous donnent à voir comment ils envisagent de réduire leurs émissions liées au secteur forestier dans le cadre posé par le FPCF et quelle place ils disent accorder aux préoccupations environnementales : la réduction de la perte de forêts naturelles, la préservation des lieux et modes de vie des populations forestières, en particulier les peuples autochtones, la conservation de la biodiversité, la restauration de la connectivité entre massifs forestiers et le maintien des services écosystémiques.

Notre projet étant d'étudier précisément comment ces préoccupations cheminent tout au long du processus FPCF - de la conception à la mise en œuvre des R-PPs en passant par leur examen par le Comité des Participants (CP) - nous débutons, dans ce chapitre, par l'analyse du cadre donné par le FPCF pour l'élaboration de ces documents et par l'analyse des R-PPs elles-mêmes (cf. illustration n°41).

A l'aune de nos préoccupations environnementales, nous analysons donc dans un premier temps le cadre - lignes directrices et normes d'évaluation - donné aux pays forestiers pour concevoir leurs R-PPs (partie 1). Dans un second temps, nous étudions les modalités selon lesquelles les pays forestiers intègrent ces préoccupations environnementales dans leurs R-PPs. Pour ce faire nous passons en revue treize des R-PPs formellement examinées par le FPCF entre 2009 et 2011, soit un corpus représentant environ 60% des documents (partie 2).

Illustration 41: Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source: *Auteur.*



1. Le cadre pour l'élaboration des programmes nationaux REDD+ favorise-t-il l'intégration des préoccupations environnementales ?

Parmi l'ensemble des initiatives de préparation à la REDD+, le FPCF est pionnier, avec le programme ONU-REDD, dans l'élaboration de lignes directrices et d'exigences minimales pour les processus nationaux REDD+. Dans la suite, nous appelons *formulaire de R-PP* l'ensemble des lignes directrices pour l'élaboration des programmes nationaux REDD+ (R-PPs) ainsi que les normes d'évaluation qui

les accompagnent. Le formulaire de R-PP est largement reconnu comme l'une des grandes réalisations du FPCF (Baastel & Nordeco, 2011; IEG (Independent Evaluation Group), 2012a). Sa conception et les nombreuses révisions dont il a fait l'objet ont mobilisé l'Equipe de Gestion du FPCF (EGF) et le CP de façon soutenue entre 2008 et 2010 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a, 2010b).

Ce formulaire est important pour le sujet qui nous occupe car il vise à orienter les pays dans le vaste champ des possibles de la REDD+. Nous avons vu dans le second chapitre qu'il existait une diversité de positionnements selon les préoccupations que portent les acteurs vis-à-vis de la préservation des forêts (préoccupations fondées plutôt sur la dimension « carbone », ou sur la dimension « production » ou encore sur la dimension « biodiversité »). Du point de vue de l'efficacité environnementale, tout l'enjeu est d'amener les pays à mettre en place des politiques qui visent bien à préserver les forêts naturelles et qui ciblent les zones à forts enjeux écologique et humain (cf. chapitre 1).

En outre, dans cette partie du champ des possibles plutôt en faveur de la biodiversité, il existe toute une gamme de positions témoignant de niveaux d'ambition et de degrés d'explicitation différenciés (cf. chapitre1). En particulier pour ce qui est des sauvegardes (la dimension « *Do no harm* » de REDD+), on trouve des positions ambitieuses comme celle de l'Alliance pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité (CCBA) qui défendent le fait que la REDD+ ne doive pas conduire à dégrader et à convertir directement ou indirectement les forêts naturelles (cf. chapitre 2) (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010). On en trouve d'autres comme celle du programme ONU-REDD qui acceptent que la dégradation et les déboisements que la REDD+ pourraient indirectement susciter soient seulement minimisés s'ils ne peuvent être évités (Programme ONU-REDD, 2012) (cf. chapitre 2).

On trouve également un gradient de position à propos des retombées environnementales positives de la REDD+ (la dimension « *Do good* »). A titre d'exemple, les deux précédentes initiatives sont explicites sur le fait que des mesures visant à favoriser des retombées positives devraient constituer la priorité des stratégies REDD+, le CCBA allant jusqu'à préciser la nature de ces mesures (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010; Programme ONU-REDD, 2012). En revanche, l'accord de Cancun est moins explicite sur cette question, puisque c'est, sans la nommer, qu'il invite à poursuivre les engagements pris dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) (UNFCCC, 2011a).

Dans cette première partie, nous cherchons à mettre à jour le cadrage que le FPCF donne aux pays forestiers participants pour l'élaboration des R-PPs. Pour cela, nous nous penchons tout d'abord sur la structure globale du formulaire et son évolution au fil des révisions successives dont il a fait l'objet

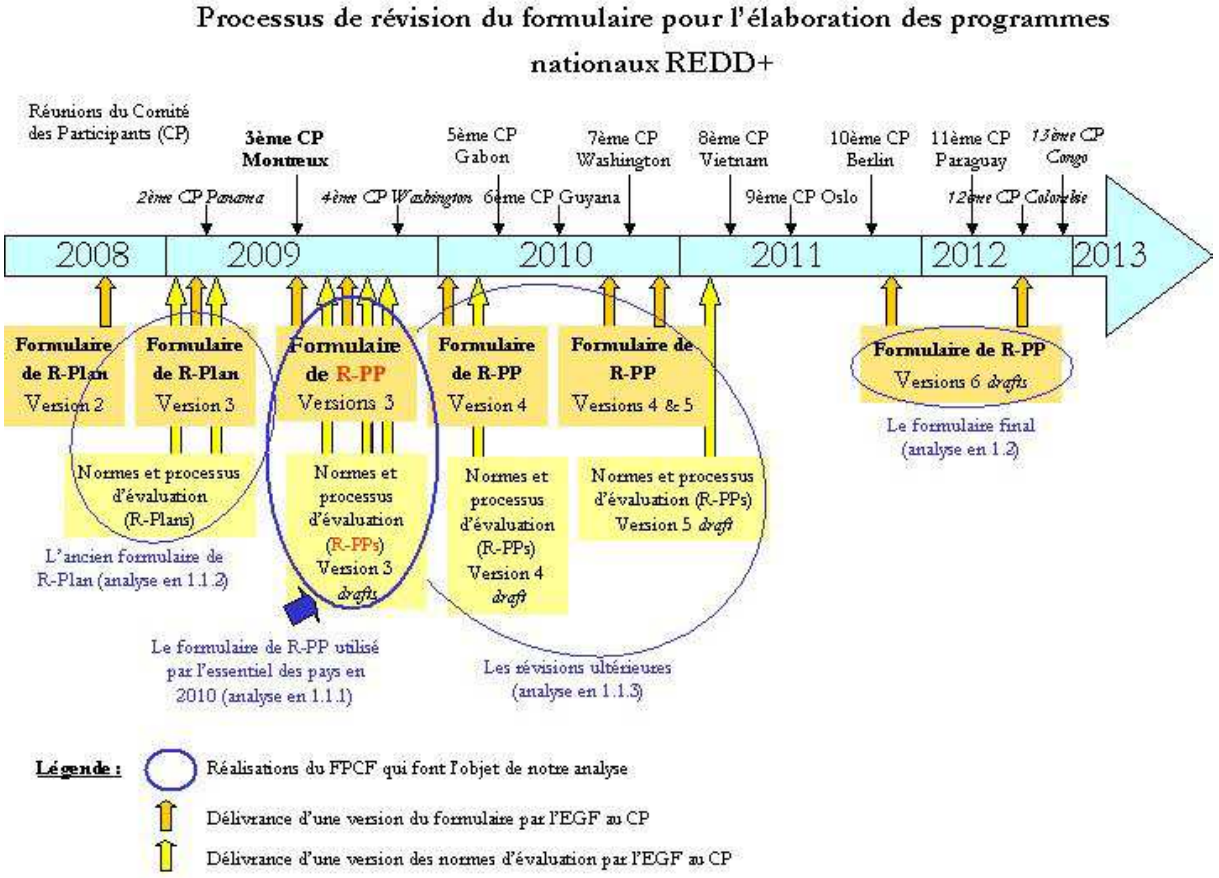
(1.1) ; nous analysons ensuite plus précisément le contenu du formulaire au regard des critères d'intégration des préoccupations environnementales que nous avons explicités dans le troisième chapitre (1.2).

1.1. Elaboration et révisions successives du formulaire entre 2008 et 2012

Entre fin 2008 et début 2012, ce ne sont pas moins de neuf versions du formulaire de R-PPs qui ont circulé entre d'une part l'EGF qui est force de proposition et d'autre part les participants et observateurs du CP qui peuvent formuler des demandes d'amendement (cf. illustration n°42 et annexe n°4.1). Mi-2009, la structure du document et la nature des attendus ont changé en profondeur; par la suite, d'autres modifications moins importantes sur la forme mais non moins importantes sur le fond ont été apportées. Chacune de ces révisions a été l'occasion pour les acteurs qui portent des préoccupations environnementales d'essayer de faire évoluer les lignes directrices et surtout les normes d'évaluation dans le sens de leurs préoccupations. Ce fut aussi l'occasion pour d'autres acteurs réticents à ces apports de tenter d'en atténuer la portée.

Si nous savons que des ONGs comme Global Witness ont donné d'abondantes contributions sur la partie du formulaire consacrée au suivi-évaluation des considérations non-carbone et en particulier de la biodiversité (Global Witness, 2010), nous n'avons, en revanche, pas eu accès à l'ensemble des contributions et des négociations qui ont présidé à l'évolution du formulaire. Nous rendons donc ici compte des évolutions du formulaire sans mettre en lumière les actions stratégiques et les négociations sous-jacentes.

Illustration 42 : Versions du formulaire servant à l'élaboration des programmes nationaux REDD+ qui font l'objet de notre analyse[147]. Source : *Auteur.*



1.1.1. La structure du formulaire en 2010 au moment où la plupart des pays initient l'élaboration de leurs R-PPs

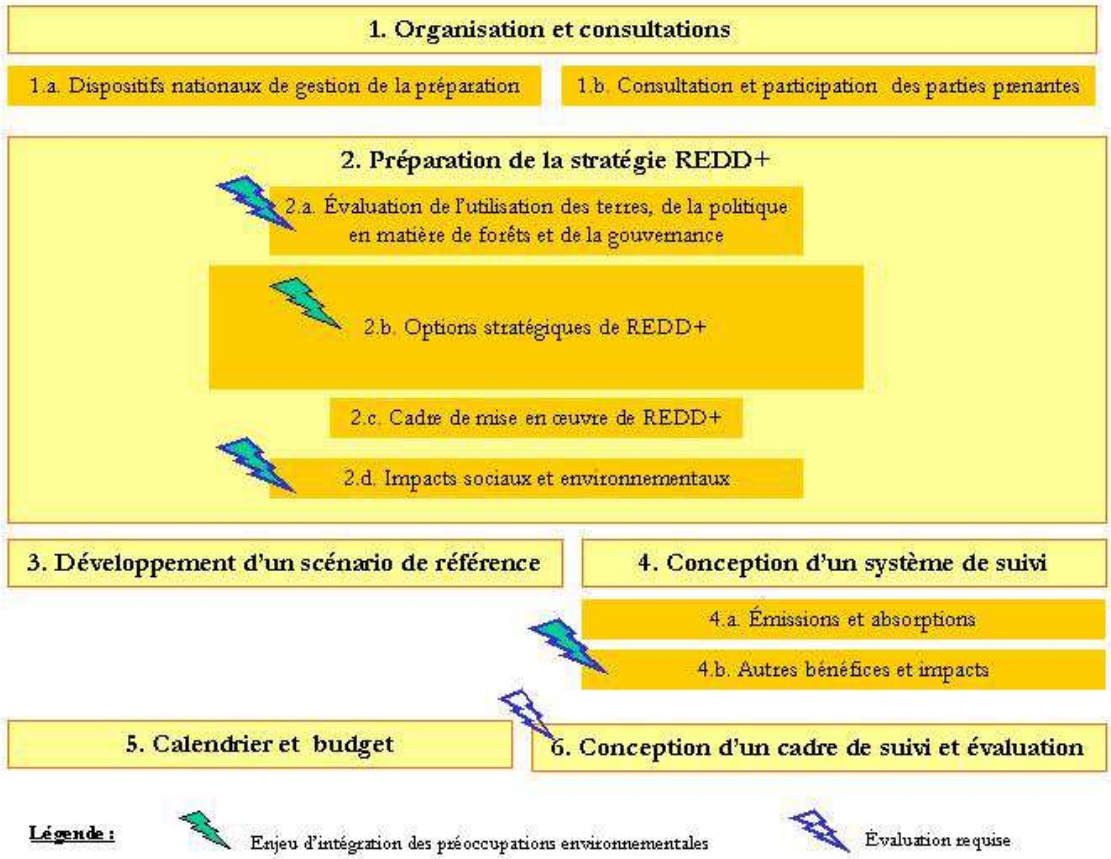
En 2010, dix R-PPs sont examinées formellement par le FPCF tandis qu'une vingtaine d'autres sont en cours d'élaboration dans les pays participants. Quelles lignes directrices servent de base à leur conception et au regard de quelles normes le FPCF s'apprête t-il à les évaluer ?

Le formulaire de R-PP s'articule autour de six composantes principales (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2009b) (cf. illustration n°43) :

1. l'organisation et les consultations
2. la préparation de la stratégie REDD+
3. le développement d'un scénario de référence
4. la conception d'un système de suivi
5. le calendrier et le budget
6. la conception d'un cadre de suivi et évaluation

[147] http://www.forestcarbonpartnership.org/node/334. Dernier accès le 15 mars 2013

Illustration 43 : Structure du formulaire de R-PP, dans sa version de septembre 2009. Source : *Auteur.*



La première composante traite de deux questions : l'organisation de la préparation à REDD+ et les consultations. La première concerne la mise en place de « dispositifs nationaux de gestion de la préparation », qui vont permettre de mettre en œuvre les activités prévues par la R-PP (section 1.a). Les périmètres et les fonctions des assemblées qui en découlent varient selon les pays ; il peut s'agir de comités techniques, de comités consultatifs de la société civile, de coordinations nationales REDD+ etc. La seconde question a trait aux consultations à conduire auprès de diverses parties prenantes concernées par REDD+ dans le pays, lors de l'élaboration de la R-PP puis lors de sa mise en œuvre (section 1.b). Elles doivent être menées aussi bien auprès des populations locales et peuples autochtones que des ministères sectoriels. Elles constituent un point d'attention particulier de la Banque mondiale qui y est tenue par ses sauvegardes juridiques environnementales et sociales. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans les chapitres suivants.

La seconde composante, consacrée à la préparation de la stratégie REDD+, constitue le cœur de la R-PP. Elle s'articule autour de quatre sections. La première porte sur « l'évaluation de l'utilisation des terres, de la politique forestière et de la gouvernance » (2.a). Il s'agit pour le pays de dresser un diagnostic de la déforestation (en particulier son ampleur et les facteurs directs et sous-jacents

impliqués). La seconde section porte sur la stratégie REDD+ en tant que telle : le pays doit présenter les « options stratégiques REDD+ » qu'il envisage (2.b). La troisième section concerne le « cadre de mise en œuvre de REDD+ », c'est à dire le cadre réglementaire et juridique dans lequel les mesures REDD+ sont conduites (2.c). Enfin, la quatrième section est consacrée aux « impacts sociaux et environnementaux » de la stratégie REDD+ (2.d). Il s'agit des évaluations *ex-ante* - apanage de tout projet ou programme de développement – qui visent à éviter que la politique ne cause de dommages aux populations et à l'environnement et qui doivent identifier dans cette perspective les meilleures façons de le mettre en œuvre. Cette section portant sur les évaluations stratégiques est donc un point clé de la pertinence environnementale des stratégies REDD+.
Plus globalement, c'est dans cette seconde composante que se joue l'essentiel de la pertinence et de l'efficacité environnementales des R-PPs.

Les troisième et quatrième composantes sont les composantes dites techniques ; elles sont consacrées à la mesure et à la comptabilité des efforts des pays en faveur de la lutte contre la déforestation. La troisième composante traite plus précisément du « développement du scénario de référence » tandis que la quatrième aborde la « conception d'un système de suivi ». Celui-ci est centré sur les « émissions et les absorptions » (section 4.a), il comporte malgré tout un second volet appliqué aux « autres bénéfices et impacts » (section 4.b), qui désignent les aspects sociaux et environnementaux non-carbone, comme la biodiversité. Cette section 4.b est donc aussi un aspect clé du formulaire de R-PP pour le sujet qui nous préoccupe. Il faut à ce titre souligner que, jusque début 2011, la norme d'évaluation spécifique pour cette section 4.b va faire défaut (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d).

La cinquième composante aborde le budget des activités prévues dans la R-PP et le calendrier de leur mise en œuvre. La sixième et dernière composante du formulaire correspond à la « conception d'un cadre de suivi – évaluation » des activités. C'est un point clé de l'efficacité environnementale des R-PPs. Pourtant c'est la seule composante optionnelle du formulaire.

Ce bref aperçu de la structure du formulaire de R-PP, que tous les pays forestiers du FPCF sont tenus d'utiliser, livre déjà trois constats importants pour notre travail.
Tout d'abord, plusieurs parties du formulaire apparaissent propices à la prise en compte des préoccupations environnementales : le diagnostic de la déforestation (2.a), les options stratégiques envisagées (2.b), l'évaluation des *impacts ex-ante* (2.d), le suivi – évaluation des considérations non-carbone (4.b) et le suivi-évaluation global de la mise en œuvre de la R-PP (6). Certes, d'un point de vue procédural, les dispositifs de gestion de la préparation (1.a) et les consultations menées (1b) revêtent aussi un rôle essentiel dans la mesure où s'y joue la participation d'acteurs préoccupés par les questions environnementales (Kivimaa & Mickwitz, 2004). De même d'ailleurs le scénario de référence est un

aspect crucial de l'efficacité environnementale des stratégies REDD+. Pour notre part, nous centrerons l'analyse sur les éléments relatifs à la stratégie REDD+ et sur les processus d'évaluation.

Notre seconde remarque porte justement sur la profusion d'évaluations prévues par le formulaire de R-PP. Nous en dénombrons cinq : l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux (2.d), le suivi des émissions et absorptions (4.a), le suivi-évaluation des considérations non-carbone parmi lesquelles la biodiversité (4.b), l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées qui accompagne l'énoncé des options stratégiques (2.b) et enfin le suivi – évaluation global de la R-PP (6). Nous chercherons à voir si ces processus d'évaluation contribuent à l'efficacité environnementale des stratégies REDD+.

Enfin, cette analyse de premier niveau portant sur la structure du document a permis de soulever deux réserves à la prise en compte des préoccupations environnementales : premièrement, le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la R-PP est optionnel alors que c'est un gage d'efficacité et deuxièmement, il n'existe pas de norme spécifique pour évaluer la mesure et le suivi des aspects non-carbone même s'ils font l'objet d'une section indépendante.

Les grandes lignes du formulaire ayant été présentées, abordons son contenu et les modifications dont il a fait l'objet au cours des multiples révisions effectuées entre 2008 et 2012, afin de voir si l'intégration des préoccupations environnementales a été favorisée ou au contraire restreinte.

1.1.2. Le formulaire de R-PP de 2009, objet de modifications contrastées : meilleure cohérence entre la stratégie et les facteurs de déforestation, attention accrue accordée au suivi des aspects non-carbone mais affaiblissement de la recherche de co-bénéfices

En juin 2009, à l'occasion de la troisième réunion du CP, trois premiers pays soumettent leurs programmes nationaux REDD+. Le formulaire alors en vigueur est celui du « Plan de préparation » (R-Plan pour Readiness Plan) ; il comprend neuf composantes (cf. illustration n°44) et deux jeux de normes d'évaluation : un jeu de critères transversaux et un jeu de critères spécifiques. Il en est à ce moment à sa troisième révision depuis la version initiale de 2008.

L'examen des trois programmes nationaux REDD+ met à jour un fossé important entre d'un côté les exigences du formulaire et, de l'autre, le contenu des programmes nationaux présentés par les trois pays. Les revues des experts sont sévères ; en particulier, aucun des pays ne donne, à ce stade, satisfaction aux exigences de la Banque mondiale en matière de consultation, notamment des peuples

autochtones, ce qui suscite d'âpres discussions (cf. chapitre 5). L'attribution de la subvention pour la mise en œuvre des programmes est alors fortement remise en question. La décision prise est finalement de revoir les attendus du formulaire, plutôt que de demander aux pays de réviser et soumettre ultérieurement des versions retravaillées de leurs R-Plans. Le R-Plan est renommé « Proposition de mesures pour l'état de préparation » (R-PP pour Readiness Preparation Proposal), la structure du formulaire est contractée, les lignes directrices et les normes d'évaluation sont revues (cf. illustration n°44).

Ce changement de la structure du formulaire et des normes d'évaluation permet une meilleure intégration des préoccupations environnementales à deux niveaux. Premièrement, la nécessité de cohérence entre les options stratégiques REDD+ (2.b) et le diagnostic de la déforestation (2.a) est soulignée dans le nouveau formulaire à différents égards : les lignes directrices et les normes d'évaluation sont plus explicites, des recommandations préliminaires sont ajoutées au début du formulaire pour insister sur ce point (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2009b) et les deux sujets sont rapprochés au sein d'une même composante. Ce renforcement des exigences en matière de cohérence interne s'appuie sur l'expérience tiré de l'examen des trois R-Plans dont les options stratégiques étaient centrées sur le secteur forestier alors même que les facteurs de déforestation relevaient d'activités minières ou agricoles (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009; Guyana Forestry Commission, 2009; Ministry of Forestry, 2009).

Deuxièmement, une section spécifique est créée pour la mesure et le suivi des bénéfices non-carbone (4b) alors qu'ils étaient jusque-là intégrés à la composante consacrée au « système de mesure, de suivi et de rapportage de REDD+ », qui était en fait principalement axé sur la mesure du carbone. En dépit de ce statut indépendant, il faudra pourtant attendre début 2011 pour qu'une norme d'évaluation distincte soit adoptée (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011b). Jusqu'à cette date les deux sections 4a et 4b, respectivement consacrées aux émissions et absorptions et aux aspects non-carbone, seront évaluées conjointement, par une même norme de performance.

Pour terminer cet aperçu des modifications que l'on peut qualifier de positives, mentionnons que d'un point de vue plus formel, la cohérence entre les lignes directrices du formulaire et les critères d'évaluation est accrue par rapport à la version de R-Plan, dans laquelle les critères spécifiques d'évaluation prolongeaient les indications du formulaire - en requérant notamment des études complémentaires – bien plus qu'ils ne permettaient d'en évaluer les attendus[148].

[148] En témoigne par exemple la section portant sur les mesures REDD+. Les lignes directrices demande les éléments suivants : "*Summarize the outlines of a REDD strategy and candidate activities, building on and addressing the land use and policy assessment of deforestation and forest degradation drivers (in component 1), stakeholder consultations, and analytic work*"(FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2008, p. 7). Tandis que le critère d'évaluation porte sur les éléments suivants : "*ToR or*

Mais le changement de formulaire s'accompagne également de changements qui contribuent, *a contrario*, à affaiblir les exigences environnementales. En particulier, c'est le cas de la recherche de retombées environnementales et sociales positives, appelées communément « bénéfices multiples » ou « co-bénéfices ». Comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, c'est l'un des points sensibles de REDD+, puisqu'il s'agit de rechercher délibérément des bénéfices environnementaux et sociaux au-delà du carbone (la dimension « *Do good* » de la REDD+). Le traitement de cette question connaît une évolution inverse à celle de la mesure et du suivi des aspects non-carbone, que nous venons d'aborder. En effet, alors que le formulaire de R-Plan invitait les pays à concevoir des stratégies REDD+ bénéfiques pour « *la biodiversité, la réduction de la pauvreté et le partage des bénéfices* », en consacrant une section à cette question et en proposant deux normes différentes pour l'évaluer[149] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2008, 2009b; FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e), le nouveau formulaire n'aborde, quant à lui, plus la question ni spécifiquement ni explicitement : la section qui était consacrée aux « bénéfices multiples » et les normes d'évaluation qui lui étaient associées ont été supprimées. Une partie seulement du contenu de la section est désormais abordée avec les options stratégiques REDD+ (2.b) D'autres aspects importants, comme l'évaluation des *trade-offs* et des risques, qui étaient traités auparavant dans des sections indépendantes ont d'ailleurs été également supprimés en tant que tels et intégrés à la section sur les options stratégiques (cf. illustration n°44).

Il va sans dire que l'absorption de ces préoccupations au sein d'une composante déjà très exigeante en atténue la portée. Ces questions seront probablement traitées de façon accessoire dans le meilleur des cas ou tout bonnement éludées dans le pire des cas. En somme, c'est une forme de dilution de l'intégration des préoccupations environnementales en matière de co-bénéfice à laquelle on assiste : elles n'ont désormais plus de statut indépendant et ne sont plus évaluées spécifiquement en tant que telles ; elles sont noyées au milieu d'autres considérations et ne constituent qu'un aspect minime de la nouvelle norme d'évaluation.

Les effets de la dilution opérée pour la recherche de co-bénéfices se voient d'ailleurs dans les évaluations des R-Plans et R-PPs réalisées par les Panels Consultatifs Techniques *ad-hoc* (TAP). Alors

---

other information is provided to elaborate analytic work and studies needed to move from this preliminary assessment to the elaboration of a fuller, more complete and adequately vetted REDD strategy over time" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e, p. 8).

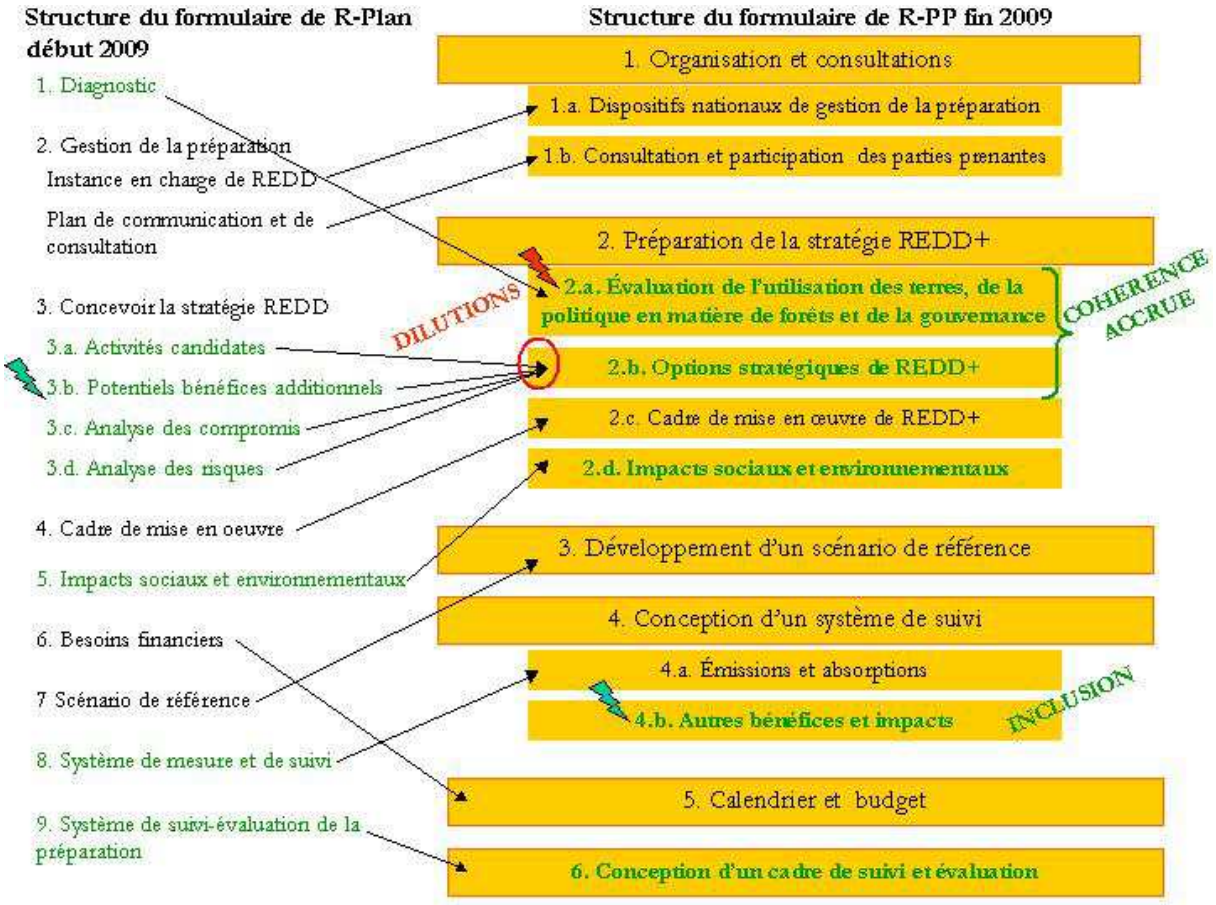
[149] La norme d'évaluation transversale portant sur les retombées environnementales et sociales positives était la suivante : "*Multiple benefits: Does the R-Plan propose to identify ways of seeking multiple benefits as part of national REDD strategies, including but not limited to biodiversity, poverty reduction and benefit sharing, and monitoring those impacts*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009c, p. 4).

La norme d'évaluation spécifique était la suivante: "*A set of ToR or a plan for how to more fully assess these potential benefits and impacts is provided, that seem likely to adequately address the integration of major benefits (e.g., livelihood, biodiversity, ecosystem services) over time in relation to the REDD strategy and evolving monitoring system*"(FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e, p. 8)

que les évaluations des trois premiers R-Plans étaient explicites sur la question des co-bénéfices – pour Panama, la TAP était allée jusqu'à conseiller d'adopter des objectifs spécifiques en matière de recherche de co-bénéfices (Kaimowitz & al., 2009)[150] – elles ne le sont plus à partir de 2010 avec l'utilisation du nouveau formulaire (cf. chapitre 6).

Pour finir, notons que l'ensemble du jeu de critères transversaux a été supprimé en particulier le critère transversal visant à s'assurer de la recherche de retombées environnementales et sociales positives. Leur contenu a globalement été réintégré dans les nouvelles normes d'évaluation, mais à certaines exceptions près. En particulier, l'appréciation du caractère complet de l'information et des sources mobilisées, qui donne pourtant un éclairage important pour réussir à apprécier la qualité et la réalité des diagnostics de déforestation présentés dans les R-PPs, n'a pas été repris.

Illustration 44 : Changements dans la structure du formulaire lors du passage du R-Plan à la R-PP mi-2009 et leurs conséquences du point de vue de la prise en compte des préoccupations environnementales. Source: *Auteur.*



[150] "*The R-Plan also has many references to how the REDD strategy will benefit biodiversity and watershed functions and proposes activities to monitor those benefits. In summary, the R-Plan makes many references to environmental and social co-benefits but its discussion of social benefits focuses exclusively on environmentally-friendly businesses.*
Recommendations: The R-Plan should: a) clarify objectives, including specific targets if possible, b) explain what the government plans to do about deforestation and forest degradation caused by wealthy and powerful groups, c) focus more on compensating indigenous peoples and other forest dwelling peoples for sustainable forest management and less on developing small-scale environmentally friendly micro-enterprises, d) be more specific about the benefit-sharing arrangements it proposes with regards to Indigenous Comarcas" (Kaimowitz & al., 2009, p. 9)

En conclusion, le passage du formulaire de R-Plan à celui de R-PP, à l'issue de la réunion de juin 2009, s'est accompagné de changements majeurs. Outre le compactage global du formulaire (suppression des normes d'évaluation transversales et réduction du nombre de composantes et de sections), trois modifications significatives sont à relever.

Deux d'entre elles vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales. Tout d'abord, une cohérence accrue entre les stratégies REDD+ et les diagnostics de la déforestation est désormais requise. Ensuite, le suivi et l'évaluation des considérations non-carbone, en particulier la biodiversité, font l'objet d'une section spécifique et donc d'une plus grande attention : ils ont été dissociés de la mesure et du suivi du carbone qui est en soit une préoccupation centrale des bailleurs de REDD+.

La troisième modification consiste, au contraire, en une dilution de l'intégration des préoccupations environnementales, et ce, sur une question particulièrement sensible pour REDD+ : la recherche de « bénéfices multiples », c'est à dire de retombées sociales et environnementales positives. Il s'agit d'une dilution au sens propre. En effet, non seulement une partie des exigences en la matière - qui figuraient auparavant dans une section spécifique - sont intégrées à la composante qui traite des options stratégiques REDD+ (2.b), mais en plus, celle-ci constituant le cœur de la R-PP, elle est déjà très étoffée. Dans la norme d'évaluation qui lui est associée, la recherche de retombées environnementales positives n'occupe donc plus qu'une place tout à fait mineure parmi les multiples autres exigences. Dans une telle situation, quelle attention sera accordée à la recherche de « co-bénéfices » lors de l'évaluation des R-PPs sur la base des nouveaux critères ? Sera-t-elle là aussi noyée au milieu des autres considérations que les évaluateurs devront prendre en compte lorsqu'ils auront à apprécier le niveau de performance global de cette composante 2.b ? Nous nous retrouvons ici précisément dans la situation vis-à-vis de laquelle M. Q. Patton (2008) met en garde, à savoir renseigner un niveau de performance unique lorsque plusieurs objectifs sont assignés à la norme d'évaluation.

1.1.3. Les révisions de 2010 et 2011 : vers un accroissement de l'efficacité environnementale

Comment les préoccupations environnementales ont-elles continué à cheminer au gré des révisions ultérieures qu'a connues le formulaire ? De début 2010 à mi-2012, six versions officielles et provisoires du formulaire ont circulé entre l'EGF et le CP. Au gré de ces allers-retours, plusieurs changements ont été apportés par rapport à la première version de septembre 2009. Ils ont contribué à accroître l'intégration des préoccupations environnementales.

Tout d'abord, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la R-PP (composante 6) qui était la seule composante optionnelle du formulaire, devient obligatoire en 2010. Ce suivi-évaluation étant censé permettre de piloter la mise en œuvre des activités prévues dans la R-PP, c'est donc *a priori* une amélioration substantielle du point de vue de l'efficacité. Nous verrons pourtant dans la suite de ce chapitre que ce changement de statut (d'optionnel à obligatoire) n'entraîne pas, en pratique, un meilleur traitement de la question par les pays, pas plus qu'une attention accrue du CP. Ensuite, une norme spécifique pour évaluer la mesure et le suivi des aspects non-carbone (section 4.b) est finalement adoptée début 2011 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011b). L'existence indépendante de cette norme confère une plus grande place aux préoccupations non-carbone.

En 2011 toujours, la mise en place d'un mécanisme de règlement des différents est incluse parmi les exigences du formulaire. Un mécanisme de portée juridique comme celui-ci doit permettre aux parties prenantes de contester les mesures prises dans le cadre du processus national de préparation à REDD+. C'était une revendication importante de nombreuses ONGs, notamment de Bank Information Center (BIC). Le programme ONU-REDD avait déjà fait sienne cette demande. Le FPCF a été amené à l'intégrer au moment de l'harmonisation des formulaires des deux programmes.

Enfin, la section du formulaire consacrée à la conduite des consultations est clarifiée courant 2011. Cette question est stratégique pour le FPCF du fait de son lien avec les politiques de sauvegardes de la Banque mondiale (cf. chapitre 8) et des vives critiques qu'adressent les organisations de la société civile quant à leur bonne application (cf. chapitre 7) (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009; Coordinadora Nacional de los Pueblos Indigenas de Panama (COONAPIP), 2009; Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts, 2010). Pour favoriser un meilleur traitement de la question par les pays forestiers, les pré-requis en matière de consultations ont été scindés en deux sections : l'une portant sur les consultations réalisées lors de l'élaboration du document (1.b) et l'autre portant sur les consultations à conduire dans le courant de la mise en œuvre (1.c), ce qui rend plus clair l'accompli et l'à venir[151].

En résumé, il apparaît qu'au fil des révisions menées en 2010 et 2011, le formulaire de R-PP a accru sa prise en compte des préoccupations environnementales : suivi-évaluation de la mise en œuvre rendu obligatoire, adoption d'une norme d'évaluation pour la mesure et le suivi des aspects non-carbone, adoption d'un mécanisme de règlement des différents. Toutefois, il faut souligner – et les observateurs représentants les peuples autochtones et les ONGs au FPCF ne manquent pas de le faire – que la Banque mondiale refuse de faire évoluer certaines de ses lignes, en dépit de l'harmonisation avec le formulaire ONU-REDD. C'est le cas de la reconnaissance du droit des peuples autochtones au

[151] Proposition appuyée des Pays-Bas lors de la 6ème réunion du CP, soutenue par un expert référent

Consentement préalable libre et informé (CLIP), prévu par la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) des Nations-Unies. Tandis que le programme ONU-REDD s'en est fait le garant, la Banque mondiale continue quant à elle de pratiquer à la place la *Consultation* préalable libre et informée, malgré les demandes appuyées de nombreuses ONGs nationales et internationales pour reconnaître le concept porté par l'OIT.

Dans cette sous-partie 1.1, nous avons souligné que la structure du formulaire de R-PP permettait de traiter de mieux en mieux les préoccupations environnementales, à l'exception de la recherche de « co-bénéfices » ; cette question ne fait plus l'objet d'une section indépendante comme c'était le cas initialement et les instructions qui s'y rapportent ont été affaiblies que ce soit par la suppression des normes d'évaluation qui lui étaient associées ou par la dilution des exigences en la matière au milieu d'une multitude d'autres exigences. Qu'en est-il des lignes directrices et du contenu précis des normes d'évaluation ? C'est l'objet de la sous-partie suivante, qui se penche cette fois sur le contenu du formulaire.

1.2. Que nous disent précisément les instructions a priori en faveur de la pertinence et de l'efficacité environnementales des programmes nationaux REDD+ ?

Nous venons de montrer que le formulaire de R-PP favorise *a priori* la pertinence et l'efficacité environnementales des R-PPs à plusieurs égards :

Il insiste sur la réalisation d'un diagnostic des facteurs de déforestation qui cerne bien l'ensemble des facteurs directs - y compris ceux en dehors du secteur forestier – et les moteurs sous-jacents, ce qui est indispensable pour diminuer la destruction des forêts naturelles (section 2a) ;

Il insiste sur la concordance entre les mesures proposées dans la stratégie REDD+ et le diagnostic réalisé - ce qui est indispensable pour diminuer la destruction des forêts naturelles - et demande de s'appuyer sur une analyse de l'efficacité des politiques environnementales passées (section 2b) ;

Il prévoit l'évaluation *ex-ante* des impacts sociaux et environnementaux, ce qui permet *a priori* de concevoir une stratégie qui ne crée pas de dommage à la biodiversité et vise à la fois des retombées positives (« *do no harm* » et « *do good* ») (Section 2d) ;

Il demande à ce que soit établi un système de mesure et de suivi des aspects non-carbone, comprenant notamment la biodiversité (section 4b) ;

Il exige désormais un suivi-évaluation de la mise en œuvre de la R-PP (composante 6).

Mais nous avons vu dans les premier et second chapitres que le champ des possibles pour REDD+ est vaste. Il ne s'agit pas seulement de donner accès à la partie de ce champ des possibles favorable à la biodiversité mais il s'agit d'y orienter activement les pays, voire d'en restreindre l'aire (en prohibant par

exemple la conversion des forêts naturelles en plantations, comme le prévoient les garanties adoptées à Cancun (UNFCCC, 2011a) et d'autres initiatives (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010; Programme ONU-REDD, 2012). Ci-dessous, nous abordons successivement les points précédemment listés pour voir si les lignes directrices et les normes d'évaluation invitent les pays à proposer des R-PPs véritablement pertinentes d'un point de vue environnemental.

1.2.1. Le diagnostic de l'état des forêts et des dynamiques de déforestation

La norme d'évaluation portant sur le diagnostic de l'usage des terres et sur la déforestation prévoit que : *"Présentation d'une évaluation complète portant sur les aspects suivants : définition des principales tendances d'utilisation des terres ; évaluation des facteurs directs et indirects du déboisement et de la dégradation des forêts dans les secteurs les plus pertinents au contexte de REDD+ ; reconnaissance des principaux droits fonciers, droits aux ressources naturelles et problèmes et lacunes en matière de gouvernance ; description des échecs et des succès passés de la mise en œuvre de politiques ou de mesures de lutte contre les facteurs du déboisement et de la dégradation des forêts ; énumération des principaux enjeux, occasions de progrès et lacunes dans le contexte de REDD+ et création des conditions requises pour que la stratégie nationale REDD+ s'attaque directement aux causes des changements d'affectation des terres"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 39).

Cette norme d'évaluation invite à mener un diagnostic complet de la déforestation et insiste sur les questions foncières et de gouvernance. Ce sont des points importants car les facteurs extra-forestiers tout comme la dimension politique de la déforestation ont tendance à être minimisées (cf. chapitre 1). En revanche, la dilution des préoccupations environnementales apparaît fortement à l'œuvre. En effet, l'exhaustivité de la norme d'évaluation qui couvre plusieurs éléments importants, ne donne finalement guère de poids à chacun d'eux au moment d'évaluer la composante dans son ensemble : chaque exigence est noyée au milieu des autres. En particulier, l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées n'est que l'une des multiples exigences de la norme d'évaluation.

Cette pratique consistant à assigner à une même norme d'évaluation plusieurs résultats visés est d'ailleurs à l'œuvre pour l'ensemble des composantes et sections de la R-PP. Elle pose problème, en particulier pour l'évaluateur qui se trouve confronté à un résultat visé forcément composite. Comment attester si les exigences de la norme sont satisfaites *dans leur ensemble* ? Si seulement l'un des aspects de la norme n'est pas satisfaisant, faut-il renseigner la norme globale comme seulement partiellement atteinte ? Faudrait-il ensuite, par conséquent, suspendre la validation du document ? Une telle construction des critères d'évaluation, bien que problématique, est pourtant courante. C'est ce qui a conduit M.Q. Patton, dans son ouvrage de référence en évaluation U*tilization-focused evaluation*, à

consacrer l'un des dix principes « *pour établir des objectifs utiles et significatifs* » à la recommandation suivante: "*each goal should contain only one outcome*" (Patton, 2008, p. 254).

Deux réserves sur le fond peuvent également être formulées. Premièrement, la question épineuse de la définition de « forêt » n'est pas abordée. Pourtant, la pertinence des stratégies REDD+ est largement conditionnée par la définition qui sera retenue. Or le cadrage conceptuel fait débat (cf. chapitre 1) et la Convention Climat n'a toujours pas, à ce jour[152], adopté de définition. Si c'est la définition de l'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) qui assimile plantations et forêts naturelles qui est retenue, la porte est ouverte aux boisements potentiellement massifs. Mais les pays pourraient, au contraire, choisir de restreindre l'acception du terme aux seules forêts naturelles. C'est un point crucial pour les mesures REDD+ car le texte de négociation n'est pas explicite sur la possibilité de recourir à des boisements ; il prévoit de « *promouvoir les stocks de carbone forestier* ». La possibilité de recourir à des boisements dans le cadre de REDD+ suppose donc que les plantations soient considérées comme des forêts et dépend donc de la définition retenue.

Deuxièmement, la caractérisation des écosystèmes d'un point de vue écologique et la cartographie des enjeux environnementaux (connectivité, biodiversité à préserver, services écosystémiques à maintenir etc.) n'est pas abordée dans cette section consacrée au diagnostic de la déforestation. Pourtant, ce sont là des recommandations formulées par plusieurs initiatives et organisations mobilisées sur la préparation à REDD+ (CBD Secretariat, 2012a; Karousakis, 2009; L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010; Pistorius & al, 2010b) et la pertinence environnementale des mesures qui seront *in fine* choisies en dépend.

Cette section apparaît donc globalement pertinente pour une bonne prise en compte des préoccupations environnementales. En revanche, le fait d'assigner un trop grand nombre d'objectifs à la norme d'évaluation interroge sur le caractère opérationnel de celle-ci. En outre, l'état des lieux des enjeux écologiques des forêts n'est pas requis ici, reste à voir s'il le sera dans le cadre de l'évaluation d'impacts (cf. 1.2.3).

1.2.2. L'élaboration des options stratégiques REDD+

La norme visant à évaluer les stratégies REDD+ présentées par les pays forestiers est longue ; et tout comme celle portant sur le diagnostic de la déforestation, elle contient de nombreuses exigences. Elle stipule que : *"La R-PP doit inclure : un alignement de la stratégie REDD+ proposée sur les causes définies du déboisement et de la dégradation des forêts et sur les stratégies nationales et sectorielles ; une analyse de la stratégie*

[152] au 1er mars 2013

émergente REDD+ telle qu'elle est déterminée aujourd'hui ainsi que du travail analytique proposé (et de manière facultative, les mandats) pour l'évaluation des différentes options stratégiques de REDD+. Ce résumé doit indiquer comment le pays apporte une réponse aux facteurs du déboisement et de la dégradation dans sa stratégie REDD+ ; un plan d'estimation des coûts et des avantages de la stratégie émergente REDD+, notamment en termes de moyens de subsistance ruraux, de conservation de la biodiversité et d'autres aspects du développement ; la faisabilité socioéconomique, politique et institutionnelle de la stratégie émergente REDD+ ; la prise en compte des aspects et des risques environnementaux et sociaux ; les principales synergies ou incohérences entre la stratégie prévue REDD+ et les stratégies sectorielles dans les secteurs forestier, agricole, des transports ou autres et un plan d'évaluation des risques de fuite intérieure des avantages ayant trait aux gaz à effet de serre. Les évaluations de la R-PP doivent au final produire une stratégie plus complète, plus détaillée et plus approfondie de REDD" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 39).

Comme nous l'avons déjà remarqué, la prise en compte des enjeux en dehors du secteur forestier est un point positif de même que le fait de reconnaître la dimension politique de la déforestation.
Par contre, quatre réserves sont à formuler :
- Le nombre élevé d'exigences ne permet pas une bonne évaluation de chacune d'entre elles, car c'est à l'aune d'un unique indicateur de performance que la norme dans son ensemble sera appréciée ;
- L'évaluation des co-bénéfices a une forte connotation économique - il est question de « *coûts et de bénéfices* » en matière de biodiversité et de moyens de subsistance - (alors que dans le R-Plan, il s'agissait d'apprécier les « *co-bénéfices environnementaux et sociaux* ») ;
- L'adoption d'objectif(s) pour la stratégie REDD+ n'est pas abordée ;
- Aucune instruction particulière ne vise à garantir la protection des forêts naturelles et la préservation de la biodiversité native (Greenpeace International, 2012).

1.2.3. L'évaluation ex-ante des impacts environnementaux et sociaux

L'évaluation des impacts environnementaux et sociaux est un point essentiel pour favoriser la pertinence et l'efficacité environnementales des R-PPs (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010; Slunge & al, 2010). Nous avons montré dans le premier chapitre, que ces impacts étaient envisagés de façon duale : les éventuels dommages qui pourraient être causés et les possibles retombées positives qui pourraient être générées. Les bailleurs de fonds ont coutume d'associer, respectivement, à ces deux facettes les expressions génériques : « *do no harm* » et « *do good* ».

Nous venons de mettre en évidence que la dimension positive « *do good* » était déjà succinctement abordée au moment de présenter les options stratégiques REDD+. Quant à la section consacrée aux impacts sociaux et environnementaux à proprement parler, elle ambitionne de couvrir les deux

dimensions, positive et négative[153] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012d). En réalité elle se consacre davantage à la seconde, car elle vise à s'assurer du respect des sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale qui ont pour vocation principale de prévenir les dommages que des projets financés par la Banque pourraient causer (cf. chapitre 8).

Examinons de plus près les dispositions en matière de sauvegarde et de retombées positives contenues dans le formulaire : dans la section sur les impacts (section 2.d) et dans celle abordant les options stratégiques REDD+ (section 2.b) ; et voyons si leurs exigences sont aussi ambitieuses que celles portées par la Convention Climat, le CCBA ou encore le programme ONU-REDD.

La norme d'évaluation relative à l'évaluation des impacts prévoit que : « *la proposition inclut un programme de mesures de diligence raisonnable prenant la forme d'une évaluation des risques et impacts environnementaux et sociaux réalisée conformément au processus de l'EESS [l'étude environnementale et sociale stratégique]. Elle décrit par ailleurs les problèmes de garanties pertinents dans le contexte des efforts de préparation du pays. Pour les pays du FCPF, un simple plan de travail est présenté sur le déroulement du processus de l'EESS, en faisant référence, le cas échéant, à d'autres composantes de la R-PP, et pour la préparation du CGES [le cadre de gestion environnementale et sociale] »* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 39).

Pour le lecteur peu avisé, l'énoncé apparaît ardu et peu clair du point de vue de la syntaxe et des sigles employés, ce qui nuit à une bonne compréhension des attendus et est préjudiciable pour l'intégration des préoccupations environnementales (Vedung, 2005). De forts enjeux procéduraux existent effectivement derrière cet énoncé, nous y reviendrons dans le huitième chapitre.

Il n'est par ailleurs pas demandé au pays de conduire l'évaluation des impacts en tant que telle mais de présenter un simple plan de travail. L'évaluation est prévue pour la mise en œuvre de la R-PP, même si déjà à ce stade, le pays expose plusieurs options stratégiques REDD+ dont les impacts pourraient être évalués. La nature de l'attendu a en fait été modifiée au cours des révisions successives du formulaire, car les normes initiales du R-Plan requéraient la réalisation d'une évaluation préliminaire d'impacts (cf. tableau n°9). On est donc passé d'exigences en termes de résultats, à des exigences en termes de réalisations, ce qui est un écueil fréquent (Patton, 2008).

Le tableau n°9 ci-dessous illustre cette évolution. Comme nous venons de le développer, en 2009, il convenait d'identifier les potentiels impacts clés, et de présenter des termes de référence ou un plan sur

[153] "*The purpose of this component is to help ensure that REDD-plus activities are designed to "do good" and that, at a minimum, they "do no harm""* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011q, p. 44) traduit en français *par : « Cette composante a pour objectif de veiller à ce que les activités de REDD+ donnent des résultats utiles, ou que dans le pire des cas, elles ne soient pas nuisibles »* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 39). Noter la traduction de "do good" par "utile".

la façon d'aborder ces impacts. En 2010, il n'est plus question d'identifier et d'apprécier ces impacts, il s'agit simplement d'élaborer un programme de travail en conformité avec les politiques de sauvegardes de la Banque mondiale et de présenter comment les outils qui leur sont associés – à savoir l'Evaluation environnementale et sociale stratégique (EESS) et le Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES) - seront mis en œuvre.

Tableau 9 : Evolution du standard sur les impacts sociaux et environnementaux au fil des révisions du formulaire de R-Plan et de R-PP.

R-Plans	
5. Assess the social and environmental impacts of candidate REDD strategy activities: *"Identify potential key impacts, and present a ToR or plan to evaluate how to address those impacts via studies, consultations, and other methods. Assess potential impacts by performing an impacts assessment, using the Environmental Strategic Management Framework or another analytic approach (both explained in component 5 below). Requirement: Summary of proposed impacts analysis, using the Environmental Strategic Management Framework or other approach. Summarize framework ToR and attach the ToR as an annex)"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e)	
R-PPs	
2009-2010	**Standard 2d: Assessment of social and environmental impacts: "***The proposal includes a program of work for due diligence for strategic environmental and social impact assessment in compliance with the Bank's safeguard policies, including methods to evaluate how to address those impacts via studies, consultations, and specific mitigation measures aimed at preventing or minimizing adverse effects"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009d, 2010d)
2011-2012	**Standard 2.d: Social and Environmental Impacts during Readiness Preparation and REDD-plus Implementation: "***The proposal includes a program of work for due diligence for strategic environmental and social impact assessment in compliance with the World Bank's or UN-REDD Programme's safeguard policies, including methods to evaluate how to address those impacts via studies, consultations, and specific mitigation measures aimed at preventing or minimizing adverse effects. For countries receiving funding via the World Bank, a simple work plan is presented for how the SESA [Strategic Social and Environmental Assesment] process will be followed, and for preparation of the ESMF"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011b, 2012d, 2012e)

Le tableau n°10 montre que les exigences en matière de « co-bénéfices » connaissent le même glissement : d'attendus portant sur les résultats on passe à des attendus portant sur les réalisations. Ce glissement s'opère plus tardivement que pour l'évaluation des impacts. Tandis qu'en 2009, les lignes directrices invitent le pays à « *conduire une évaluation des bénéfices potentiels de la stratégie REDD+ pour la conservation de la biodiversité* », et qu'en 2010, une « *évaluation précoce* » de la stratégie REDD+ en termes de coûts et de bénéfices notamment environnementaux est encore demandée, il faut attendre 2011 pour que la réalisation d'« *un [simple] plan sur la manière d'évaluer les coûts et les bénéfices […]* » suffise désormais.

Tableau 10 : Évolution du standard sur les bénéfices sociaux et environnementaux au fil des révisions du formulaire de R-Plan et de R-PP.

R-Plans	
3b. Evaluate potential additional benefits of REDD, including biodiversity conservation, and rural livelihoods: *"A set of ToR or a plan for how to more fully assess these potential benefits and impacts is provided, that seem likely to adequately address the integration of major benefits (e.g., livelihood, biodiversity, ecosystem services) over time in relation to the REDD strategy and evolving monitoring system. […] Requirement: Summary of your approach to assessing potential additional benefits of REDD, and potential negative impacts. Summarize your framework ToR and attach the ToR as an annex.)"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e)	
R-PPs	
2009-2010	**Standard 2b: REDD strategy Options:** "[…] This summary states: […] ii. early estimates of cost and benefits of the emerging REDD strategy, including benefits in terms of rural livelihoods, biodiversity conservation and other developmental benefits; […]" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009d, 2010d)
2011-2012	**Standard 2.b: REDD-plus strategy Options:** "This summary should state: […] a plan of how to estimate cost and benefits of the emerging REDD-plus strategy, including benefits in terms of rural livelihoods, biodiversity conservation and other developmental aspects" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011b, 2012d, 2012e)

Si les modifications peuvent paraître mineures dans la forme elles sont en fait majeures sur le fond, car au fil des révisions du formulaire de R-Plan puis de R-PP, les normes permettant d'apprécier les impacts environnementaux et sociaux positifs et négatifs se sont vidées progressivement de leur substance. Les attendus en termes de « résultats » - les impacts identifiés et pris en compte dans le processus de planification stratégique - sont devenus des attendus en termes de « réalisations » - les termes de référence pour l'évaluation à venir des impacts-. On peut parler ici de dilution dans le temps : des produits intermédiaires sont attendus alors que des produits finis étaient auparavant escomptés. Comme nous l'avons montré, deux autres procédés ont été à l'œuvre : d'une part, les pré-requis concernant les co-bénéfices ont été noyés au milieu d'exigences diverses relatives à la stratégie REDD+, et d'autre part, les exigences en matière d'étude d'impacts sociaux et environnementaux sont devenues des exigences purement procédurales. En outre, on note que les garanties de Cancun figurent seulement dans les lignes directrices et non pas dans la norme d'évaluation, pas plus que d'autres mesures de sauvegarde, comme la non-conversion de forêts naturelles. Par ailleurs aucune référence à la fenêtre d'opportunité pour la prise en compte des résultats de l'EESS n'est intégrée dans la norme d'évaluation, alors qu'elle en conditionne l'influence sur le processus de planification stratégique (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010; Slunge & al, 2010).

1.2.4. Le suivi-évaluation des aspects non-carbone

Comme nous l'avons déjà relevé, ce n'est que fin 2010 que le suivi et l'évaluation des aspects non-carbone sont devenus un pré-requis en tant que tel. La norme finalement adoptée est la suivante :

"Standard 4b: La R-PP fournit une proposition pour la conception initiale et un plan de travail, notamment des idées préliminaires sur l'aptitude (soit au sein d'un système intégré, soit dans le cadre d'activités coordonnées) d'un système de suivi intégré portant notamment sur d'autres avantages multiples, d'autres impacts et la gouvernance. Ces avantages peuvent inclure l'amélioration des moyens de subsistance ruraux, la conservation de la biodiversité et des facteurs clés de gouvernance directement applicables à la mise en œuvre de REDD+ dans le pays" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 71).

L'énoncé apparaît obscur. Tout d'abord le résultat attendu est énoncé avec ambiguïté : s'agit-il d'une proposition ? d'un plan de travail ? d'idées préliminaires ? Ensuite, une confusion est entretenue sur le statut des considérations liées à la gouvernance qui doivent faire l'objet du suivi-évaluation, et ce, au gré des reformulations de la norme d'évaluation. Initialement, la gouvernance était en effet considérée comme un bénéfice multiple (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d)[154]. Lors des consultations sur le formulaire, les ONGs ont fait part de leur divergence de point de vue : *"Governance is not a multiple benefit. It is an underlying necessity to ensure that REDD+ delivers results in terms of both carbon and multiple benefits"* (Global Witness, 2010, p. 1). La norme d'évaluation a été reformulée, mais elle demeure ambivalente : la gouvernance est tantôt distinguée des bénéfices multiples, tantôt elle leur est assimilée. En ce qui concerne plus spécifiquement les bénéfices environnementaux devant faire l'objet de l'étude d'impacts, il est certes fait référence à diverses ressources pouvant être mobilisées comme les normes sociales et environnementales du CCBA (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2010) mais seule la conservation de la biodiversité est mentionnée.

1.2.5. Le cadre de suivi-évaluation global

Notre analyse détaillée du formulaire s'achève sur la dernière composante, consacrée à l'évaluation de la mise en œuvre des R-PPs. C'est un aspect important de l'efficacité globale des R-PPs. Rappelons que son statut a évolué courant 2010 pour passer d'optionnel à obligatoire. Que nous dit la norme d'évaluation? La R-PP doit donner « *une description adéquate des indicateurs qui seront utilisés pour assurer le suivi des résultats du programme de travail et des activités de préparation à REDD+ et pour identifier en temps utile les difficultés résultant de retards éventuels ou d'une qualité insuffisante. La R-PP montre en quoi le cadre de suivi-évaluation favorise une gestion transparente des ressources financières et autres en vue de la bonne exécution du calendrier d'activités* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 71).

[154] "*The system design should include early ideas on including capability (either within an integrated system, or in coordinated activities) to monitor other benefits and impacts, for example rural livelihoods, conservation of biodiversity, key governance factors directly pertinent to REDD implementation in the country, and to assess the impacts of the REDD strategy in the forest sector*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d, p. 49).

Il est demandé de suivre la performance à la fois du processus et de ses activités. L'accent est mis également sur l'identification des difficultés en termes de temps et de qualité ainsi que sur la transparence de la gestion des ressources. On relève par contre que la norme d'évaluation n'est pas explicite sur la nature des indicateurs à utiliser : indicateurs de résultats ou seulement de réalisations ? Les lignes directrices précisent le point et recommandent d'identifier des indicateurs de réalisation, mais pas de résultat : « *clearly identify both process and output indicators as part of the Monitoring and Evaluation Framework* ». Pourtant, si au stade précoce de la mise en œuvre, ce sont en effet des réalisations (*outputs*) qui sont délivrés, il n'en est rapidement plus de même au fur et à mesure que la préparation progresse. On attend rapidement des résultats (*outcomes*), issus de l'appropriation des réalisations par les groupes cibles de la politique REDD+. Il est donc essentiel d'être également en mesure de suivre et d'évaluer les résultats progressivement atteints. C'est d'ailleurs ce que va demander le formulaire d'évaluation à mi-parcours des R-PPs, élaboré en 2012 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012c) (cf. chapitre 9). La conception du cadre de suivi-évaluation apparaît déconnectée du rapportage des progrès qui est pourtant un point d'étape important dans la mise en œuvre des R-PPs (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008).

En résumé, le suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PPs a eu beau devenir un pré-requis incontournable en 2010 - date à laquelle il est passé de facultatif à obligatoire – , il reste marqué par une limite importante : il se cantonne aux réalisations et ne porte pas sur les résultats. On aurait pourtant attendu de ce cadre de suivi – évaluation qu'il prépare l'évaluation à mi-parcours, qui porte, elle, sur les premiers résultats.

1.3. Conclusion

Pour conclure cette partie, revenons sur la façon dont les préoccupations environnementales ont été intégrées, ou désintégrées, au fil des révisions successives qu'a connues le formulaire entre 2008 et 2012, en particulier en 2009 au moment du passage du R-Plan à la R-PP.

D'un point de vue positif, nous retenons que certaines considérations environnementales – et certaines procédures permettant la prise en compte de ces préoccupations environnementales - ont été incluses formellement alors qu'auparavant, soit elles avaient un statut facultatif – c'est le cas du suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PP - soit elles n'étaient pas envisagées – c'est le cas du mécanisme de recours en cas de différents-. Nous retenons également que des exigences existantes en matière environnementale ont été précisées et clarifiées : une norme spécifique a été mise en place pour évaluer la mesure des co-bénéfices et une cohérence accrue entre les options stratégiques et le diagnostic de la déforestation est désormais requise.

A l'opposé, divers procédés ont globalement affaibli la prise en compte des préoccupations environnementales au fil des révisions du formulaire.

Mentionnons, en premier lieu, **le procédé d'éviction**. Il a été à l'œuvre pour la recherche de co-bénéfices, d'une part et pour l'ensemble des normes d'évaluation « transversales » qui portaient sur la pertinence globale des R-Plans, d'autre part.

En deuxième lieu, nous avons assisté à **des dilutions**, de deux types. La dilution consistant à noyer des préoccupations environnementales au milieu d'autres considérations devant être évaluées conjointement a été largement pratiquée: pour la recherche de co-bénéfices qui était auparavant évaluée en tant que telle, pour l'évaluation de l'efficacité des politiques passées, pour l'identification des facteurs de déforestation, pour l'alignement de la stratégie avec ces facteurs etc.. Une autre dilution que l'on peut qualifier de dilution dans le temps - car elle conduit à évaluer des réalisations et non plus des résultats - a également été largement utilisée : pour l'évaluation des impacts, pour la recherche de co-bénéfices, pour l'évaluation des politiques environnementales passées ou encore pour le suivi-évaluation de la mise en œuvre.

En troisième lieu, **la clarté** de certains énoncés a été fortement **altérée**, ce qui nuit à la compréhension de l'attendu. C'est le cas notamment de la mesure et du suivi des aspects non-carbone et de l'évaluation des impacts. En particulier, la capacité des évaluations à contribuer à l'intégration des préoccupations environnementales est posée : certaines normes d'évaluation sont énoncées de façon obscure et la plupart d'entre elles font leur l'écueil fréquent en évaluation consistant à renseigner par un unique niveau de performance une diversité d'exigences (Patton, 2008).

En résumé, le cadrage global donné par le FPCF invite certes à élaborer des stratégies nationales en faveur de la conservation des forêts naturelles, mais il n'oriente pas véritablement les pays dans l'espace des possibles qui correspond à de telles stratégies. Le FPCF apparaît même particulièrement réticent à adopter une position explicite et ambitieuse sur la recherche de co-bénéfices. Plus globalement, en matière de sauvegardes, on constate que si les garanties de Cancun sont évoquées dans les lignes directrices, leur respect n'est à aucun moment requis. Par ailleurs le formulaire ne fait pas sien les principes et critères socio-environnementaux élaborés par le programme ONU-REDD et ce, en dépit de l'adoption d'un formulaire commun aux deux programmes.

La façon dont le formulaire de R-PPs traite les enjeux environnementaux ayant été discutée, il est temps de nous pencher sur les R-PPs elles-mêmes et de voir comment les pays se saisissent des recommandations et des instructions données par le FPCF au moment où ils élaborent leurs programmes nationaux REDD+. C'est l'objet de la partie qui suit.

2. Comment les pays donnent-ils à voir REDD+ dans leurs programmes nationaux ? Quelle place annoncent-ils consacrer aux considérations environnementales ?

« *La REDD+ a d'énormes potentialités pouvant apporter d'importants bénéfices aux communautés dépendant des ressources forestières et apporter le développement. […] La REDD+ est ainsi considérée par le Cameroun comme un instrument permettant d'atteindre les objectifs de développement, en mobilisant les différents secteurs de production. Mais le Gouvernement est aussi conscient que la REDD+, à travers les activités qu'elle peut développer, peut engendrer des impacts négatifs non seulement pour les communautés mais aussi pour l'environnement. Dans cette perspective, il est important de créer de manière inclusive des synergies pour répondre d'une manière anticipative aux potentiels impacts sociaux et environnementaux négatifs de la REDD+* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 71)

C'est ainsi que le Cameroun aborde la question des impacts de la REDD+. En nous penchant sur le contenu des R-PPs et comme en témoigne ce court extrait, nous sommes vite confrontée à divers procédés rhétoriques qui rendent le propos peu tangible, parfois ambigu. Il est souvent difficile de répondre à la question de fond que nous nous posons, à savoir comment les préoccupations environnementales sont véritablement intégrées dans les plans stratégiques de lutte contre la déforestation que sont les R-PPs. Notre analyse ne peut se limiter à une analyse du contenu des R-PPs en matière d'intégration des préoccupations environnementales, elle doit donc aussi porter sur *les modalités* de l'intégration des préoccupations. Il nous faut adopter une approche stratégique pour décrypter la volonté politique derrière le discours, et parvenir à nous prononcer sur les chances de mise en œuvre des allégations contenues dans les R-PPs.

Nous présenterons donc dans un premier temps, la portée de notre analyse de l'intégration des préoccupations environnementales dans les R-PPs et la méthode que nous avons retenue (2.1). Une fois la grille de lecture explicitée, nous procèderons à l'analyse des R-PPs, à proprement parler, en quatre étapes. Nous nous pencherons d'abord sur le cadrage environnemental du problème de la déforestation (2.2). Nous examinerons ensuite les diagnostics de la déforestation, qui constituent, en fait, l'analyse, par les pays, de la gestion effective des forêts (Mermet, 2011) (2.3). Dans un troisième temps (2.4), nous analyserons la pertinence - au regard des enjeux environnementaux - des politiques et mesures REDD+ proposées par les pays, ce qui constitue les propositions de gestion intentionnelle (Mermet, 2011). Enfin, dans un dernier temps, nous analyserons la façon dont les multiples évaluations environnementales requises par les R-PPs se font le relais des préoccupations environnementales qui fondent notre recherche (2.5). En annexes n°4.2 et n°4.3, un focus est proposé sur le Mexique et la République du Congo, deux pays dans lesquels nous avons pu réaliser des courts terrains.

2.1. Méthode et stratégie pour appréhender le contenu et la portée des programmes nationaux REDD+

Dans le troisième chapitre, nous avons présenté le référentiel des préoccupations environnementales qui guide notre analyse et nous avons explicité les quatre axes qui constituent notre cadre opérationnel et stratégique. Nous allons ici mobiliser trois de ces axes (l'intégration des préoccupations environnementales, l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement (ASGE) et l'évaluation) pour analyser l'intégration des préoccupations environnementales dans les R-PPs soumises au FPCF. Nous explicitons ci-après la grille de lecture que nous avons adoptée (2.1.1.) et le corpus sur lequel a porté notre étude (2.1.2).

2.1.1. Grille de lecture

La grille de lecture que nous adoptons pour analyser les R-PPs (cf. illustration n°45) emprunte largement à la grille que nous avons construite pour les revues à destination de l'AFD. Elle aborde délibérément certains points absents du formulaire de R-PP, dès lors qu'ils sont essentiels pour bien poser le problème de la déforestation et y répondre avec des stratégies pertinentes d'un point de vue environnemental. Elle se structure autour de quatre composantes :

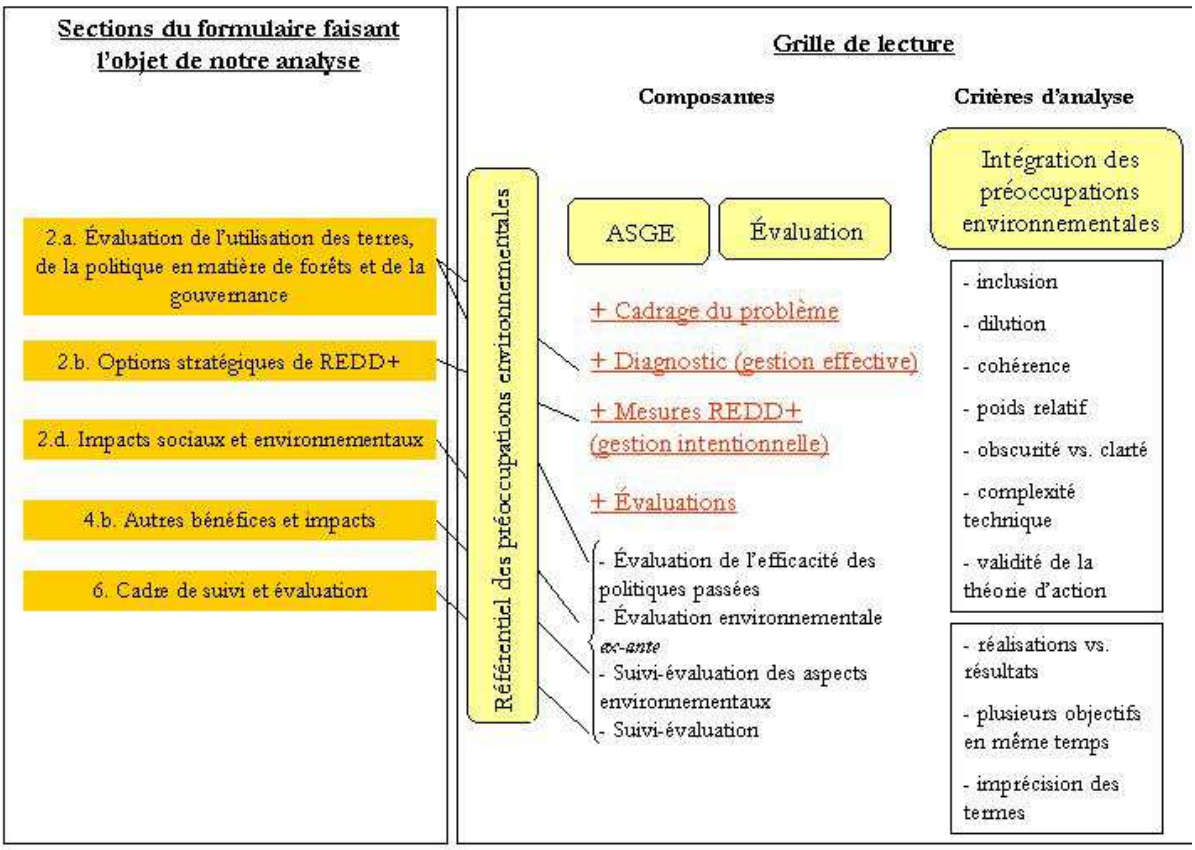
- le cadrage du problème (le référentiel adopté par les pays dans leurs R-PPs) ;
- le diagnostic de la déforestation (la gestion effective de l'ASGE) ;
- les mesures REDD+ envisagées (la gestion intentionnelle de l'ASGE) ;
- les évaluations prévues par les R-PPs.

Chaque composante est analysée selon les critères que nous avons présentés dans le troisième chapitre en ce qui concerne l'intégration des préoccupations environnementales : l'inclusion des considérations environnementales, la dilution opérée, la cohérence du propos et le poids relatif des considérations environnementales par rapport aux autres considérations. Certains critères qui précisent les modalités *d'inclusion* et de *dilution* sont également mobilisés, notamment pour l'analyse des évaluations : l'obscurité du propos, la complexité technique, l'invalidité de la théorie d'action (Vedung, 2005), la référence aux réalisations et non aux résultats, la définition simultanée de plusieurs objectifs, l'imprécision des termes employés ou encore l'utilisation de tournures comme « améliorer », « continuer à », « renforcer » qui ne disent rien de la manière d'y parvenir etc. (Patton, 2008).

Les préoccupations environnementales à l'aune desquelles les R-PPs sont analysées sont celles définies dans le référentiel environnemental du troisième chapitre, à savoir : préserver les forêts naturelles, conserver ou améliorer la biodiversité, maintenir et restaurer les fonctions écosystémiques, favoriser et

restaurer la connectivité, préserver les usages traditionnels non dommageables pour la forêt et les lieux de vie des populations forestières.

Illustration 45 : Grille utilisée pour l'analyse des programmes nationaux REDD+. Source: *Auteur.*



2.1.2. Constitution du corpus

Tout d'abord il convient de préciser que les versions des R-PPs qui ont fait l'objet de nos revues sont celles qui ont été soumises au CP pour examen ; ce ne sont donc pas les versions finales, révisées à l'issue de l'examen par le CP, en vue de l'octroi de la subvention.

L'analyse des R-PPs que nous présentons dans ce chapitre s'appuie fortement sur les revues que nous avons conduites, pour l'Agence Française de Développement (AFD) d'une part[155], et pour le FPCF, en tant que pair relecteur au nom de l'AFD[156], d'autre part. Le choix des R-PPs qui composent notre corpus est donc fortement lié à l'intérêt qu'a manifesté l'AFD pour les pays en question. Notre corpus se compose donc de treize R-PPs analysées pour le compte de l'AFD, à savoir celles de Guyana, de l'Indonésie, du Panama, du Ghana, du Mexique, de la République Démocratique du Congo (RDC), du

[155] Panama, Guyana, Indonésie, Ghana, Mexique, République Démocratique du Congo (RDC), Kenya, République du Congo, Madagascar, Cambodge, Vietnam, Colombie et République de Centre Afrique (RCA)
[156] Colombie, Ouganda, RCA, Burkina Faso, Cameroun

Kenya, de la République du Congo, de Madagascar, du Cambodge, du Vietnam, de la Colombie et de la République de Centre Afrique (RCA). Pour certains aspects de l'analyse, deux autres R-PPs ont été intégrées au corpus, celle du Cameroun - que nous avons revue comme pair relecteur pour l'AFD – et celle de l'Argentine - que nous avons analysée pour d'autres travaux[157] (Pirard & Belna, 2012) (cf. tableau n°11). Avec ces treize R-PPs, notre corpus représente un peu plus de 60% des vingt-deux programmes nationaux REDD+ formellement examinés par le FPCF entre 2009 et 2011. Ce corpus reflète bien la représentativité géographique des R-PPs examinées sur cette période. Pour ce qui est des moments de soumission, il faut noter qu'il donne une place plus importante aux R-PPs soumises lors des deux premières réunions.

Tableau 11 : R-PPs examinées par le FPCF entre 2009 et 2011 et composition du corpus. Source : *Auteur.*

	2009	2010			2011			
	CP3	CP5	CP6	CP7	CP8	CP9	CP10	
Afrique		**Ghana, RDC**	**République du Congo, Kenya,**	Tanzanie, **Madagascar**	Ethiopie	Libéria, Ouganda	**RCA**	6/10 60%
Asie	**Indonésie**		Népal	Laos	**Vietnam, Cambodge**			3/5 60%
Amérique Latine	**Panama, Guyana**	**Mexique**	Costa Rica, Argentine		Pérou		**Colombie**	4/7 57%
	100%	100%	40%	33%	50%	0%	100%	

	2012		
	CP 11	CP 12	CP 13
Afrique	Mozambique		Cameroun
Asie			
Amérique Latine	Guatemala	Nicaragua	Salvador

Les R-PPs qui composent le corpus de l'analyse sont en gras, celles qui pourront faire l'objet d'une analyse partielle sont soulignées.

2.2. Le cadrage environnemental du problème de déforestation donné dans les R-PPs

En quels termes les R-PPs de notre corpus posent-elles le problème de la déforestation ? Mettent-elles l'accent sur les enjeux environnementaux et de biodiversité qui fondent notre analyse ? C'est l'objet de ce premier volet de notre analyse, consacré au cadrage du problème, qui aborde successivement :

- la définition des forêts retenue, en particulier la distinction entre forêts naturelles et plantations ;
- la description des écosystèmes donnée dans les R-PPs (type de forêts, biodiversité, dynamiques fonctionnelles et structurales, lieu de vie des populations forestières) ;
- la localisation des pressions qui s'exercent sur les forêts.

[157] Présentation lors de la réunion d'avril 2011 du Groupe National Forêts Tropicales

2.2.1. Explicitation de la définition de « forêt »

Nous avons vu dans le premier chapitre, les enjeux suscités par la définition du terme « forêt». En effet, l'extension du périmètre des « activités REDD+ » - en particulier les boisements et les reboisements – remet en cause la garantie initiale selon laquelle les mesures REDD+ seront forcément favorables à la biodiversité et aux enjeux environnementaux des écosystèmes forestiers. Autant les boisements peuvent avoir des incidences très favorables sur la biodiversité, s'ils consistent par exemple en la restauration avec des essences endémiques de zones dégradées et s'ils permettent de renforcer la connectivité de deux zones forestières. Autant, ils peuvent être mis en œuvre dans une logique tout autre, visant simplement à optimiser le stockage de carbone, sans considération des enjeux écologiques qui se posent sur leur lieu de réalisation. La question de la définition de « forêt », et notamment le fait ou non de distinguer les forêts naturelles des plantations, de privilégier une comptabilité brute par rapport à une comptabilité nette (CBD Secretariat & GIZ, 2011), ou encore d'envisager au même titre les savanes arborées que les forêts denses, est donc déterminante pour la pertinence environnementale de REDD+. C'est pourtant une question écartée dans l'enceinte de la Convention Cadre des Nations – Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). Et ce n'est pas non plus un point abordé par le formulaire de R-PP. Pour autant, nous la posons comme préambule essentiel à notre analyse.

Un peu moins de la moitié des R-PPs de notre corpus (le Guyana, le Ghana, la République du Congo, le Cambodge, Madagascar et la Colombie) discute la question de la définition des forêts et précise la définition retenue. La majorité d'entre elles se réfère à la définition de la FAO reprise dans les accords de Marrakech pour le Mécanisme de Développement Propre (cf. chapitre 1). Dans cette définition, forêts naturelles et plantations sont assimilées et le taux minimum retenu de couverture au niveau de la canopée est faible : 10%.

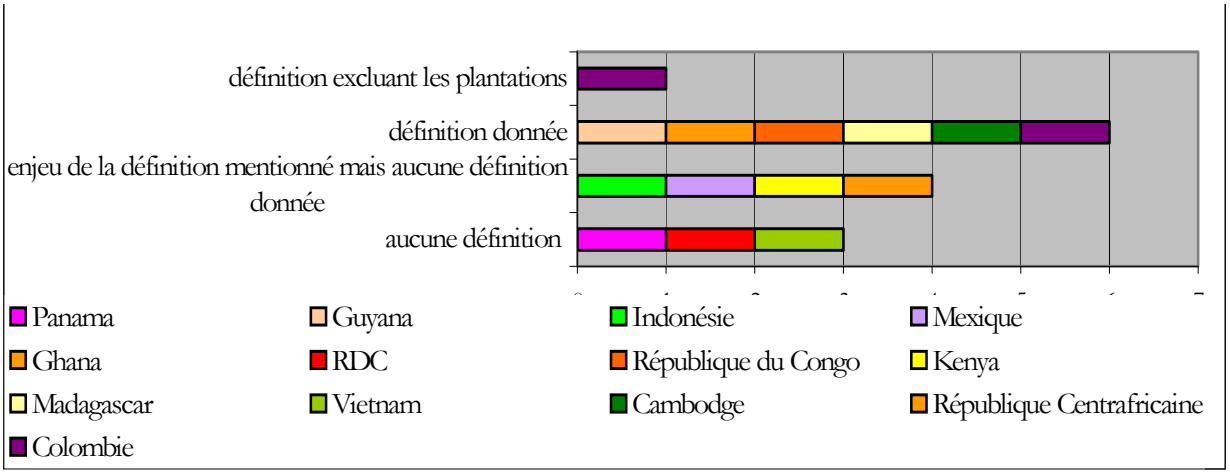
La Colombie se distingue des autres pays à deux titres. Premièrement, c'est le seul pays à explicitement exclure les plantations du périmètre de ce qui est considéré comme « forêt » et donc du champ de REDD+[158]. Ainsi, elle met la priorité sur la préservation des forêts naturelles, envisageant l'« amélioration des stocks de carbone » à travers la régénération et la restauration forestières et non par le biais de plantations. Deuxièmement, elle adopte un taux minimum de couverture de 30%, qui est donc supérieur à celui retenu par les autres pays et qui donne clairement la priorité à la lutte contre la déforestation des forêts naturelles. Il est intéressant de souligner qu'en Colombie, forêts et plantations ne relèvent pas des prérogatives du même ministère : c'est le ministère en charge de l'environnement

[158] « *se entiende por bosque a la tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación y un área mínima de 1 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales (coníferas y/o latifoliadas), cultivos de palma y arboles sembrados para producción agropecuaria* » (República de Colombia, 2011, p. 76)

qui est responsable de la gestion des forêts naturelles, le même qui est point focal REDD+, tandis que c'est au ministère de l'Agriculture que revient la gestion des plantations.

Quant aux sept autres R-PPs du corpus - soit plus de la moitié -, elles ne précisent pas ce qui est considéré comme « forêts ». Parmi elles, les R-PPs de Panama, de la RDC et du Vietnam ne font aucune référence à la question. Celles de l'Indonésie, du Mexique, du Kenya et de la RCA abordent le sujet, sans toutefois expliciter la définition retenue[159].

Illustration 46 : Explicitation des la définition de « forêt » dans les R-PPs. Source : *Auteur.*



2.2.2. Caractérisation des écosystèmes forestiers afin de mettre en évidence les enjeux écologiques

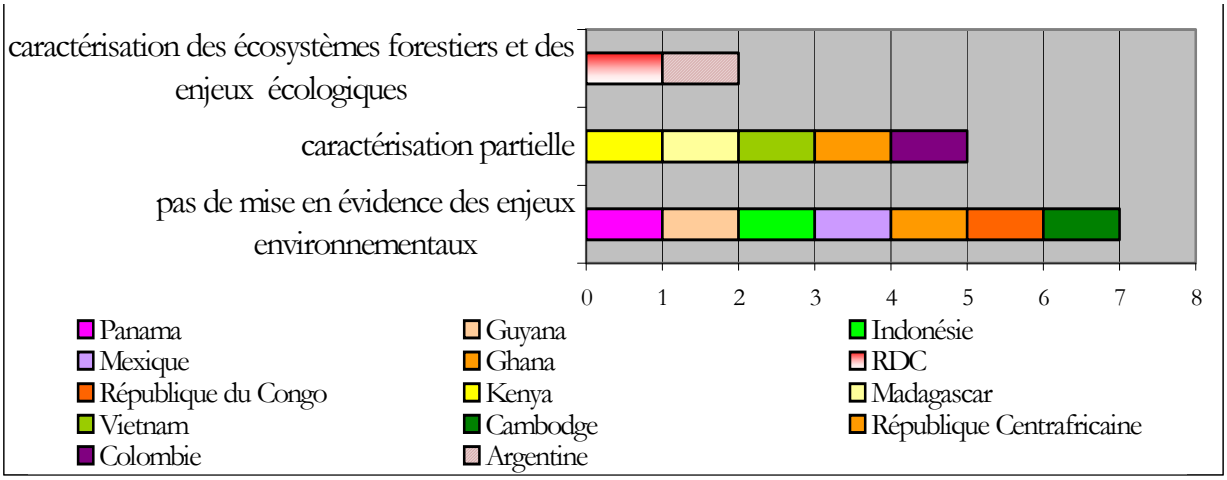
Caractériser les écosystèmes forestiers du point de vue des enjeux écologiques qu'ils revêtent est un préalable nécessaire à la mise en œuvre de mesures REDD+ pertinentes d'un point de vue environnemental et favorables à la biodiversité. Autant les garanties environnementales de l'accord de Cancun, les principes et critères de l'ONU-REDD et les normes environnementales du CCBA invitent clairement à orienter REDD+ vers des mesures en faveur de la biodiversité (cf. chapitre 2), autant les instructions du FPCF en la matière sont peu explicites et ont été affaiblies au fil des révisions successives du formulaire de R-PP (cf. partie 1). Il est peu étonnant de constater, en corollaire, que la caractérisation des écosystèmes forestiers du point de vue des enjeux écologiques n'est pas requise par le formulaire. Nous en faisons pourtant le second point de notre analyse car cette étape de caractérisation est cruciale au regard de notre préoccupation. Les pays ont d'ailleurs *a priori* les données de base, issues de travaux menés dans le cadre de la CDB notamment, pour documenter utilement ce point dans la perspective d'orienter, par la suite, les actions REDD+ (CBD Secretariat, 2009b, 2012a).

[159] Le Mexique évoque par exemple l'atelier lors duquel la définition a dû être adoptée, la RCA planifie une étude qui portera précisément sur ce point

La R-PP de l'Argentine est la seule qui situe les écosystèmes forestiers, les décrit en termes d'éco - régions et de type de forêt et mentionne des caractéristiques de biodiversité. Toutefois, la caractérisation des écosystèmes ne va pas jusqu'à souligner les enjeux en matière de connectivité, de services écosystémiques et de lieux de vie des populations forestières. Dans notre corpus, seule la R-PP de la RDC augure d'un bon traitement de la question. La R-PP en l'état ne donne certes que des éléments très généraux sur les types d'écosystèmes, mais il est prévu de bien documenter les caractéristiques et les enjeux écologiques des écosystèmes dans le cadre de l'évaluation environnementale et sociale stratégique à mener. Celle-ci doit permettre de décrire *« l'environnement naturel : notamment la cartographie de base, les divers écosystèmes, les ressources forestières, la biodiversité, les fonctions des forêts pour la régulation du climat et des eaux, les espèces menacées et/ou endémiques, et les habitats critiques, sensibles et/ou en danger, le réseau des aires protégées, […] les menaces et opportunités qui impactent ces écosystèmes […]* [et d'identifier] *précisément des groupes ethniques, avec localisation géographique et estimation du nombre ainsi qu'une revue historique de la présence des groupes autochtones et de leur évolution dans le temps et l'espace »* (Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010, p. 142).

Dans les autres R-PPs de notre corpus, la description environnementale des écosystèmes forestiers et l'identification des enjeux environnementaux sont partiels voire inexistants. La R-PP du Kenya se distingue en situant les zones à fort enjeux hydriques. Les R-PPs de Madagascar, du Vietnam, de la RCA et de la Colombie de leur côté, caractérisent et localisent les grands types de forêts. Pour ce qui est de la moitié restante du corpus, à savoir les R-PPs du Panama, de Guyana, de l'Indonésie, du Mexique, du Ghana, de République du Congo et du Cambodge, elles n'intègrent aucun élément de caractérisation écologique des écosystèmes forestiers et des enjeux environnementaux.

Illustration 47 : Caractérisation des écosystèmes forestiers et des enjeux environnementaux dans les R-PPs. Source : *Auteur.*



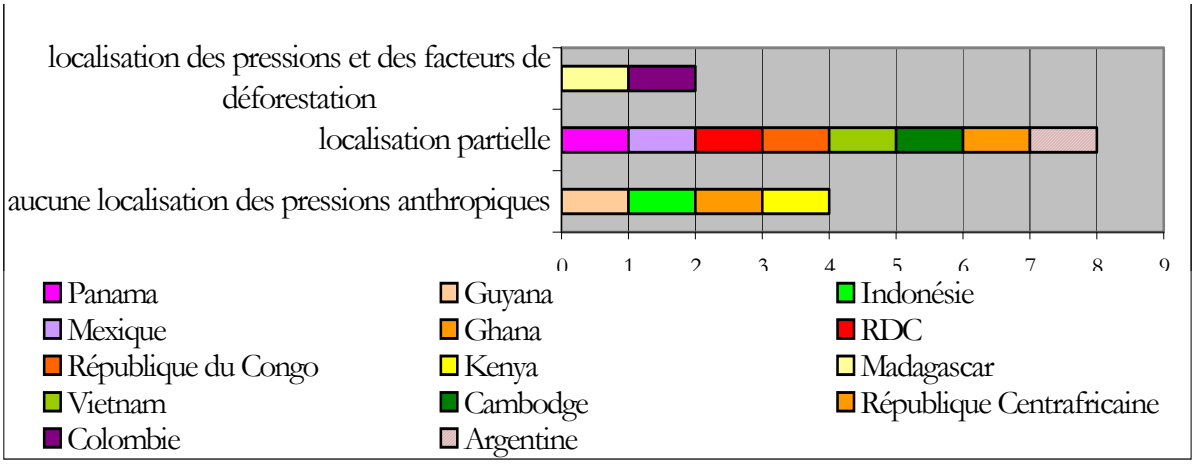
En hachuré : R-PP ne faisant pas partie du corpus ; en dégradé : le traitement de la question est différé à la phase de mise en oeuvre de la R-PP

2.2.3. Localisation des pressions sur les écosystèmes

Associée à la démarche précédente de caractérisation écologique des écosystèmes, la localisation des pressions sur les écosystèmes forestiers doit permettre de dégager les zones de forts enjeux écologiques et les zones prioritaires pour des mesures REDD+ qui viseraient la synergie entre les retombées positives en termes de carbone et de biodiversité. Même si le formulaire de R-PP ne comporte aucune exigence ni recommandation sur la localisation des pressions anthropiques sur les écosystèmes, nous cherchons malgré tout à voir si certaines R-PPs situent les problèmes de déforestation et se donnent les moyens de mettre en œuvre des mesures REDD+ là où des enjeux écologiques prégnants existent.

Seuls deux pays, la Colombie et Madagascar, se démarquent du corpus. Le premier en déclinant des taux de déforestation par région, en soulignant les zones de forte déforestation et en s'efforçant de situer les facteurs de déforestation (República de Colombia, 2011), le second en présentant, dans des tableaux de synthèse, l'ampleur et la localisation des différents facteurs et en précisant, le plus souvent, le type de forêt concerné (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010, p. 34□35). Plus de la moitié des R-PPs – celles du Panama, de la RDC, du Mexique, du Vietnam, du Cambodge et de la RCA - ne situe que partiellement ou grossièrement les pressions sur les forêts, sans les recouper avec des considérations écologiques et un tiers des R-PPs, à savoir celles du Guyana, de l'Indonésie, du Ghana et du Kenya, n'aborde pas du tout la question.

Illustration 48 : localisation des pressions anthropiques sur les écosystèmes dans les R-PPs. Source: *Auteur.*



2.2.4. Conclusion

En conclusion, nous souhaitons souligner que le cadrage environnemental du problème de la déforestation apparaît peu pertinent dans la majorité des R-PPs, ce qui est à rapprocher de l'absence d'instructions du formulaire en la matière.

Premièrement, la définition de ce qui est considéré comme « forêt » est globalement peu abordée par les R-PPs. Dans plus de la moitié des R-PPs du corpus la définition n'est ni donnée ni discutée. Dans l'autre moitié, c'est la définition de la FAO qui assimile les plantations aux forêts naturelles qui est retenue. Seule la Colombie se distingue, en restreignant sa définition aux forêts naturelles et en se donnant un taux minimal de couverture élevé.

Deuxièmement, la grande majorité des pays ne caractérise pas les écosystèmes forestiers ou alors de façon très partielle : seuls les grands types de forêts seront donnés ou seul le service hydrique sera abordé. Deux R-PPs, celles de l'Argentine et de la RDC, se distinguent des autres en abordant la question de façon relativement exhaustive, en considérant le type de forêt, les enjeux en termes de biodiversité, de services écosystémiques, de connectivité et de lieu de vie des populations forestières. Remarquons d'une part que le coordinateur de la R-PP de l'Argentine est biologiste et qu'il a très largement contribué au document (*entretien avec le Point focal argentin au FPCF, mars 2010*), et d'autre part que la RDC est engagée dans une démarche nationale impulsée par le programme ONU-REDD (Programme ONU-REDD, 2012) qui consiste à établir des principes et critères sociaux et environnementaux nationaux (cf. chapitre 2).

Troisièmement, la localisation des pressions sur les écosystèmes est abordée de façon très partielle dans les R-PPs. Pourtant, associées à la caractérisation des enjeux environnementaux, de telles informations sont nécessaires non seulement pour un recadrage du problème pertinent d'un point de vue écologique mais aussi pour la poursuite des engagements pris dans le cadre de la CDB. Seuls les R-PPs de Madagascar et de la Colombie s'efforcent de situer les pressions sur les écosystèmes. Madagascar s'est appuyé pour cela sur le vaste travail de cartographie réalisé par l'ONG Conservation International (CI) très présente dans le pays ; quant à la Colombie, elle a adopté une approche régionale pour sa stratégie nationale REDD+ (*entretien avec le Point focal colombien au FPCF, juin 2010*) (República de Colombia, 2011) qui passe par des diagnostics régionaux spécifiques de la déforestation et l'établissement de scénarii de référence sub-nationaux nécessitant une caractérisation régionale des écosystèmes.

Maintenant que nous avons analysé la façon dont les R-PPs cadrent le problème de la déforestation, penchons nous sur les diagnostics qu'elles proposent.

2.3. Les diagnostics de la déforestation et de la dégradation présentés dans les R-PPs

Les diagnostics de la déforestation et de la dégradation sont une étape-clé pour l'élaboration de stratégies REDD+ pertinentes et efficaces. Ils doivent permettre d'identifier et de caractériser les principales activités responsables de la déforestation et les processus dommageables à l'œuvre pour ensuite être à même de formuler une réponse appropriée.

Ils constituent le second volet de notre analyse. Dans cette sous-partie et dans les annexes n°4.2 et 4.3 consacrées à deux pays (le Mexique et la République du Congo), nous nous penchons successivement sur :

- la qualité du diagnostic ;
- les principaux facteurs directs mis en évidence ;
- les facteurs sous-jacents.

2.3.1. Des diagnostics souvent peu précis et peu clairs qui ne permettent pas de bien se représenter le problème de déforestation

En dehors de quelques rares exceptions, la majorité des diagnostics des R-PPs et R-Plans analysés ne permet pas de bien se représenter les dynamiques sectorielles de déforestation et les facteurs sous-jacents. Divers procédés d'altération de la clarté des diagnostics sont à l'œuvre : absence de hiérarchisation de l'importance des facteurs, diagnostics extrêmement succincts, ou au contraire, liste exhaustive de facteurs directs et / ou indirects dans laquelle se trouvent noyés les principaux enjeux, ou encore manque de cohérence de l'exposé (facteurs passés confondus soit avec les dynamiques actuelles, soit avec les efforts engagés etc.). Pourtant, la clarté du diagnostic est la condition nécessaire à l'élaboration d'une stratégie pertinente.

Premièrement, très peu de R-PPs se prononcent sur les **poids relatifs des diverses causes directes** de déforestation et de dégradation. Sur les treize R-PPs, seules quatre, celles de Guyana, du Mexique, du Ghana et de Madagascar, donnent des éléments de quantification relative des facteurs les uns par rapport aux autres, ce qui permet de se rendre compte de l'ampleur des emprises respectives des secteurs sur la ressource forestière. La République du Congo, le Kenya, la RCA et la Colombie proposent, quant à eux, des éléments de classement grossiers, de telle sorte que l'on peut au moins se figurer le secteur le plus impliqué. Les cinq pays restants (Panama, Indonésie, RDC, Vietnam, Cambodge) listent les causes de déforestation sans les quantifier ni les hiérarchiser. Dans certains cas où des données quantitatives sont fournies, elles peuvent être peu pertinentes (Colombie, Cameroun notamment). Le Cameroun, par exemple, donne les superficies totales consacrées à l'agriculture de

rente et à l'agro-industrie mais ne précise pas la part cultivée sur des terres forestières. C'est pourtant cette information qui permettrait d'apprécier l'ampleur des pressions agricoles sur les forêts.

Deuxièmement, certaines R-PPs pratiquent la dilution en arborant **des listes exhaustives des facteurs de déforestation** sans souligner les facteurs déterminants. C'est le cas de la R-PP du Cambodge qui énumère des facteurs sous-jacents (dans le secteur forestier[160] et hors secteur forestier[161]) sans les associer aux facteurs directs identifiés, et sans se prononcer sur ceux qui pourraient être considérés comme les plus importants. La R-PP de la Colombie est également floue sur les facteurs sous-jacents de la déforestation et préfère un énoncé de portée générale à une analyse contextualisée de ces facteurs[162]. Quant à la R-PP de Panama ; elle mentionne six facteurs de déforestation qu'elle met en regard d'une autre énumération de facteurs sous-jacents (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 17)

Troisièmement, certaines R-PPs (Ghana, Kenya) **confondent facteurs directs et indirects**. La R-PP du Kenya en donne la meilleure illustration : elle considère la mauvaise gouvernance, la pauvreté, les pressions démographiques et le manque de connaissance comme des pressions directes, alors qu'ils sont habituellement désignés comme des facteurs sous-jacents (Geist & Lambin, 2001).

Enfin, dans plusieurs R-PPs, notamment les premières examinées, **les diagnostics de l'usage des terres et des changements d'usage sont mal structurés**, ce qui ne permet pas de bien se représenter les dynamiques à l'œuvre. La description des facteurs de déforestation actuels se retrouve bien souvent noyée dans un texte peu problématisé. C'est le cas notamment des R-PPs du Mexique, de l'Indonésie, du Ghana et de Guyana. Dans la section « diagnostic » de la R-PP de Guyana par exemple, on trouve très peu d'éléments de diagnostic à proprement parler, à la place les « *efforts nécessaires pour REDD+* » sont d'ores et déjà développés.

---

160 *"Lack of demarcation of forest areas; Low institutional capacity and weak policy implementation; Inadequate forest law enforcement; Weak forest sector governance (Low levels of stakeholder participation and involvement; Lack of transparency and accountability; inadequate assessment of social and environmental impacts), Lack of sustainable or alternative supply of wood and timber, including for wood energy to meet demand; Demand for wood energy for domestic and industrial use; Low efficiency of wood conversion and use for construction, energy production, etc. , Lack of incentives promoting sustainable management of forests; Lack of finance to support sustainable forest management activities by line agencies, local authorities and local communities"* (Forestry Administration, 2011, p. 35)

161 *"Population increase, poverty, rising incomes and demand for resources, increasing accessibility of forest areas, low agriculture yields, migration into forest areas, low agriculture yields, new settlements including in borders areas, Large-scale agro-industrial developments (including economic and social land concessions and other concessions); Land speculation; Regional demand for resources; Poor ESIA regulations and lack of implementation; Governance (Weak forestland tenure, tenure is weakest in forests and other areas outside residential or farming zones; Land grabbing; Weak enforcement of the law; Limited implementation of land registration (private and state); Insufficient implementation of land-use planning; Overlapping/unclear jurisdictions; Social norms (claiming land through utilisation); Economic benefits provided by sustainable management of forests at the national level often appear lower than alternative land-uses; Opportunity costs of sustainable management of forests at the local level; Low awareness of environmental roles of forests"* (Forestry Administration, 2011, p. 35)

162 « *son múltiples los factores que determinan un uso específico de la tierra, el cual puede depender de diversos determinantes biofísicos, culturales y/o normativos, así como de la capacidad técnica y económica de los propietarios o usuarios de la tierra, diferentes tendencias de mercado y parámetros de rentabilidad, presiones demográficas, factores de seguridad, facilidades de logística […], e incluso la disponibilidad de información sobre los beneficios y desventajas de las diferentes opciones* » (República de Colombia, 2011, p. 72)

2.3.2. L'agriculture, le principal facteur de déforestation

En dépit du manque de précision et de clarté des diagnostics, l'agriculture se dégage comme principal facteur de déforestation. En effet, huit des neuf pays qui hiérarchisent les facteurs directs de déforestation, placent l'agriculture en premier ; seul le Guyana, désigne le secteur minier comme secteur majeur de déforestation au niveau national.

L'agriculture de subsistance sur brûlis est désignée par de nombreux pays comme le type d'agriculture majoritairement responsable de la déforestation (Guyana, la République du Congo, RCA, Cameroun). Pour autant, les processus sont souvent mal décrits, comme le soulignent d'ailleurs les experts du FPCF dans certains cas[163], ce qui alimente les controverses relatives à la part des activités traditionnelles dans la déforestation (cf. chapitre 1). Sur ce thème, les R-PPs de la RCA, du Cameroun et de la République du Congo nous semblent les plus éclairantes. La R-PP de la RCA aborde les questions agricoles sous l'intitulé « *agriculture itinérante sur abattis-brûlis non durable* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 35). Pourtant, l'agriculture sur brûlis est traitée selon des termes très généraux, sans que les lieux et l'ampleur de ces pratiques ne soient précisés. Par ailleurs la R-PP précise que « *l'implantation des cultures de rente est aussi cause de déforestation*…. » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 42) et le diagnostic développe d'ailleurs davantage les activités agricoles de rente que les activités d'abattis brûlis. En outre, « *des investissements possibles dans de grandes plantations agricoles (coton, tabac, café, céréales, palmiers à huile, biocarburants, etc.), dans l'esprit du PDA intitulé « horizon 2012 » et dans le cadre d'un phénomène mondial d'accaparement des terres (« land grabbing »)* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 42) sont envisagés comme facteurs de déforestation à venir. En toute cohérence, l'agriculture de rente devrait donc être citée parmi les facteurs de déforestation et ne pas rester dans l'ombre de l'agriculture traditionnelle, seule pointée.

Si la R-PP de la RCA mentionne dans quelles circonstances l'agriculture sur brûlis peut être considérée comme facteur de déforestation (augmentation démographique et raccourcissement des temps de jachère), ce n'est pas le cas de la R-PP du Cameroun. Tout en désignant l'agriculture sur brûlis comme « *une des principales causes de la déforestation* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 32), et en la citant avant les autres types d'agriculture, elle ne souligne pourtant à aucun moment le raccourcissement du cycle de brûlis, seul paramètre qui puisse transformer cette pratique à priori durable en pratique, à long terme, non durable. Les agricultures de

[163] "*The R-Plan identifies poverty as a cause of deforestation. This vision fails to recognize that in many cases Indigenous Peoples and other low-income groups in Panama have actually helped to conserve the country's forests and have a great deal of knowledge that needs to be considered if this strategy is to succeed. For example, if the government wants to limit slash and burn agriculture in the indigenous Comarcas, it first needs to understand the practice better and discuss the issue seriously with the communities and then work with them to develop options that maintain the communities' traditions and livelihoods"* (Kaimowitz & al., 2009, p. 6)

rente et industrielles ne sont pas qualifiées de causes majeures de déforestation et viennent ensuite, alors qu'elles génèrent de la déforestation à proprement parler en convertissant de façon *pérenne* des terres forestières en terres agricoles, à la différence de l'agriculture sur brûlis dans laquelle la déforestation est temporaire, comme le précise la R-PP-même. Au vu des projets actuels de développement des plantations de palmiers à huile sur de vastes surfaces forestières[164,165] (Hoyle & Levang, 2012), la R-PP ne documente visiblement pas assez le diagnostic de la déforestation et attribue des poids relatifs incorrects aux différents types d'agriculture.

La R-PP de République du Congo, minimise également l'agriculture de rente par rapport *« à l'agriculture familiale, consommatrice d'espaces à défricher »* qualifiée de « *principale cause directe, passée et actuelle, de déforestation et dégradation*» « *dans le domaine agricole »* (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33). D'après la R-PP, « *l'agriculture industrielle (palmier à huile, hévéa, café, cacao) est, quant à elle, peu développée. […] une relance des productions de rente (cacao, café, palmier à huile, etc.) est toujours probable, quoique difficile à anticiper »* (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 36). Pourtant, des projets de plantations de palmiers à huile sont ici encore d'actualité[166], et plusieurs études alors en cours visent précisément à identifier les opportunités d'expansion de l'agriculture[167].

2.3.3. Les facteurs sous-jacents

A côté des raisons techniques, économiques, démographiques, culturelles, la dimension politique n'est certes qu'une des dimensions pouvant expliquer les pressions sectorielles sur les forêts (Geist & Lambin, 2001). Néanmoins, qu'il s'agisse de forêts publiques ou privées, une lecture du problème soulignant la responsabilité de l'Etat et de l'administration est nécessaire pour bien appréhender le problème de la déforestation. En effet, l'Etat joue dans tous les cas un rôle d'acteur régulateur - qu'il peut exercer à des degrés divers - dans la mesure où il a la charge des réglementations, des politiques environnementales et de leur mise en œuvre. Il peut aussi être un acteur sectoriel directement responsable de la déforestation, lorsque des politiques publiques favorisent les déboisements.

Dans l'ensemble des pays, les ministères sectoriels en charge de l'agriculture ou de l'exploitation minière mènent des politiques sectorielles extra-forestières qui conduisent à *déboiser*. Dans quelques pays, c'est

164 Cameroun : Herakles Farms détruit la forêt et les habitants. Feature Story - novembre 26, 2012. http://www.greenpeace.org/africa/fr/Actualities/actualites/Cameroun--Herakles-Farms-detruit-la-foret-et-les-habitants/. Dernier accès le 1er février 2013

165 « Les Palmiers de la Colère » de Franck Bieleu.

166 Plantation de 7000 ha de palmiers à huile réalisée au cœur de la concession de l'Industrie forestière de Ouesso, dans le département de la Sangha (Bayol & Eba'a, 2009)

167 L'étude du secteur agricole lancée par la Banque africaine de Développement (avis à manifestation d'intérêt : n° 001/MAE/PRESAC/BAD/2010, Date : 31/01/2010)

l'administration forestière elle-même qui assume une politique de déforestation : c'est le cas de l'Indonésie avec les statuts de « forêts de conversion » décrétés pour l'expansion des plantations de palmiers à huile sur terres forestières (y compris forêts primaires) (Ministry of Forestry, 2009) et du Cambodge avec les concessions de terres à usage économique (CTE) octroyées pour l'expansion de l'agriculture ou l'exploitation minière par le ministère en charge des forêts (Forestry Administration, 2011). Par ailleurs, dans la plupart des pays, l'administration en charge des forêts déploie des politiques d'exploitation forestière qui peuvent *dégrader* les forêts.

Comment les diagnostics présentés dans les R-PPs rendent-ils comptent de cela ? Quelle place est accordée à la dimension politique de la déforestation ?

- Une tendance à atténuer l'importance des facteurs de nature politique

Il ressort de notre analyse, que bon nombre de R-PPs du corpus donnent effectivement un poids insuffisant au facteur politique, et ce en usant de procédés variés : omissions, euphémismes, dépersonnalisation du diagnostic, politique traitement *à part*.

Les réglementations environnementales et leur application

La plupart des R-PPs traitent de la mauvaise application des lois et notamment des lois environnementale à travers le concept de *gouvernance* forestière. Mais les diagnostics restent bien souvent succincts et peu problématisés en lien avec le contexte spécifique du pays (ses réglementations, ses contraintes de mise en œuvre etc.). La R-PP de Madagascar nous semble être une des plus illustratives à ce sujet : les sections consacrées au diagnostic politique s'avèrent courtes, de portée tout à fait générale et les précisions relatives au contexte national sont rares (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010).

Les politiques publiques favorisant la déforestation

Pour son très bon diagnostic de la déforestation et notamment le traitement de la dimension politique et de la responsabilité des politiques publiques, la R-PP du Vietnam mérite d'être citée en exemple. La stratégie de développement de l'agriculture 2011-2015 du ministère de l'Agriculture est désignée pour expliquer l'expansion de l'agriculture aux dépens des forêts (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011) et la procédure de classification des forêts naturelles dégradées destinées à la reforestation par plantations d'hévéa et d'acacia est analysée de façon critique : elle conduirait à détruire des forêts qui seraient dans des dynamiques de régénération (Ministry of Agriculture and Rural

Development, 2011, p. 27)[168]. La R-PP de la Colombie de son côté aborde de façon détaillée les différentes causes de la déforestation, y compris l'exploitation minière largement favorisée par l'Etat.

A l'opposé, le diagnostic présenté par la R-PP du Guyana témoigne d'une **omission totale** des facteurs de déforestation de nature politique (Guyana Forestry Commission, 2009). Il ne se prononce pas sur le caractère légal de l'exploitation minière et de l'exploitation forestière qui sont les principaux facteurs de déforestation et de dégradation de terres forestières publiques[169]. Dans le cas du Kenya, alors que la révision de politiques, programmes, lois et institutions[170] et la poursuite de l'analyse des facteurs de déforestation[171] étaient mentionnées dans des sections introductives, lorsqu'il s'agit de planifier les activités à conduire, aucune analyse des politiques sectorielles n'est envisagée. Le diagnostic de la R-PP du Panama est, de son côté, **très partiel** pour ce qui est des facteurs politiques de la déforestation : seul est mentionné le Code agricole qui prévoit l'octroi de titres de propriété après déboisement et incite indirectement à celui-ci.

Si les autres R-PPs ne sont pas muettes sur ces questions, les diagnostics n'en demeurent pas moins biaisés. Certaines usent d**'euphémismes et de formules vagues** qui ne permettent pas de bien identifier le fond du problème. Le cas du Cameroun est l'un des plus éclairants : « *l'attribution de 28 permis d'exploration miniers et pétroliers à l'intérieur de 12 aires protégées* » serait le fait d'une « *insuffisance de communication et de coordination interministérielle* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 36). On imagine sans difficulté que de telles entorses à la réglementation environnementale relèvent davantage d'un rapport de force sectoriel très favorable au secteur minier que d'un simple manque de « communication ». Les deux ministères auraient-ils mieux communiqué et se seraient-ils mieux coordonnés, en aurait-il été autrement ? C'est en termes de pertinence des réglementations, de bonne mise en œuvre, qu'il faut analyser le problème si tant est que l'objectif de l'acteur régulateur soit d'avoir prise sur celui-là.

Certaines R-PPs comme celles de Madagascar ou de la RCA **abordent à part** les problèmes politiques (« gouvernance » et « politiques sectorielles »), hors des sections intitulées « causes sous-jacentes » de la déforestation, ce qui conduit à considérer ces aspects politiques comme des éléments de contexte sur

---

168 "*According to some experts this could affect much of natural forest in the Central Highlands.29 In addition, the system to carry out the forest inventory and verification of the criteria that determines the degraded forest and types of forest to be eligible for afforestation are open to influence. Given the concerns surrounding forest classification systems and approval procedures it is recommended this is re-examined*" (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011, p. 27).

169 « *Mining seems to be the single most major cause of degradation within the State Forest Estate*" (Guyana Forestry Commission, 2009, p. 7).

170 "*The progression from expressing an interest in to fully implementing a mechanism on REDD+ is a challenging task and requires cross-sectoral planning and coordination, as well as a revision of policies, programs, laws and institutions.* " (Guyana Forestry Commission, 2009, p. 7).

171 "*During the consultative process of R-PP implementation the analysis of drivers of deforestation and forest degradation will continue and will continue to inform strategic approaches to implementation of REDD+"* (Guyana Forestry Commission, 2009, p. 7).

lesquels on a peu de prise (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011; Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010). D'ailleurs dans le cas de la RCA où les grands axes de la stratégie REDD+ sont déclinés directement à partir des facteurs directs et indirects identifiés dans le diagnostic, les problèmes de gouvernance et de politiques sectorielles et environnementales, reportés à part, ne sont pas pris en considération. Qui plus est, les programmes sectoriels susceptibles de causer la déforestation ne sont pas mis en avant. La R-PP **se contente de lister toutes les politiques et programmes sectoriels sans rien avancer de leurs incidences sur les forêts**, ce qui est fréquent dans les R-PPs, notamment celles du Cameroun et de la République du Congo.

Enfin, dans plusieurs R-PP, les diagnostics **sont dépersonnalisés**. Citons à titre d'exemple la R-PP du Panama, dans laquelle c'est « *une approche incontrôlée du développement* »[172] qui est invoquée pour aborder les politiques publiques causant la déforestation. La R-PP du Cambodge, de son côté, utilise des formules sans sujet pour décrire les facteurs de déforestation, en particulier pour ce qui est de l'attribution de concessions de terres économiques dont l'Etat est responsable : « *large-scale agro-industrial developments (including economic and social land concessions and other concessions) »* (Forestry Administration, 2011, p. 34). Pour les autres facteurs, la construction grammaticale retenue est similaire : il n'est pas fait mention d'acteur (telle l'administration, les colons, telle type d'entreprises etc.) mais d'activité ou de phénomène non attribués : « *land privatisation […] and granting of economical land concessions* », « *production of rubber, sugar cane and more recently biofuels crops* » (Forestry Administration, 2011, p. 34). La Colombie a choisi pour sa part de documenter l'utilisation du sol et les changements d'usage des sols ; il en résulte un diagnostic géographique **dépersonnalisé, déresponsabilisé**, car aucun acteur n'est mentionné (República de Colombia, 2011).

- Une tendance, en contrepartie, à exacerber des visions du problème de déforestation d'ordre technique, démographique ou économique

En parallèle à la minimisation de la dimension politique de la déforestation, bon nombre de pays mettent en avant des déterminants d'ordre technique, démographique ou économique. La R-PP du Ghana est l'exemple le plus édifiant : aucun des neuf « facteurs immédiats » de déforestation mentionnés (qui sont en fait des facteurs sous-jacents) **n'est de nature politique** ; cinq des facteurs cités donnent une image du problème en termes économiques, trois d'entre eux en termes technologiques et le dernier en termes démographiques[173]. Dans le même esprit, la R-PP de

[172] « *Contributing factors in deforestation are said to be; an uncontrolled approach to development* » (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 17)

[173] « *The immediate drivers include: forest industry over-capacity [économique] ; policy/market failures in the timber sector [économique]; burgeoning population in both rural and urban areas, which increases local [démographique] ; demand for agricultural and wood products [économique] ; high demand for wood and forest products on the international market [économique] ; heavy dependence on charcoal and woodfuel for rural and urban energy [économique] ; limited technology development in farming systems [technologique] ; and continued reliance on cyclical 'slash and burn' methods to maintain soil fertility [technologique]; the prominence of one forest crop in the national economy (cocoa), and recent*

Madagascar n'évoque que des facteurs démographiques, techniques et économiques comme facteurs sous-jacents de la déforestation[174]. A noter, que la R-PP mentionne tout de même, mais dans des sections distinctes, les politiques sectorielles et environnementales ainsi que la gouvernance (fonctionnement et dysfonctionnements de la gestion forestière).

Dans d'autres R-PPs, si les facteurs politiques ne sont pas omis, ils ont néanmoins un poids relatif très faible. C'est le cas de la R-PP de la République du Congo, où sur les quatorze facteurs sous-jacents identifiés pour le développement de l'agriculture, la collecte de bois de chauffe et l'exploitation forestière, seulement deux sont d'ordre politique. Tous les autres sont d'ordre technique (six d'entre eux), économique (trois d'entre eux) et démographique (deux d'entre eux) (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010).

Dans certaines R-PPs, des facteurs politiques sont désignés comme des facteurs économiques. Dans la R-PP du Cameroun par exemple, le fait que le pays « *a prévu un développement se basant sur le monde rural mais aussi sur l'expansion de l'industrialisation* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 36) est présenté comme facteur économique. Pourtant, il s'agit bel et bien de politiques publiques sectorielles de développement. Les considérer comme facteurs économiques biaise le diagnostic et surtout l'identification de solutions en donnant l'impression que la situation échappe aux pouvoirs publics.

Enfin, il est courant que le problème de l'extension de l'agriculture soit abordé sous l'angle purement technique (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011; Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010; Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010; Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012)[175]. L'insuffisance des rendements serait en cause. Si la faible productivité est sans doute problématique dans les faits, poser le problème en ces seuls termes, et proposer comme solution corollaire une simple augmentation des rendements, ne permettra en revanche pas, à priori, d'endiguer la déforestation (Pirard & Belna, 2012). La théorie d'intervention est ici invalide. Seule une réflexion sur le système agraire et sur les systèmes de production aiderait à se prononcer sur la question. Sans mesure d'accompagnement, notamment réglementaire ou incitative, pour limiter l'extension des surfaces

---

varietal changes (from shade to full-sun), have also exerted a major influence on trends in forest cover [technologique]» (Forestry Commission Ghana, 2010, p. 35).

174 « *La Croissance démographique rapide qui génère une demande en cultures de subsistance et de rente [démographique] ; les migrations du fait d'un accès libre aux ressources forestières [démographique] ; une agriculture non durable [technique] ; la mauvaise gestion de la fertilité des sols & les problèmes de productivité [technique] ; la pauvreté et la précarité des modes d'existence des ménages [économique] ; L'absence d'incitations financières pour une utilisation durable des ressources [économique] ; la sous-estimation de la valeur de la forêt sur pied [économique]* » (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010, pp. 29–30)

175 L'Argentine, par contre, fait le lien entre l'intensification de la culture du soja dans le Chaco et la déforestation dans cette région. Montrant que ce n'est pas parce qu'on intensifie qu'on réduit les pressions sur les forêts. D'autres facteurs (économiques, politiques, technologiques) entrent en ligne de compte.

cultivées, il n'y a aucune raison que l'agriculteur maintienne fixes les surfaces cultivées. Il pourra chercher à diversifier ses productions, à être davantage rémunéré, etc.

2.3.4. Conclusion

En conclusion de ce deuxième volet de notre analyse, soulignons quelques-uns des principaux traits communs des diagnostics de la déforestation exposés dans les R-PPs. Même si les instructions du formulaire mettent l'accent sur l'importance du diagnostic, en particulier sur l'identification des facteurs extra-forestiers et des facteurs sous-jacents y compris politiques, les diagnostics présentés dans les R-PPs apparaissent globalement partiels et lacunaires.

Premièrement, la majorité des diagnostics soulignent mal les facteurs déterminants de la déforestation. Que ce soit en noyant les facteurs importants au milieu des facteurs secondaires, au contraire en ne citant sommairement que quelques facteurs d'ordre général, en tenant des propos de portée générale décontextualisés, ou encore en mélangeant facteurs directs et facteurs sous-jacents, les diagnostics présentés ne permettent globalement pas de se représenter clairement les processus de déforestation à l'œuvre. Il ressort néanmoins qu'à l'exception notable du Guyana qui attribue l'essentiel de la déforestation au secteur minier, la grande majorité des pays désigne l'agriculture comme le principal facteur de déforestation. Mais la part relative dans la déforestation des différents types d'agriculture est rarement détaillée et l'agriculture de rente n'est jamais explicitement désignée comme principal facteur de déforestation ; en revanche l'agriculture de subsistance sur brûlis l'est – dans les pays africains essentiellement -, mais les arguments avancés prêtent à critique.

Deuxièmement, un trait commun à la majorité des R-PPs consiste à minimiser la dimension politique des problèmes de déforestation, que ce soit du point de vue des réglementations environnementales ou sectorielles. Divers procédés sont à l'œuvre : omissions, documentation lacunaire, imprécisions, propos de portée générale traduisant mal la situation propre du pays, dépersonnalisation du diagnostic. En contrepartie les dimensions technologiques ou économiques sont amplifiées dans la plupart des R-PPs. Seules les R-PPs de la Colombie et du Vietnam se démarquent des autres par leur bon traitement de la question.

Maintenant que nous avons examiné les diagnostics de la déforestation que les pays proposent dans leurs R-PPs, voyons comment ils projettent d'y répondre avec leurs stratégies REDD+.

2.4. Les stratégies REDD+ proposées

Les stratégies REDD+ proposées par les pays permettent–elles de répondre aux facteurs de déforestation identifiés dans les diagnostics, d'une façon pertinente au regard des enjeux environnementaux ? C'est ce que cette sous-partie ainsi que les annexes n°4.2 et 4.3 consacrées au Mexique et à la République du Congo, s'attachent à analyser, en se penchant successivement sur :

- l'adoption éventuelle d'objectifs, et le cas échéant, leur nature et leur lien avec des politiques environnementales ;
- les risques environnementaux potentiels de certaines mesures REDD+ : les plantations et l'exploitation forestière ;
- la cohérence des mesures REDD+ envisagées avec les facteurs de déforestation identifiés dans les diagnostics.

2.4.1. Les stratégies REDD+ font-elles leurs les objectifs de certaines autres politiques environnementales ?

Le formulaire de R-PP ne comporte pas d'instruction particulière quant à l'adoption d'objectifs pour REDD+. Il est pour autant intéressant de voir si certains pays exposent leur intention de poursuivre, avec leurs stratégies REDD+, des engagements en matière de conservation des écosystèmes et de la biodiversité, engagements qu'ils auraient pu notamment prendre dans le cadre de la CDB.

Le Panama et le Cambodge sont les deux seuls pays à annoncer explicitement poursuivre les objectifs de la CDB dans le cadre de leurs stratégies REDD+[176] (Forestry Administration, 2011, p. 49, 53). Une telle prise de position figure également dans la R-PP de la Colombie mais en tant que revendication des communautés afro-descendantes, une revendication que l'administration ne fait pas explicitement sienne (República de Colombia, 2011, p. 110). En dehors de ces trois pays, aucun autre n'évoque la poursuite des objectifs de la CDB dans le cadre de REDD+.

D'ailleurs les stratégies REDD+ de ces trois pays, en plus de s'inscrire dans des stratégies forestières, s'inscrivent dans des stratégies nationales environnementales. Le R-Plan du Panama « *has many references to how the REDD strategy will benefit biodiversity and watershed functions and proposes activities to monitor those benefits* » (Kaimowitz & al., 2009, p. 9) et les objectifs énoncés pour la stratégie REDD+ témoignent bien d'une ambition environnementale dépassant le carbone : *« national environment objective : […] In other*

176 "*The REDD Strategy complies with the objectives of the three Rio Conventions: Conservation of biodiversity, Climate Change, and Actions to Combat Desertification and Drought. Achieving those objectives requires actions geared to conservation of biodiversity through interconnection of biological corridors as well as the implementation of sustainable land management practices designed to stop soil degradation and mitigate climate change. As regards the Biological Diversity Convention of 1992, the REDD strategy would ensure connection between the biological corridors being worked on nationwide by producing environmental goods and services in ways that at the same time make it possible to attend to the zones hardest hit by soil degradation*" (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 37).

words shared environmental management based on watershed management to restore forest cover and reduce the deforestation rate in strategic alliance with communities » ; « global environment objective : Conservation of internationally important biological diversity, protection of mountain and coastal forest ecosystems (REDD) and mitigation of climate change » (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 36). La R-PP du Cambodge s'inscrit dans les stratégies nationales en faveur des aires protégées et des pêches (Forestry Administration, 2011, p. 45). Quant à la Colombie, « l*a ENREDD+ reconoce que las acciones REDD+ son un medio para aportar a la disminución de las tasas de deforestación del país y para mantener unas coberturas forestales proveedoras de importantes bienes y servicios ecosistémicos para la nación, de ahí que se reconoce que la ENREDD+ hace parte de la estrategia de reducción de deforestación del país, y es coherente con otras políticas ambientales orientadas a realizar una gestión adecuada de la biodiversidad y los recursos naturales del país, tales como Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, la Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales en construcción, entre otras »* (República de Colombia, 2011, p. 85).

Plusieurs pays du corpus (Cambodge, Vietnam, Kenya et Indonésie) annoncent inscrire leurs stratégies REDD+ dans le cadre de leurs stratégies nationales forestière ou de développement (cf. tableau n°12).

Tableau 12 : Rattachement des stratégies nationales REDD+ à des politiques nationales. Source : *Auteur.*

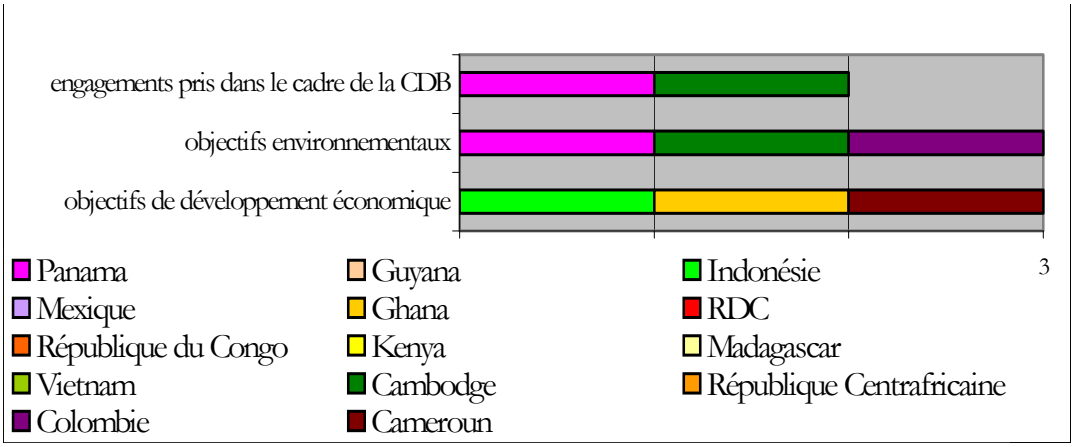
La stratégie REDD+ du Cambodge	est coordonnée à la stratégie pour les Aires protégées, endosse les objectifs de la stratégie rectangulaire (2008-2013) qui vise à maintenir un minimum de 60% de couvert forestier et ceux du programme forestier national qui fixe les surfaces pour différents types de forêts (Forestry Administration, 2011)
La stratégie REDD+ du Vietnam	est censée s'inscrire dans les objectifs du programme 661 de reboisement et dans ceux de la stratégie nationale 2001-2010 qui prévoyait l'augmentation des surfaces en plantations (de 5 millions d'ha) et le maintien des superficies de forêts naturelles (à 10 millions d'ha) (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011)
La stratégie REDD+ du Kenya	reprend les objectifs de l'Acte forestier en matière de boisements (Kenya Forest Service, 2010)
La stratégie REDD+ de l'Indonésie	reprend les cinq politiques prioritaires établies dans le secteur forestier (Ministry of Forestry, 2009)

Le Ghana[177], l'Indonésie et le Cameroun quant à eux, associent à leurs stratégies REDD+ des objectifs de développement économique. Au vu des facteurs impliqués dans la déforestation de ces pays, la compatibilité de ces objectifs avec une atténuation de la déforestation des forêts naturelles est posée. Dans le cas du Cameroun par exemple, la R-PP précise que « *la REDD+ ne s'opposera pas aux projections de développement pour le Cameroun » ;* la stratégie REDD+ *« s'affirme même comme un levier de développement »*

[177] La R-PP du Ghana précise que : "*Agro-industrial enterprise has had a poor record to date, though development of the sub-sector is a government priority. A major programme of investment will be required to develop the agricultural and pastoral economies in more carbon-friendly directions, balancing the interests of the smallholder and industrial sectors*" (Forestry Commission Ghana, 2010, p. 37).

(Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 52). En somme, elle ne remettra pas en question les politiques sectorielles de développement, alors même que celles-ci contribuent à la déforestation. Pour ce qui est des autres pays, les objectifs formulés sont des objectifs de portée générale relatifs au climat, du type « l*es émissions nettes de GES des forêts diminuent* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 4).

Illustration 49 : Les objectifs des stratégies REDD+ figurant dans les R-PPs. Source: *Auteur*



2.4.2. Les stratégies REDD+ sont-elles envisagées pour ne pas causer de dommages et favoriser les retombées environnementales positives ?

Dans le premier chapitre, nous avons présenté les sauvegardes environnementales et les retombées environnementales positives que l'on peut attendre d'activités entreprises dans le cadre de REDD+. Les garanties de Cancun, les normes sociales et environnementales du CCBA et les principes et critères du programme ONU-REDD portent des positions plutôt ambitieuses en la matière. Sur le volet « ne pas causer de dommages », ces initiatives s'accordent sur le fait que les activités REDD+ ne doivent pas conduire à déboiser directement (via des plantations) ou indirectement (via le déplacement des facteurs de déforestation); par contre, seules les normes du CCBA traitent symétriquement la dégradation des forêts. Pour ce qui est du volet « favoriser les retombées positives », il existe également un gradient de préconisations, plus ou moins explicites selon les initiatives. Nous examinons ici comment les pays envisagent les boisements et la préservation des forêts naturelles dans le cadre de REDD.

- Les boisements envisagés sont-ils pertinents pour la biodiversité ?

Rappelons que seule la Colombie a exclu du périmètre de REDD+ les boisements, pour tous les autres pays, ceux-ci constituent une mesure REDD+ possible. Ils sont d'ailleurs nombreux à l'envisager (République du Congo, RCA, RDC, Cameroun, Kenya, Vietnam, Panama et le Mexique). Or, les modalités selon lesquelles ces boisements sont envisagés – choix des essences, localisation, complémentarité avec ou alternatives à des mesures de préservation des forêts naturelles -

conditionnent leur pertinence au regard des enjeux environnementaux de REDD+, la réalisation de boisements pertinents pour la biodiversité plaide en faveur de l'utilisation d'essences endémiques, du fait de favoriser la connectivité ou de restaurer des zones dégradées (cf. chapitre 1).

La stratégie REDD+ de Panama est la seule qui discute le choix des zones et des essences du point de vue de l'écologie forestière et les risques de déplacement de la déforestation (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009). Elle se veut étroitement articulée à la Stratégie nationale pour l'environnement et à ce titre, elle s'inscrit dans un ensemble de programmes environnementaux nationaux existants, en particulier celui de restauration des habitats dégradés, visant à consolider le réseau hydrique, la connectivité forestière et les corridors biologiques. En conséquence, les reboisements envisagés dans le cadre de la stratégie REDD+ sont destinés à rétablir les fonctions hydriques et à accroître la connectivité au sein du corridor méso-américain[178].

Pour tous les autres pays, il est frappant de constater que, malgré la riche littérature consacrée aux risques de REDD+, en particulier à ceux associés aux plantations, aucun ne discute la pertinence, du point de vue de l'écologie forestière, des boisements qu'il envisage.

Le cas de la République du Congo mérite d'être relaté. La version de mai 2010, validée sous réserve de certaines modifications par le Comité des Participants, propose deux mesures pour diminuer la dégradation des forêts et la déforestation causées par la collecte de charbon de bois en périphérie des villes. L'une des deux consiste en des boisements[179] ; mais peu de détails sont donnés sur l'ampleur de ces boisements et les modalités qui seraient retenues. Au deuxième semestre 2010, la R-PP est révisée pour répondre aux réserves exprimées par le Comité des Participants. Le projet de boisement n'est pas concerné par ces demandes de modifications. Pourtant, un encadré portant sur le Programme national d'Afforestation et de Reboisement (PNAR) a été ajouté (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2011, p. 64). Il développe, sur une page, un projet de boisement de grande ampleur[180] : « *1 million d'hectares de plantations forestière et agroforestière sur une période de*

[178] *« As regards the Biological Diversity Convention of 1992, the REDD strategy would ensure connection between the biological corridors being worked on nationwide by producing environmental goods and services in ways that at the same time make it possible to attend to the zones hardest hit by soil degradation » "Zones that require urgent restoration and are most vulnerable to degradation, while still possessing a wealth of natural potential threatened by inappropriate practices, constitute a major problem for sustainable development. These zones should be at the center of the policies and actions outlined in the National Environment Strategy, based on Environmental Land Management according to watersheds, which makes it possible to identify the potential, limitations, and problems associated with the terrain and, with them in mind, to arrange for appropriate use of physical spaces and prevent and mitigate disasters"* (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 37)

[179] *« Les reboisements et la restauration forestière sont des options intéressantes pour augmenter l'offre de bois afin de réduire les pressions sur les forêts naturelles. Il faut cependant noter que les impacts de ces mesures ne deviennent effectifs qu'à moyen ou long terme, même en utilisant des espèces à croissance rapide. Il existe en effet deux types de reboisements : (i) à des fins énergétiques (utilisant souvent des essences exotiques à croissance rapide comme l'Eucalyptus, l'Acacia, etc.) et (ii) à vocation de production de bois d'œuvre et de service (essences autochtones de valeur comme le Limba, l'Okoumé, etc.. »* (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 47).

[180] « *Le coût du programme est évalué à 1.200 milliards de francs CFA soit environ 600 millions de dollars US. Les financements du programme proviendront de l'Etat (200 milliards FCFA à raison de 20 milliards FCFA par an) et des donateurs variés (1.000 milliards*

10 ans allant de 2011 à 2020 ». « *Ce programme vise la création des plantations forestières en savane avec des espèces à croissance rapide, les plantations de restauration forestière à base d'espèces locales et les vergers sur l'ensemble du pays* ».
Ce nouveau projet ne répond pas au facteur de déforestation relevé dans la R-PP validée par le CP, à savoir la collecte de charbon par les populations pauvres. Il s'adresse à un public cible tout autre : « l*es promoteurs des biocarburants, des usines de pâte à papier, de panneaux de fibres à moyenne et à haute densités, ainsi que ceux des huiles essentielles ou autres PFNL ». « [Ils] trouveront à travers ce programme, des opportunités d'investissement dans les plantations pour satisfaire à terme, leurs besoins en matière première (bois d'industrie, huile, etc.)* ».

Les reboisements envisagés dans la R-PP de République du Congo révisée sont donc fortement problématiques, à plusieurs titres : leur ampleur, l'absence de considération portée aux sites de savanes visés et aux risques de déforestation indirecte, les essences à croissance rapide notamment considérées, la véritable vocation de la mesure et sa déconnexion d'avec le problème de déforestation présenté initialement et enfin l'irrégularité de la procédure suivie. A noter que cet ajout conséquent n'a pas été supprimé pour son caractère irrégulier, une fois que les ONGs observateurs au FPCF l'ont eu pointé du doigt (*entretien avec l'ONG FERN, février 2012*).

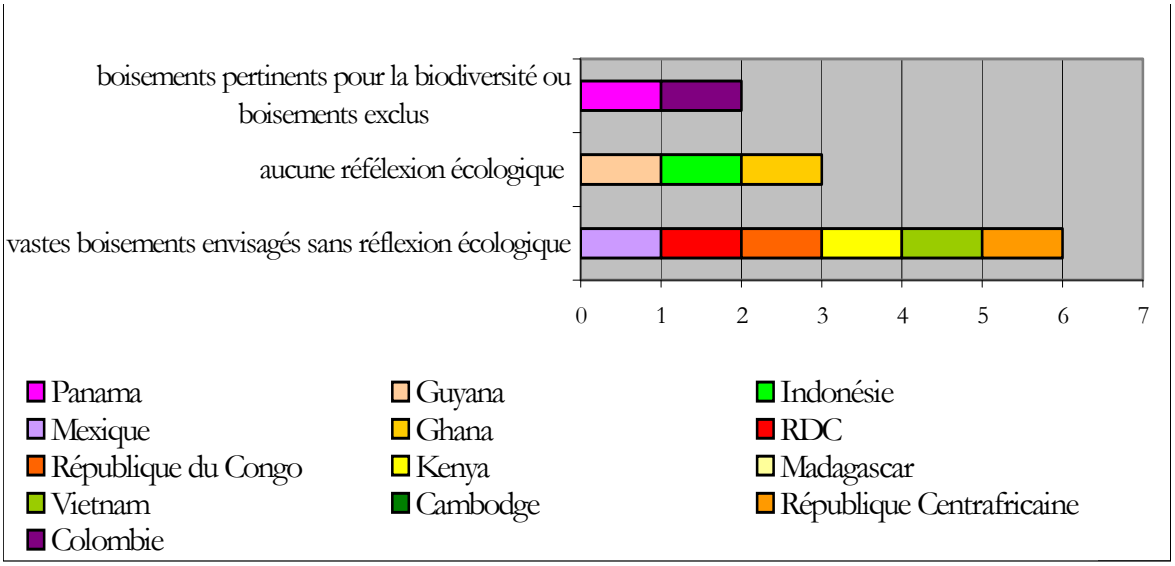
Dans le cas de la RCA, une « *politique de reboisement à grande échelle* » est envisagée (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 43). Si l' « *identification des sites à reboiser* », la « *cartographie puis [l']élaboration de projets de reboisement tenant compte des données biophysiques et socio-économiques locales* » sont évoquées, aucun détail concernant les lieux envisagés pour ces boisements ou les modalités des boisements (essences) n'est donné dans la R-PP. Dans le cas du Cameroun, les boisements sont également largement envisagés (pour la problématique charbon de bois, et pour la problématique exploitation de bois d'œuvre) ; toutefois ici encore ni les essences ni les zones choisies ne sont évoquées [181]. Il en est de même pour la RDC qui prévoit de « *mettre en place un programme ambitieux d'afforestation / reforestation touchant environ 13 millions ha dont : une partie en afforestation dans les zones marginales (savanes) ; une autre en reforestation des forêts dégradées* » (Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010, p. 122). En dehors d'une simple allusion au projet Ibi Bateke, dont les enseignements sont censés guider la mise en œuvre du programme de reboisements, aucune précision n'est donnée sur le type d'essences qui sera utilisé, ni sur les lieux envisagés. Le Kenya, qui envisage de reboiser largement (Kenya Forest Service, 2010), et le Vietnam, dont les boisements correspondent à une part importante de la stratégie REDD+ (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011), donnent tout aussi peu de détails.

FCFA à raison de 100 milliards FCFA par an) » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2011, p. 64).

[181] « *L'afforestation, la restauration et le reboisement pour la séquestration de carbone et la valorisation du bois a différentes fins en fonction de la zone agro-écologique (bois d'œuvre, bois de chauffe, bois de service, etc.), conformément aux directives du Plan national de Développement de Plantations Forestières (en cours de reformulation) et de la mise en oeuvre du Plan national de Lutte contre la Désertification* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 50).

La R-PP du Mexique évoque quant à elle la restauration de terres dégradées improductives. Cette mesure pourrait d'ailleurs s'avérer beaucoup plus importante qu'elle n'y paraît sur le papier, puisque ce seraient de vastes zones de « *matorales* » (savane arbustive) qui seraient visées (*entretien avec le Point focal mexicain au FPCF, mars 2010*). Ici encore, il n'y pas de réflexion critique qui soit menée sur ce programme de boisements à grande échelle. Le programme PROARBOL initié en 2001, est pris comme référence …alors qu'il a pourtant été vivement critiqué pour ses dysfonctionnements en matière de pratiques sylvicoles et pour ses problèmes de corruption (Diario Oficial, 2011) (cf. annexe n°4.2).

Illustration 50 : Les boisements dans les stratégies REDD+. Source : *Auteur.*



- La préservation des forêts naturelles est-elle visée en priorité ?

Des programmes de plantations de grande ampleur sont envisagés ; risquent-ils de masquer la poursuite voire l'accroissement de la déforestation ou de la dégradation des forêts ? Quelle place les pays donnent-ils à la préservation des forêts naturelles dans leurs stratégies REDD+ ?

La RCA et la RDC méritent d'être mentionnées car elles proposent des mesures REDD+ qui sont dommageables pour les forêts dans le sens où elles en promeuvent la dégradation. Il ne s'agit certes pas de convertir des forêts en plantations - ce que les garanties de Cancun visent à prévenir - mais d'octroyer des concessions pour l'exploitation forestière dans des zones de forêts naturelles. Dans le cas

de la RCA[182], il est prévu d'étendre l'exploitation industrielle dans un massif de forêts primaires au sud-est du pays, dans le cadre de REDD+. Or les pronostics donnés dans la section consacrée au scénario de référence, sur l'évolution de la déforestation, ne prévoient pas d'augmentation des pressions anthropiques dans cette zone ; et les pressions actuelles sont très faibles (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011). Le massif Sud-Est est le dernier massif de forêts primaires du pays. Dans le cas de la RDC, il est prévu, dans le cadre de REDD+, d'octroyer « *de nouveaux permis d'exploitation (10 millions ha en sus des 9 récemment confirmés) à la fin du moratoire, dans des périmètres identifiés à l'issue du zonage* » (Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010, p. 121). Dans les deux cas, qu'il s'agisse ou non de forêts primaires, les mesures REDD+ envisagées consistent précisément à favoriser la dégradation, ce qui est l'opposé de ce que l'on attend d'elles.

Pour ce qui est de « favoriser les retombées environnementales positives » de REDD+, nous constatons que seules la Colombie et le Kenya, priorisent les mesures REDD+ en plaçant en premier les mesures visant la lutte contre la déforestation et la conservation des forêts naturelles. Pour tous les autres pays, il faut examiner en détail les options stratégiques proposées pour apprécier le degré selon lequel elles permettent de répondre aux facteurs de déforestation. C'est l'objet de la sous-partie suivante.

2.4.3. Quelle pertinence des mesures REDD+ avec les facteurs de déforestation ?

Notre projet initial visant d'une part à mettre scrupuleusement en regard les mesures REDD+ et les facteurs de déforestation identifiés par chaque pays et d'autre part à tenter de dégager des statistiques sur le type de mesures envisagé par les pays, ce projet s'est trouvé confronté au manque de clarté des stratégies REDD+ et aux formules vagues employées. Nous avons été amenée à recentrer notre analyse sur les omissions et les incohérences plutôt que d'évaluer la pertinence des mesures, qui est difficile à appréhender.

Premièrement, l'évaluation de la pertinence des mesures au regard des facteurs de déforestation est rendue difficile par l'usage fréquent de tournures vagues et impersonnelles. En particulier, les verbes

182 « *Le massif du Sud-Est pourrait être aménagé selon les mêmes approches que celles adoptées par le PARPAF dans le massif du Sud-Ouest. Seraient aussi à développer la mise en oeuvre de FLEGT (licences et autorisations), le développement de la certification de gestion durable et le renforcement de l'observation indépendante au niveau des adjudications des titres et du suivi de l'exploitation* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 65).

« *strenghten* » et « *improve* » sont largement utilisés sans que la façon de « renforcer » ou d'« améliorer » ne soit le plus souvent précisée. Pourtant, c'est bien le propos des stratégies REDD+ que de détailler les moyens et les activités permettant d'atteindre ces objectifs visant l'amélioration de la situation en matière de gestion des forêts. La R-PP du Cambodge, par exemple, prévoit d' « *améliorer la gouvernance forestière et l'application de la loi* », de « soutenir l'harmonisation des législations et des politiques entre secteurs et niveaux de gouvernement » ou encore d' « *améliorer la coordination de l'usage des terres* » sans préciser les moyens qui seront utilisés (Forestry Administration, 2011, p. 44). Dans la R-PP du Cameroun, on peut lire au sein de la liste exhaustive de mesures relatives à l'exploitation forestière : « *renforcement de l'aménagement et gestion durable des forêts de production (UFA) et des forêts communales ; […] renforcement de la gestion des forêts communautaires : mise en œuvre des plans simples de gestion et valorisation des produits et services environnementaux* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 49). De telles formulations ne permettent pas d'apprécier la pertinence de la mesure. S'agira-t-il d'appuyer techniquement les exploitants pour réaliser leurs plans d'aménagement, d'augmenter le nombre d'agents responsables du contrôle des exploitations, d'augmenter le montant des amendes pour exploitation illégale ?

Deuxièmement, il est fréquent que certains secteurs échappent aux mesures stratégiques REDD+ alors qu'ils ont été identifiés comme des facteurs de déforestation. De nombreuses R-PPs (Guyana, République du Congo, Madagascar, Indonésie, RCA) n'envisagent aucune mesure REDD+ relative au secteur minier, bien qu'il ait été pointé dans le diagnostic de déforestation. A Guyana, il constitue le principal facteur de déforestation, et pourtant la stratégie REDD+ ne prévoit aucune mesure dans ce secteur et concentre ses mesures sur le secteur forestier (Guyana Forestry Commission, 2009). La stratégie REDD+ de République du Congo est également muette sur le secteur minier (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010), alors même que des projets et permis miniers commencent à grignoter le territoire et que les premiers cas de superposition de statuts forestiers (conservation, production forestière et production minière) sont arbitrés en faveur du secteur minier (Heinrich Böll Foundation, 2009; Mertens, Minnemeyer, Ayenika Nsoyuni, & Steil, 2007). Le secteur agricole est également passé sous silence dans plusieurs stratégies (Mexique, Guyana, Panama), en dépit de son rôle majeur dans la déforestation. Les mesures visant à encadrer l'urbanisation sont également absentes des R-PPs du Mexique et du Panama[183], alors qu'elle a été identifiée comme facteur de déforestation.

[183] "*It is possible most forest loss and degradation currently is linked to tourism and urban development and the loss of small forest fragments and significant forest regeneration is underway in some parts of the country. If that is true it would have important implications for the* R-*Plan, but the plan makes no reference to the issue"* (Kaimowitz & al., 2009, p. 6).

Troisièmement, peu de stratégies REDD+ apportent des réponses satisfaisantes aux facteurs de déforestation sous-jacents identifiés dans les diagnostics. Nous avons souligné que de nombreux diagnostics ont tendance à offrir une vision orientée sur la dimension « technologique » des problèmes agricoles. Ce faisant, bon nombre de R-PPs (Cameroun, République du Congo, Kenya[184], RCA[185]) postulent qu'augmenter la productivité agricole permettrait de réduire la déforestation (contraposée de l'hypothèse de Borlaug). Mais une hausse de rendement seule ne garantit pas une stabilisation de la surface de l'exploitation (Pirard & Belna, 2012). La logique d'intervention qu'invoquent ces pays n'est pas valide. Dans le cas du Cameroun, bien que la R-PP précise qu'« *en termes d'actions directes sur les techniques agricoles, il est important d'augmenter la productivité agricole tout en réduisant les extensions des superficies agricoles (intensification agricole)* », les options proposées, *« techniques et habilitantes »* sont toutes orientées vers une simple augmentation de la productivité, sans mesure d'accompagnement (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 146). Une mesure sur le « zonage », seule mesure politique pouvant prétendre encadrer l'expansion de l'agriculture est noyée au milieu d'une liste de mesures et n'est pas développée. En l'état cette liste de mesures ne convainc pas sur le fait que l'expansion de l'agriculture sera maîtrisée. Il faudrait faire le lien explicite avec les causes indirectes responsables de l'expansion des trois types d'agriculture sus-mentionnées.

Nombreux sont les pays (Panama, le Mexique, Guyana, le Kenya, la République du Congo ou encore le Cameroun) qui envisagent peu, voire pas d'option politique pour répondre aux facteurs de déforestation, à l'image des diagnostics de déforestation qui mettaient trop peu l'accent sur la dimension politique. Par exemple, aucune mesure spécifique de la stratégie REDD+ du Cameroun ne vise l'octroi de concessions de plantations agro-industrielles (palmiers à huile) alors que leur part est importante et risque d'aller croissante. De plus, le problème d'accaparement des terres, problème émergent majeur, est traité de façon anecdotique et superficielle, à la fin seulement de la partie consacrée au foncier (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 52). Au Panama, la révision du Code agricole, présentée comme nécessaire dans le diagnostic de la déforestation, n'est pas envisagée dans les options stratégiques (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009). La stratégie vise avant tout les pratiques traditionnelles et vivrières, sans prévoir de mesure pour limiter l'expansion des activités agricoles et d'élevage industrielles[186]. Dans le cas du Kenya, si la nécessité d'une révision des cadres légaux est mentionnée

184 "*Encourage farmers to take up intensive farming practices and soil fertility management that will enable them to produce more on existing farm land*" p36.

185 « *Option stratégique n°2 : Améliorer les technologies et rendements agro-sylvo-pastoraux* », notamment « *rendre plus durables les itinéraires pastoraux et agricoles* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 44).

186 *"The R-Plan and other studies identify extensive cattle ranching, logging, mining, and poorly planned urban development as major causes of deforestation. The small-scale environmentally-friendly businesses the plan proposes to support are unlikely to affect deforestation linked to these*

dans l'introduction de la R-PP[187], aucune mesure allant en ce sens n'est pour autant proposée dans les options stratégiques. Les dispositions légales qui ont pu permettre l'expansion de l'agriculture aux dépens des terres forestières[188], sur lesquelles les annexes de la R-PP insistent[189], ne sont pas visées par les mesures REDD+.

D'autres pays abordent les mesures politiques, mais avec des ambitions fortement variables. Dans le cas de l'Indonésie où la conversion des forêts en terres à usage agricole correspond à une politique publique assumée par l'Etat, c'est une simple « optimisation » des plantations de palmiers à huile sur des terres dégradées que mentionne la stratégie REDD+ en 2009 (Ministry of Forestry, 2009). En 2010, dans le cadre de son accord bilatéral, la Norvège obtiendra du ministère des forêts indonésien un moratoire sur l'octroi de concessions forestières pour des plantations de palmiers à huile. Même s'il a été confirmé par le ministère des Forêts, sa bonne application au niveau des régions reste pourtant fortement remise en question[190]. Dans le cas du Cambodge, où la politique publique d'octroi de concessions de terre économique à finalité agricole ou minière est l'un des principaux facteurs de déforestation, il est prévu de revoir les procédures d'attribution en lien avec les impacts sur la déforestation et la dégradation et de veiller à la bonne application des lois en matière d'étude d'impacts[191]. Les organisations de la société civile cambodgienne demandent, quant à elles, un moratoire pour assurer qu'aucune forêt naturelle ne soit convertie (Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011).

Dans le cas de la Colombie, c'est la politique d'expansion minière qui est le principal facteur de déforestation à venir. Si aucun moratoire n'est prévu, la stratégie REDD+ laisse pourtant entrevoir une régulation volontaire de ce secteur, avec notamment les mesures suivantes : « *déterminer la légalité et les critères techniques des titres miniers octroyés jusque-là* », « *identifier les zones de grande importance écosystémique qui ne pourront pas être sujettes à l'exploitation minière* », « *établir les impacts des objectifs et des tendances de croissance du secteur minier sur la déforestation* », « *identifier les coûts d'opportunité associés aux activités liées au développement du secteur minier dans le pays* » (Traduit de República de Colombia, 2011, p. 98).

---

drivers. If wealthy and powerful groups cause most forest destruction and degradation – as may well be the case - and most interventions focus on poorer groups than the interventions are unlikely to be effective" (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 6).

187 *"fully implementing a mechanism on REDD+ is a challenging task and requires cross-sectoral planning and coordination, as well as a revision of policies, programs, laws and institutions"* (Kenya Forest Service, 2010, p. v).

188 « *Over the past three decades, large areas of forest reserves have been —degazetted and officially converted to other uses, mainly agriculture* » (Kenya Forest Service, 2010, p. 24).

189 "Agricultural policies urging farmers to produce more cash crops for export" (Annexe Kenya Forest Service, 2010, p. 18). "Agricultural policies urging farmers to produce more cash crops for export. Conflicting government policies aim to produce more cash crops for export while others aim to increase the percentage of land area under forest. Policies need to be realigned so that they are in harmony" (Annexe Kenya Forest Service, 2010, p. 18).

190 http://www.redd-monitor.org/2012/05/04/deforestation-in-indonesia-continues-despite-the-moratorium/. "Deforestation in Indonesia continues, despite the moratorium", 4 mai 2012. Dernier accès le 1er février 2014.

191 *"Implement laws related to large-scale development, including ELC contracts and the requirements for EIAs". "Review procedures for allocating land Concessions in relation to impacts on deforestation and degradation"* (Forestry Administration, 2011, p. 54).

La stratégie REDD+ du Vietnam envisage des révisions du cadre légal et des pratiques de gouvernance dans les secteurs forestier et agricole (mode d'allocation des terres) ainsi que des évaluations des programmes de développement agricole incitatifs. Elle reprend la grande majorité des facteurs de déforestation et de dégradation mis en évidence. Les facteurs futurs tels la construction d'infrastructures sont également pris en considération, même si le développement de grands ouvrages hydrauliques n'est pas remis en question. Par ailleurs, il est mentionné la nécessité d'articuler à la stratégie nationale REDD+ les instruments de planification de l'Etat à l'échelle provinciale que sont les Plans quinquennaux de Développement Socio-Economiques (PDSE)[192] (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011, p. 9). Plusieurs mesures sont prévues pour cela : audition des PDSE par un auditeur indépendant (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011, p. 9), évaluation et ajustement prévus chaque année.

2.4.4. Conclusion

Après l'examen des premières stratégies par le CP, il a été convenu que les R-PPs étaient « documents vivants » et que seules des idées préliminaires de ce que pourraient être les stratégies REDD+ étaient attendues, des idées qui seraient affinées et finalisées ultérieurement lors de la mise en œuvre des R-PPs[193]. Les stratégies exposées dans les R-PPs apparaissent en effet peu formalisées et seulement à un stade d'ébauche. L'analyse de leur contenu en est par conséquent difficile.

Premièrement, nous avons mis en évidence, que très peu de pays exposent poursuivre des objectifs environnementaux relatifs à la biodiversité et aux écosystèmes avec leurs stratégies REDD+. Seuls le Cambodge, Panama et la Colombie lient leurs stratégies REDD+ à des engagements pris dans le cadre de la CDB ou à des politiques environnementales nationales.

Deuxièmement, plus de la moitié des pays du corpus envisagent des boisements, parfois à grande échelle. Mais à l'exception remarquable de Panama, aucune discussion sur les modalités de ceux-ci ni sur leur pertinence écologique (essences endémiques retenues, localisation favorisant la connectivité et ne menaçant pas d'écosystèmes riches en biodiversité etc.) n'est exposée. Ce faisant, ils ne donnent donc aucune garantie que ces boisements ne seront pas dommageables pour la biodiversité. Par ailleurs, étant donné que la plupart des pays ne donnent pas de priorité explicite à la protection des forêts

[192] Le programme UN-REDD finance déjà l'intégration de REDD dans le PDSE d'une province et va étendre son financement à 4 autres provinces (P66).
[193] Notes personnelles cinquième réunion du CP, Gabon, Mars 2010

naturelles par rapport au développement des plantations (ce qu'une comptabilité nette rend invisible), le risque que celles-ci masquent une poursuite ou un accroissement de la déforestation existe bel et bien.

D'ailleurs, il faut souligner que la RCA et la RDC prévoient d'étendre l'exploitation forestière dans le cadre de leurs stratégies REDD+ - expansion non prévue par leurs scénarii de référence-, ce qui signifie que REDD+ contribuerait accroître la dégradation des forêts, précisément l'inverse de son objectif.

Troisièmement, même si les instructions du formulaire mettent l'accent sur la nécessité de cohérence entre les stratégies REDD+ et les diagnostics de la déforestation, celles-ci restent souvent vagues, explicitent des objectifs plutôt que des moyens et ne répondent le plus souvent que partiellement seulement aux facteurs identifiés. Elles n'englobent pas l'ensemble des facteurs - signe que la déforestation peut se poursuivre masquée par des boisements-, en particulier le secteur minier est omis dans près du tiers des stratégies. Elles sont le plus souvent centrées sur le secteur forestier, et traitent très partiellement les facteurs politiques de la déforestation, qu'il s'agisse de l'application des réglementations environnementales ou des politiques sectorielles favorisant la déforestation. Quelques pays (Vietnam, Colombie) se distinguent néanmoins par le traitement plutôt approfondi et précis de la question.

Les réflexions quant à la pertinence environnementales des mesures REDD+ étant absentes de cette composante dédiée aux stratégies REDD+, c'est peut-être dans la composante consacrée à l'évaluation *ex-ante* des impacts que nous les trouverons, c'est l'objet de la sous-partie suivante.

2.5. Les évaluations

Le dernier point d'analyse de notre grille de lecture concerne les évaluations. C'est l'un des critères retenus par les travaux sur l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques (cf. chapitre 3). Les normes environnementales du CCBA lui donnent également une place importante (cf. chapitre 2). Nous nous penchons successivement sur les quatre évaluations mobilisées dans les R-PPs, en prêtant une attention particulière aux deux premières qui portent précisément sur l'intégration des préoccupations environnementales :

- l'évaluation environnementale et sociale stratégique ;
- le suivi-évaluation des aspects environnementaux non-carbone ;
- l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées ;
- le suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PPs.

2.5.1. L'évaluation environnementale stratégique et la sélection des mesures REDD+

Au vu des mesures envisagées dans les stratégies REDD+ (cf. supra) et de l'absence de discussion quant à leur pertinence environnementale (expansion de l'exploitation forestière, plantations à grande échelle, réduction seulement partielle de la déforestation), l'évaluation environnementale stratégique revêt un rôle essentiel. Cette évaluation est en effet censée prévenir les dommages et promouvoir les retombées positives de REDD+. C'est, en théorie, le garant de la pertinence des stratégies REDD+. Pourtant, les lignes directrices du FPCF en matière d'évaluation environnementale stratégique sont devenues obscures et procédurales, elles utilisent un vocabulaire technique et « jargonnant » et portent sur des *réalisations* en termes d'attendus, là où des *résultats* étaient auparavant exigés (cf. partie 1). Dans un tel cadre, comment les pays abordent-ils l'évaluation des impacts dans leurs R-PPs ?

Premièrement, il faut souligner que le budget moyen consacré à l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux est le plus bas parmi ceux de toutes les composantes. Il correspond à 2% du budget moyen total des R-PPs soit 300 000 dollars américains[194] (cf. annexe n° 4.4). En dehors des budgets nuls ou très faibles des R-Plans de Panama et du Guyana qu'il faut prendre avec précaution vu le peu d'instructions en la matière données, alors, par le formulaire, la RCA se distingue des autres R-PPs par une dotation extrêmement faible : 43 000 dollars américains, communs, qui plus est, au suivi-évaluation des aspects non-carbone. La RDC, à l'opposé, consacre le budget le plus élevé à l'évaluation des impacts : plus d'un million de dollars américains, soit 5% du budget total. La Colombie vient ensuite, avec 735 000 dollars américains, soit 4% du budget total de sa R-PP.

Deuxièmement, nous constatons qu'aucune évaluation *ex-ante* des impacts des stratégies REDD+ n'est réalisée au préalable, en dehors d'un exercice de type exploratoire présenté dans la R-PP de la RCA. Un tableau y est proposé qui reporte de façon simplifiée les « *impacts probables* » positifs et négatifs, de nature sociale et environnementale de chaque option stratégique (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011). Bien que l'analyse soit générale (les différents types d'impacts environnementaux ne sont pas distingués), elle offre une base de discussion du caractère positif ou négatif des options REDD+ selon les préoccupations mises en avant. En ce qui concerne le projet d'expansion de l'exploitation forestière dans les massifs de forêts primaires du Sud-Est du pays, l'augmentation « *des pressions sur les aménités environnementales […] forestières si l'aménagement durable est fait sur des forêts naturelles et si le plan d'aménagement [n'est pas] respecté* » est mentionnée (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p.85), comme un impact environnemental négatif probable. Des impacts positifs sont également envisagés si l'exploitation forestière est faite sur des zones déjà exploitées. Mais le très faible budget

[194] Le corpus considéré ici rassemble 12 R-PPs, le R-Plan de l'Indonésie étant écarté car les budgets n'y sont pas présentés

alloué aux activités prévues dans le cadre de l'évaluation stratégique laisse songeur sur la véritable capacité du pays à approfondir l'analyse et à mener une bonne évaluation des impacts.

Troisièmement, les propos apparaissent en fait d'ordre très général, que ce soit pour aborder le contenu de l'EESS ou la procédure qui sera suivie, en particulier la prise en compte des résultats de l'évaluation au moment du choix entre les mesures REDD+. Il est difficile de lire derrière ces formules déclaratives qui reprennent parfois les instructions du formulaire quasiment mot pour mot, la réelle volonté politique pour modifier la stratégie au vu de ses potentiels impacts. En dehors de quelques rares pays, les pays ne semblent pas s'être approprié la démarche. Les experts du FPCF eux-mêmes rejoignent ce constat. S'ils l'expriment rarement dans les revues propres à chaque R-PPs - la nouvelle norme d'évaluation n'appelant pas ce type de commentaires - ils sont amenés à en faire part lors des présentations de synthèse de plusieurs R-PPs[195].

Le Cameroun est un bon exemple du type de développement d'ordre très général que l'on trouve dans la majorité des R-PPs. Le propos s'étend sur le principe général de l'EESS, explicité par ailleurs par l'EGF à plusieurs reprises et en de multiples endroits ; il donne les garanties de nature procédurale demandée par le critère d'évaluation et par les lignes directrices liés à cette composante [196]; mais il ne décline pas l'exercice générique d'EESS dans le contexte national, notamment en proposant une analyse préliminaire des options stratégiques ébauchées dans la R-PP. C'est une vision de l'EESS bien rationnelle et mécanique qui est donnée alors même qu'elle est censée émaner de larges consultations et mettre à jour des points de vue forcément divergents sur les options REDD+, leurs bénéfices et leurs dommages. En somme la rhétorique de l'EESS est bien là, mais la substance, elle, fait défaut. La République du Congo expose tout comme le Cameroun un processus très rationnel d'intégration des conclusions de l'étude d'impacts dans le processus de décision, qui occulte tout à fait la dimension d'arbitrage politique incontournable[197] et qui laisse sceptique quant au processus qui aura effectivement lieu en pratique. Le Cambodge annonce également que les considérations soulevées dans le cadre de

[195] En juin 2010, à l'occasion de la sixième réunion du CP à Guyana, l'un des experts référents concédait que les documents étaient très vagues sur la question des impacts socio-environnementaux mais que, par contre, les documents ne manquaient pas de faire référence à la procédure d'EESS prévues par la BM (Technical Advisory Panel, 2010)

[196] *« Une fois l'EESS fonctionnel (sic), les options stratégiques de la future stratégie REDD+ seront soumises à l'EESS afin d'évaluer les risques et les impacts potentiels (positifs et négatifs) environnementaux de ces options. Des efforts seront ainsi mener (sic) afin d'améliorer les options stratégiques de REDD+ existantes et/ou développer de nouvelles options stratégiques sur la base des résultats, et ceci en fonction des conclusions de l'EESS. Suite à ces constats et aux améliorations apportées, un cadre de gestion environnemental et social (CGES) respectant les sauvegardes applicables au Cameroun et prenant en compte les spécificités des zones agrobiologiques sera développée. […] Le CGES qui résultera de la mise en oeuvre de l'EESS fera partie intégrante de la future stratégie REDD+ du Cameroun. L'outil CGES fournira ainsi les balises pour que les principales préoccupations environnementales et sociales soient réduites dès la construction de la stratégie. En cas de besoin, des mesures correctrices seront mises en place dès cette phase et le cas échéant lors de la mise en oeuvre de la stratégie. »* (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 75).

[197] « *Cette EESS doit être lancée rapidement pour que ses résultats puissent alimenter le processus de finalisation de la stratégie nationale REDD+. L'objectif est de pouvoir (i) évaluer les impacts, bons ou mauvais, des options stratégiques REDD+ sur l'environnement et sur l'homme, pour pouvoir ensuite (ii) confirmer ou modifier, voire carrément invalider, les options stratégiques REDD+ initialement proposées et le cas échéant, (iii) proposer des actions correctrices ou de compensation des dommages »* (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 59).

l'EESS seront reprises dans le processus de décision[198]. Pour autant, le fait qu'il n'ait pas discuté les options stratégiques préliminaires proposées dans la R-PP au vu des premiers résultats de l'étude carbone et biodiversité réalisée en partenariat avec le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement et le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature (cf. chapitre 2) n'augure pas une bonne mise en relation des études environnementales avec les processus de décision.

La R-PP du Kenya, quant à elle, témoigne dans les sections introductives d'une volonté de prendre en compte les co-bénéfices : "*All activities will be designed with a focus on co-benefits such as improving biodiversity and livelihoods of forest dependent peoples"* (Kenya Forest Service, 2010, p. v, 3)[199]. Mais au moment d'aborder les étapes à venir pour la sélection des options stratégiques - dans la section consacrée à la stratégie REDD+ - elle ne fait aucune allusion aux conclusions de l'EESS comme un élément qui orientera le processus de décision (Kenya Forest Service, 2010, p. 37).

Quatrièmement, les considérations environnementales qui feront l'objet de l'EESS sont souvent mal explicitées, voire absentes. La Colombie est le seul pays qui donne des précisions sur l'évaluation des impacts environnementaux. Il est prévu d'évaluer les impacts, notamment sur la biodiversité et sur les services écosystémiques (eau, carbone et paysage) ainsi que les fortes pressions sur les écosystèmes[200]. En dehors de la Colombie, les pays accordent peu de place aux considérations environnementales : ils se focalisent sur les considérations sociales ou abordent les questions environnementales de façon normative ou générique sans préciser celles qui seront estimées (Ghana[201], RCA, Madagascar, Mexique[202], RDC[203], Cameroun). La R-PP de la RCA se contente par exemple de reprendre les recommandations de l'EGF : « *selon les recommandations de l'équipe de gestion du FCPF, cette EESS doit porter*

198 "*Planning the coordination arrangements for SESA through the design of the Consultation and Safeguards Technical Team, which is also responsible for the development of the Consultation and Participation Plan (see Component 1a). This ensures that environmental and social considerations will be integrated into the REDD+ Readiness process and REDD+ strategy development*" (Forestry Administration, 2011, p. 68)

199 *« The GoK priority is to implement environmentally and sustainable lnd-use and forest policies »* (Kenya Forest Service, 2010, p. 36) et "*According to the Kenya Atlas, the key importance of increased forest cover will be its impact on water resources and improved sustainability of water catchments for hydropower"* (Kenya Forest Service, 2010, p. 36) et "*Support for forest protection that increases carbon stock, improves biodiversity and livelihood benefits"* (Kenya Forest Service, 2010, p. 36).

200 **«** *Factores ambientales a considerar : Coherencia con prioridades de conservación nacional, regional y local, Tasas de deforestación y/o degradación, Tasas de cambio en el uso de la tierra, Contenidos de carbono, Escenarios de reducción de emisiones, cobeneficios: biodiversidad, regulación hídrica, paisaje* » (República de Colombia, 2011, p. 90).

201 *"Given that many REDDplus activities are likely to be neutral or positive as regards biodiversity, hydrological and other environmental or ecosystem impacts, the risk of negative environmental impacts may be lower than the risk of negative social impacts. Therefore assessments are anticipated to focus particularly on the likely social impacts, while not ignoring possible negative environmental impacts (e.g., in the stakeholder consultations)"*(Forestry Commission Ghana, 2010).

202 "*The parameters to be measured and evaluated during the baseline study include physical, biological and socio-ecological components of the environment*" (CONAFOR, 2010, p. 40).

203 « *L'objectif global de l'EESS est d'identifier les opportunités d'améliorer les nouvelles conditions environnementales et sociales pouvant découler de la mise en oeuvre du processus REDD+ en RDC et d'apporter des bénéfices supplémentaires aux activités de développement et aux préoccupations environnementales globales à savoir la lutte contre le Changement Climatique* » (Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010, p. 138).

une attention particulière aux questions de développement, de droits (y compris ceux des populations autochtones), de protection renforcée des groupes vulnérables, de biodiversité, d'héritage culturel, d'équité homme/femme et de gouvernance » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 65). La R-PP du Cameroun, quant à elle, nous livre une déclaration normative qui d'une part affirme que l'exploitation forestière est source de co-bénéfices, et d'autre part énumère une liste de retombées positives à la fois sociales et environnementales, comme un « package » ponctué par un « etc. » : « *Les co-bénéfices liés a la mise en oeuvre de l'option foresterie ne sont pas des moindres : les activités entreprises impacteront positivement sur la qualité des sols et la protection des cours d'eau, la contribution en matière de diversité biologique, la création d'emplois et le niveau de vie des communautés locales, etc* » (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable, 2012, p. 51).

Cinquièmement, il est rarement explicitement écrit que les retombées positives tout autant que les risques vont être analysées. A l'exception de la Colombie[204], de Madagascar et de la RDC qui annoncent inclure dans le périmètre de leur évaluation la dimension co-bénéfice, la plupart des autres R-PPs se cantonnent principalement aux risques. Le propos de la République du Congo est un bon exemple du flou qui plane sur cette question. Après un énoncé consensuel sur les impacts négatifs et positifs, le propos tend à se concentrer sur la dimension « risques », lorsqu'il s'agit de préciser sur quoi va porter l'évaluation des impacts : « *utilité : minimiser les dommages à l'environnement et à l'homme. L'objectif est de pouvoir (i) évaluer les impacts, bons ou mauvais, des options stratégiques REDD+ sur l'environnement et sur l'homme, pour pouvoir ensuite (ii) confirmer ou modifier, voire carrément invalider, les options stratégiques REDD+ initialement proposées et (iii) le cas échéant, (iii) proposer des actions correctrices ou de compensation des dommages* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 65).

Sixièmement, bien souvent les pays ne précisent pas s'ils vont examiner les différentes alternatives possibles pour réduire la déforestation, ce que demande pourtant la sauvegarde de la Banque mondiale portant sur l'évaluation environnementale. Beaucoup annoncent qu'ils vont atténuer les impacts négatifs, voire les compenser, alors que le triptyque couramment déployé dans les études d'impacts prévoit d'abord d'essayer d'éviter les dommages, puis d'atténuer ceux qui sont inévitables et enfin éventuellement de compenser les impacts résiduels. Il apparaît d'ores et déjà qu'une véritable mise à plat de toutes les options possibles ne va pas avoir lieu, mais qu'il s'agira plutôt d'atténuer les impacts négatifs des options stratégiques déjà envisagées. La R-PP du Vietnam mentionne par exemple : « *defining mitigation and enhancement measures. Based on the previous analysis the SESA [Strategic Environmental*

[204] «*Proponer medidas de prevención, mitigación, compensación en caso de impactos negativos y medidas para potenciar y aprovechar de impactos positivos. […] En este sentido, se desarrollarán un conjunto de indicadores que permitan dar seguimiento al impacto de las actividades REDD+ tanto a nivel ambiental como social, de manera que se pueda por un lado prevenir posibles impactos negativos, pero también cuantificar y reflejar los positivos y con ello demostrar cuantificablemente la existencia de co-beneficios y así facilitar el involucramiento y seguimiento de las comunidades locales de los beneficios de las actividades REDD+*» (República de Colombia, 2011, p. 90).

and Social Assesment] will suggest measures to mitigate potential adverse […] effects of the REDD+ implementation » (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011, p. 58). Madagascar envisage de son côté « *des mesures réalistes destinées à gérer et/ou atténuer ces impacts* » (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010, p. 73).

Enfin, pour plusieurs pays (Panama, Mexique, Ghana), la façon dont cette composante est structurée ainsi que son contenu, suggèrent une difficulté à comprendre les attendus en la matière. Dans le cas du Panama, l'objectif formulé (« *déterminer l'efficacité et l'appropriation de la stratégie REDD par les partenaires clés »)* apparaît tout à fait décalé avec les attendus de cette composante (« *comment vont être évalués les impacts environnementaux et sociaux potentiels des activités de la stratégie REDD »*)[205]. Pour la R-PP du Ghana, c'est dans cette section qu'est prévue l'analyse complémentaire des pressions anthropiques sur les écosystèmes : mais il s'agit de mieux les caractériser et non pas d'en dégager les impacts environnementaux. Enfin, le Mexique envisage d'évaluer des projets sectoriels existants dans le cadre de l'EESS, ce qui n'est pourtant pas son but (CONAFOR, 2010).

2.5.2. La mesure et le suivi des aspects non-carbone

La mesure et le suivi des considérations « non-carbone » sont des points essentiels de l'intégration des considérations environnementales dans les politiques REDD+ (Gardner *et al.* 2012). Ils constituent d'ailleurs l'un des critères des normes environnementales du CCBA (CCBA, 2009). Par ailleurs, rappelons qu'une décision adoptée lors de la Conférence Climat de Durban engage les pays à se doter d'un système de mesure et de suivi des garanties de Cancun, en particulier les garanties environnementales (UNFCCC, 2012a). Pour ce qui est du FPCF, d'un côté le suivi-évaluation des aspects non-carbone s'est vu accorder une importance accrue avec l'attribution d'une norme d'évaluation spécifique, mais d'un autre côté, les instructions détaillant les attendus en la matière ont perdu en clarté (cf. partie 1). Dans ce contexte, comment les pays traitent-ils la question dans leurs R-PPs ?

Premièrement, soulignons que les budgets alloués au suivi-évaluation des aspects non-carbone sont très faibles (cf. annexe n°4.4). Sur le corpus analysé[206], en excluant Panama, ils correspondent en moyenne à 2% du budget total moyen soit 239 000 dollars américains. En comparaison les budgets consacrés à la

[205] « ***Objectives and activities*** *The objective of this component is to determine the efficiency and ownership of the REDD strategy by our principal strategic partners for effectively reducing deforestation, leading to a reduction of emissions, and, in connection with that, for forging the local capabilities required to promote a green economy at the local level (Development of Community-based Environmental Businesses)* » (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 57).

[206] Notre corpus est ramené à dix R-PPs. Les R-Plans de l'Indonésie et de Guyana sont écartés car la part du financement affectée aux aspects non-carbone au sein de la composante correspondant au suivi – évaluation global n'est pas visible. Le R-Plan de Panama est traité à part du fait de la dotation très élevée consacrée au suivi-évaluation des aspects non carbone.

mesure et au suivi du carbone sont vingt fois supérieurs. Panama se distingue largement des autres pays, en allouant 48% du budget de son R-Plan soit 4,7 millions de dollars américains au suivi-évaluation des aspects non-carbone (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009). Sans accorder de financement aussi élevés, la RDC et le Vietnam se démarquent également de la moyenne des pays en lui consacrant environ 5 % de leur budget total, soit respectivement 1 million et 780 000 dollars américains. A l'opposé, le Mexique, la RCA et le Guyana ne lui allouent aucun financement.

En lien avec la faible allocation budgétaire, la mesure et le suivi des aspects non-carbone, en particulier des considérations environnementales, apparaissent être globalement les questions les moins bien traitées dans les R-PPs. On note toutefois que les propositions sont plus consistantes au fil du temps et que quelques-unes se démarquent par leur pertinence environnementale. C'est le cas de la R-PP de l'Ethiopie qui contraste avec la majorité des R-PPs dans la mesure où elle décline bien la question aux spécificités de son contexte national ; elle envisage notamment de recenser et localiser les essaims d'abeilles et les plantes médicinales[207] qui revêtent une importance particulière au niveau national et prévoit d'évaluer l'étendue du réseau écologique et des occurrences d'espèces animales et végétales.

Dans notre corpus, seuls trois pays (Cambodge, Colombie et Vietnam) abordent bien cette question, en détaillant plusieurs indicateurs pertinents qui pourraient être utilisés, en précisant les sources de données existantes et en spécifiant la structure qui aura la charge de ce suivi-évaluation. Les budgets qu'ils y consacrent sont d'ailleurs parmi les budgets les moins modestes (200 000 et 330 000 dollars américains dans les cas du Cambodge et de la Colombie et 780 000 dollars américains pour le Vietnam). La R-PP du Cambodge est la plus précise. Elle explicite plusieurs indicateurs environnementaux actuellement utilisés *: "Forest Cover and land-use change, Globally Threatened Biodiversity, listed on the IUCN Red List, Presence-absence assessments of key wildlife species, Population assessments, Water quality, Watershed protection, Hydrological services"* (Forestry Administration, 2011, p. 92). Ces indicateurs couvrent l'ensemble des principes environnementaux de notre référentiel (surface de couvert forestier, biodiversité, services écosystémiques), à l'exception de la connectivité et des usages traditionnels non marchands de la forêt. Une discussion sur les sources de données existantes est proposée par la R-PP. Par ailleurs, un système d'information géographique utilisé pour les aires protégées est mentionné, comme un outil pouvant permettre de centraliser l'ensemble des informations pour REDD+. Le suivi de la gouvernance est également envisagé.

---

207 *"Country specific issues : Since land-cover mapping and forest inventories are already foreseen in the MRV system, it is relatively easy to expand these existing techniques with country-specific wishes. During the stakeholder consultations the following topics were mentioned: Mapping of coffee forest, Inventory of bee hives within forest area, Inventory of specific medicinal herbs and plants within forest area, Mapping of Bamboo forests"* (Environmental Protection Authority of Ethiopia, 2011, p. 142).

La Colombie, quant à elle, dresse un état des lieux approfondi des pratiques sur le territoire national. De nombreux indicateurs environnementaux utilisés à ce jour, notamment dans les activités nationales menées dans le cadre de la CDB et dans les travaux en cours pour la mise en place d'un programme national de paiements pour services environnementaux, sont mentionnés comme pouvant servir pour REDD+[208] (República de Colombia, 2011, p. 130□131). Ils concernent la biodiversité (abondance, espèces rares, nuisibles) ; ils abordent aussi la question de la connectivité et portent sur les services écosystémiques, en particulier hydriques. La R-PP précise à qui incombe la responsabilité de ce suivi-évaluation : les administrations en charge de l'environnement au niveau régional et les instituts publics d'environnement au niveau national. En ce qui concerne le Vietnam, la R-PP prévoit l'appui d'une ONG néerlandaise pour définir les standards et les indicateurs de biodiversité et des services écosystémiques (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011, p. 74). Une expérience pilote est planifiée dans la province de Lam Dong. La R-PP n'aborde pas en revanche les expériences existantes en matière de suivi-évaluation des considérations environnementales.

A des degrés et selon des modes sensiblement différents, le Panama, Madagascar et le Kenya traitent de façon plutôt satisfaisante le suivi-évaluation des aspects environnementaux non-carbone. Se distinguant de Guyana et de l'Indonésie qui ont également soumis leurs R-Plans dès juin 2009, le Panama consacre au « *suivi biologique* » une section entière de la composante dédiée à la mesure et au suivi du carbone (Autoridad Nacional del Ambiente, 2009, p. 71□72). L'utilisation d'indicateurs à l'échelle des familles d'espèces, comme ceux portant sur les araignées et les amphibiens, est développée. Il est préconisé de diversifier les indicateurs en fonction d'autres groupes, selon les types de forêt. Les programmes environnementaux dans le cadre desquels ce travail pourra se faire sont mentionnés. La R-PP de Madagascar envisage de suivre la conservation de la biodiversité et la pérennisation de « *la production* » des services écosystémiques. Une analyse préliminaire succincte de l'existant et des besoins est faite ; il est envisagé de s'appuyer sur les tableaux de bord environnemental et social existants et d'ajouter éventuellement des indicateurs pertinents pour REDD (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010, p. 83). Enfin, le Kenya, envisage de mesurer et de suivre un certain nombre de caractéristiques environnementales, notamment liées à la ressource hydrique (Kenya Forest Service, 2010, p. 71□72). Les programmes et projets environnementaux travaillant sur le suivi-évaluation de considérations

[208] « *Hectares d'aires protégées sous régime spécial, taux de déforestation, accroissement de la couverture végétale, indicateurs pour consolider les actions de conservation du patrimoine naturel (surfaces d'écosystèmes naturels sous juridiction des Corporations autonomes régionales, nombre d'espèces menacées, indice de fragmentation de la forêt, taux moyen annuel de déforestation, indice de conservation des sols), indicateurs de risque de pénurie hydrique, indicateurs d'utilisation rationnelle et optimale des ressources naturelles, indicateurs de formulation de documents de planification, d'aménagement du territoire et de l'environnement, déclaration d'aires protégées, extension de zones revégétalisées, indicateurs de génération d'emplois et de revenus pour l'utilisation durable de la biodiversité (nombre d'espèces associées aux marchés verts, groupes associatifs dédiés aux marchés verts »* (traduit de República de Colombia, 2011, p. 130□131).

environnementales et pouvant donc être mobilisés pour REDD+ sont présentés (Kenya Forest Service, 2010, p. 71-72).

La moitié restante des R-PPs du corpus traite le suivi-évaluation des aspects non-carbone de façon très lacunaire. Le Guyana, l'Indonésie et le Mexique n'abordent aucun aspect environnemental.

Quant aux quatre autres pays (le Ghana, la République du Congo, la RCA et la RDC), ils ne donnent aucun élément permettant de se représenter comment ils envisagent de mettre en place un tel système au niveau national. Le Ghana ne propose aucun bilan de l'existant et n'avance aucune proposition d'indicateurs. Il planifie la tenue d'un atelier de partage d'expériences sur les indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la biodiversité mais seulement à la fin du calendrier de mise en œuvre de la R-PP[209] (Forestry Commission Ghana, 2010, p. 95). Les R-PPs de République du Congo et de RCA abordent également de façon extrêmement succincte le suivi-évaluation des aspects non-carbone, alors même qu'une section distincte du formulaire est désormais dédiée à cette question. L'information d'ordre générale donnée, qui ne fait pas référence de façon critique à l'existant ni n'explicite ce qui est précisément visé, n'augure pas un traitement satisfaisant de la question.

Dans la R-PP de la RCA, deux éléments contribuent à interroger la volonté politique sur cette question. Premièrement, aucun budget n'est affecté à la composante ; pourtant une étude visant à « *adapter les inventaires écologiques des plans d'aménagement à un suivi des impacts des actions REDD+ sur la biodiversité, l'état des sols, le régime hydrique, etc.* » est mentionnée. Deuxièmement, des considérations de natures diverses destinées à faire l'objet du suivi-évaluation sont avancées dans une liste ponctuée par un « *etc.* »[210], ce qui interroge sur le crédit que l'on peut accorder à un suivi-évaluation effectif de chacune d'entre elles.

La R-PP de République du Congo aborde elle aussi de façon très succincte les considérations environnementales qui feront l'objet du suivi-évaluation - « *(ii) La conservation de la biodiversité et d'autres aménités environnementales (eau et sols notamment)* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 93)- et ne précise aucun indicateur. Elle fait référence à l'Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale comme structure à mobiliser, mais ne discute pas les difficultés actuelles auxquelles est confronté le pays pour collecter des données nationales et les faire remonter à l'Observatoire sous-régional (*entretien avec la Direction Générale de la Faune et des Aires Protégées*

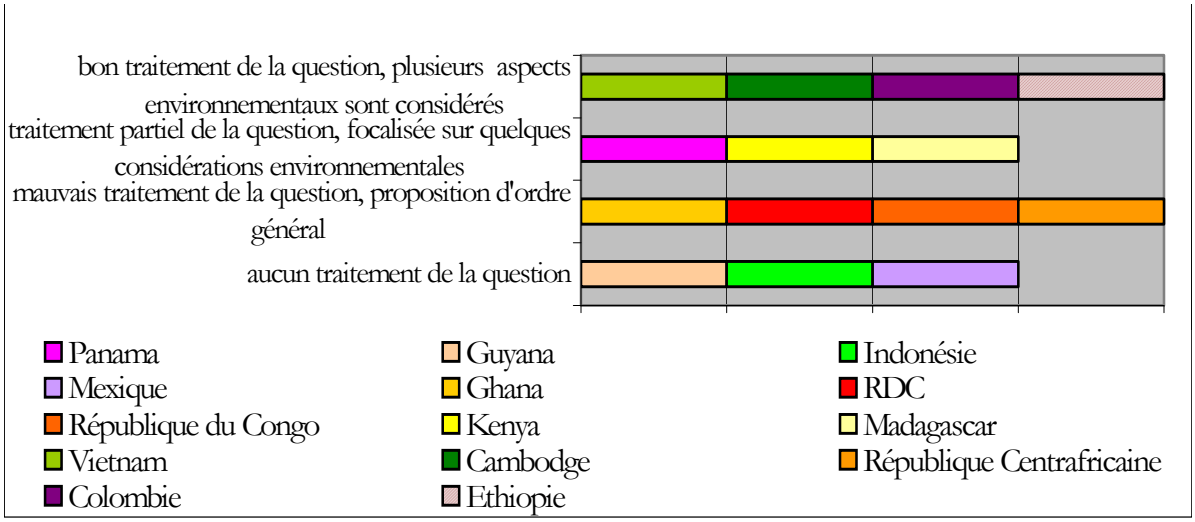
[209] "*A training workshop for appropriate staff and relevant stakeholders (e.g. forest community dwellers, private sector)in Ghana will be set up for learning techniques used in other countries and organizations for monitoring biodiversity. The MRV system will then be expanded to include biodiversity indicators*" (Forestry Commission Ghana, 2010, p. 95).

[210] La R-PP de RCA prévoit que « *des actions seront menées pour mettre en place un système de suivi permettant d'évaluer les impacts au niveau de la biodiversité, de l'état des sols, des ressources en eau, des paysages, des conditions de développement socio-économique local, des droits de l'Homme, de la bonne gouvernance, etc.* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 114).

du Ministère du Développement Durable, de l'Économie Forestière et de l'Environnement de la République du Congo, mai 2011).

Enfin, la RDC bien que traitant également la question du suivi-évaluation de façon peu précise et assez théorique dans sa R-PP[211], dans le sens où elle ne fait pas état de l'existant ni ne spécifie les caractéristiques environnementales visées, laisse augurer un meilleur traitement de la question que les autres R-PPs étant donné le budget élevé alloué et le travail initié avec le PNUE pour cartographier les zones pertinentes du point de vue du carbone et de la biodiversité.

Illustration 51 : Traitement du suivi-évaluation des aspects non-carbone par les R-PPs. Source : *Auteur.*



2.5.3. L'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées

Comme élément de leur diagnostic, les pays doivent « documenter » les succès et les échecs des politiques passées visant à réduire la déforestation et la dégradation des forêts (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012). Pour autant, aucun des pays du corpus ne conduit d'analyse de l'efficacité des politiques environnementales en cours ou passé dans sa R-PP. Au mieux cette analyse est planifiée comme devant être conduite dans le cadre de la mise en œuvre de la R-PP, elle est donc différée dans le temps, en dépit des exigences du formulaire. Une bonne partie des pays, en particulier les pays africains, se contentent de lister les politiques, programmes et projets environnementaux sans en discuter l'efficacité et ils ne planifient pas toujours l'évaluation à venir.

[211] « *Dimension environnementale : cette dimension comprend les co-bénéfices ou les bénéfices multiples liés à l'évitement de la déforestation, le boisement et le reboisement. Les forêts fournissent une large gamme de services de fonctionnement, de régulation, et de fourniture, comme la régulation de la qualité et de la quantité d'eau au niveau national, la fourniture de produits forestiers non ligneux au niveau local. Les éléments et options à considérer dans cette analyse incluent par exemple la transition de forêts naturelles vers des paysages cultivés et la multifonctionnalité de ces espaces caractérisés par une mosaïques de nombreux usages des sols, l'évolution du couvert forestier, le zonage, les options et les alternatives pour la fourniture de biens et de services forestiers, les paiements pour services environnementaux* » (Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010, p. 99).

2.5.4. Le suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PPs

La norme d'évaluation de cette composante précise que « *la R-PP décrit de façon adéquate les indicateurs qui seront utilisés pour suivre les performances de la R-PP et identifie de façon réactive les problèmes éventuels de mise en oeuvre. La R-PP démontre que le cadre de suivi et d'évaluation appuiera de façon transparente la gestion financière de la R-PP* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 76). Même s'il est important de rendre compte de l'ensemble de la mise en œuvre de la R-PP, les instructions du formulaire prévoient de suivre uniquement les réalisations et non les résultats. Rappelons, par ailleurs, que la conception d'un système de suivi-évaluation est restée optionnelle jusqu'en 2010, en dépit de l'importance d'un tel système pour le pilotage de la mise en œuvre des R-PPs.

Globalement, nous constatons que les R-PPs traitent de façon superficielle et lacunaire cette question importante du suivi-évaluation. Premièrement, et comme d'ailleurs pour les autres activités d'évaluation sus-mentionnées, le montant moyen alloué pour cette composante est très faible. Il correspond en moyenne à 4% du budget total (soit 466 000 dollars américains)[212]. En fait, plus de la moitié des pays (Guyana, Panama, Mexique, RDC, Ghana, République du Congo, Cambodge, RCA) n'allouent aucun budget au suivi-évaluation de la mise en œuvre. Le R-Plan de Guyana[213] se distingue pourtant positivement à deux titres. Tout d'abord, c'est le seul des trois R-Plans soumis en 2009, à un moment où le traitement de cette question était optionnel, à aborder ce point. Ensuite, il le fait de façon approfondie : pour chaque composante des livrables sont donnés et ceux-ci concernent à la fois des réalisations, mais aussi des résultats et même des impacts[214].

Le Cambodge, la Colombie et le Vietnam abordent également de façon détaillée, à la fois le contenu du cadre de suivi – évaluation, sa mise en place et son utilisation. Par contre, leurs propositions sont lacunaires (Cambodge, Colombie) ou ambiguë (Vietnam)[215], par rapport à l'évaluation des résultats ; seule l'évaluation des réalisations semble être envisagée (Forestry Administration, 2011; Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011; República de Colombia, 2011) (cf. illustration n°53).

---

212 R-PP de l'Indonésie exclue

213 A noter que la fixation des budgets est problématique dans les 3 R-Plans soumis en 2009. L'Indonésie ne mentionne aucun budget, le Guyana et le Panama en précisent pour certaines composantes seulement.

214 *"Assess investment and capacity building requirements : Investment Assessment report completed, Number of capacity building sessions held, Decrease in number of occurrences of illegal, activities in forest areas, Incentives created to encourage economic and employment opportunities in forest utilization under a REDD scheme, Capacity building programme developed, Mechanism developed for benefits sharing, Number of Information packages prepared and disseminated and to how many communities, Improved forest management practices by loggers, Maintenance of low rates of deforestation and forest degradation, Increased and improved usage of GIS for monitoring, # of persons trained in using GIS for monitoring, Maintenance of transparency and accountability in log tagging system, # of person & communities trained in SFM practices, Improved recovery of material, Reduced wastage & environmental degradation, More private sector involvement in REDD, Improved transparency and accountability during planning, execution & monitoring of the project"*(Guyana Forestry Commission, 2009, p. 109).

215 Le Vietnam annonce qu'il développera des indicateurs y compris pour les résultats (*outcomes*), dans un cadre logique à venir, mais sème le trouble en annonçant que "*To currently monitor progress it is found sufficient to monitor the outcomes of the R-PP as listed in the previous sections. A simplified Monitoring Matrix is used (Annex 6.1)"* (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2011, p. 95), alors que le tableau en question ne présente que des indicateurs de réalisation (*outputs*) et de progrès.

Pour ce qui est des autres R-PPs du corpus, les propositions apparaissent lacunaires et superficielles. L'Indonésie, le Panama et le Mexique ne présentent aucun cadre de suivi-évaluation. Les R-PP de RCA et de République du Congo traitent le sujet de façon extrêmement partielle. La R-PP de RCA, présente un tableau sommaire d'une seule page qui ne couvre que quelques aspects de la R-PP. Le scénario de référence et le suivi et la mesure des co-bénéfices ne sont, par exemple, absolument pas abordés. Les « indicateurs » sont mis en avant sans que les réalisations ou les processus concernés par cet indicateur ne soit précisés. Suite aux commentaires reçus de la TAP et du CP, une phrase se voulant engageante a été ajoutée dans la version finale: « *il est important de préciser que le cadre de suivi et évaluation proposé appuiera de façon transparente et en temps réel la gestion financière du R-PP* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 120). Recopiée mot pour mot de la norme d'évaluation – selon laquelle « *le R-PP démontre que le cadre de suivi et d'évaluation appuiera de façon transparente la gestion financière du R-PP* » -, et dépourvue de toute explication sur les moyens qui seront mis en œuvre pour parvenir à cet objectif, le propos apparaît davantage incantatoire que gage d'un bon suivi-évaluation à venir (cf. illustration n°52). Quant à la République du Congo, elle présente également un simple tableau qui s'efforce apparemment de documenter les activités de chaque composante, mais qu'aucun commentaire ni ne suit ni ne précède et qui est de surcroît illisible pour des raisons éditoriales (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010).

Le Ghana, le Kenya, Madagascar, et la RDC abordent quant à eux le processus de suivi – évaluation de façon un peu plus consistante, mais ils ne présentent toutefois aucun critère ni indicateur (Forestry Commission Ghana, 2010; Kenya Forest Service, 2010; Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010; Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010). Le temps futur est employé pour parler du cadre de suivi-évaluation dont l'élaboration n'est de toute évidence absolument pas initiée. Madagascar, par exemple, explique bien comment elle envisage la cadre de suivi-évaluation mais elle ne présente aucune version préliminaire[216].

[216] « *Le système de suivi et évaluation de mise en oeuvre du R-PP reposera donc sur ce document et se focalisera plus spécifiquement sur les indicateurs liés (i) au processus, et (ii) aux résultats. […] Les indicateurs de résultat porteront sur l'obtention des résultats attendus du processus de préparation. Ils permettent ainsi d'évaluer dans quelle mesure le pays avance vers l'état de préparation : déforestation et dégradation forestière diagnostiquées, stratégie REDD+ élaborée, scénario de référence développé, système MRV opérationnel. Les indicateurs de résultats porteront également sur le processus de participation des parties prenantes et l'amélioration de la gouvernance en général* » (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2010, p. 105).

Illustration 52 : Proposition en matière de cadre de suivi-évaluation de la R-PP de la RCA. Source : (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011)

Composante 6 : Elaborer un cadre de suivi et d'évaluation

Standard 6 que le texte de la R-PP doit atteindre pour cette composante – Elaborer un cadre de suivi et d'évaluation

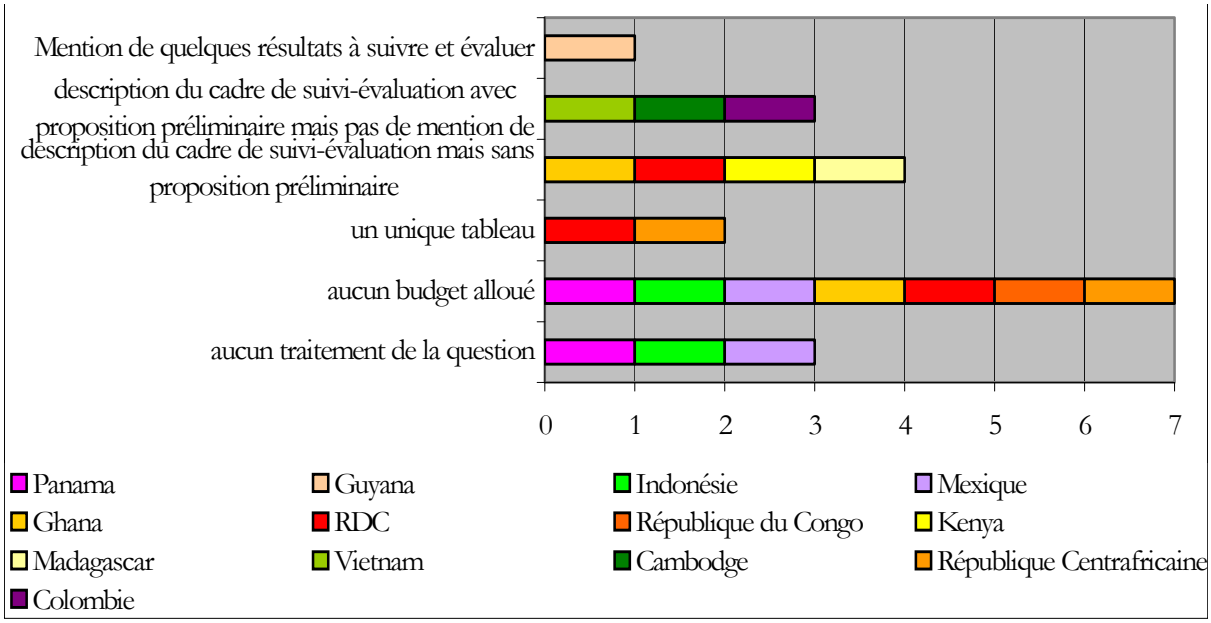
Le R-PP décrit de façon adéquate les indicateurs qui seront utilisés pour suivre les performances du R-PP et identifie de façon réactive les problèmes éventuels de mise en œuvre. Le R-PP démontre que le cadre de suivi et d'évaluation appuiera de façon transparente la gestion financière du R-PP.

Indicateurs	Moyens de vérification	Méthodes de collecte	Responsabilités	Risques et hypothèses
Evolution du bilan des GES entre 1990, 2000, 2010 et 2020	Inventaires des GES soumis à la CCNUCC et revu par des pairs	Demande auprès du Secrétariat de la CCNUCC	Gouvernement de RCA	Stratégie nationale REDD+ mise en œuvre, sous couvert de financements
CN, CT et CIP REDD+ créées et fonctionnelles	Procès-verbaux des réunions de ces institutions Etat d'avancement du R-PP	Procès-verbaux Rapports d'évaluation ext.	Institutions nat. REDD+ Bureau d'étude externe	Volonté politique intacte Pas de conflit de compétences
Niveau d'appropriation et de satisfaction concernant la stratégie nationale REDD+	Enquêtes de satisfaction	Questionnaires administrés à des panels représentatifs	Bureau d'étude externe	Pilotage de la stratégie nationale REDD+ par le seul MEE
Causes qualifiées Facteurs de pression quantifiés et spatialisés	Rapports d'études prévues dans la composante 2a	Mission de terrain dans des Préfectures clefs	CT REDD+	Disponibilité des données statistiques Mesurabilité de certains phénomènes
Une Loi REDD+ a été promulgué et est mise en œuvre	Loi REDD+ et textes d'application	Demande auprès du Secrétariat général du Gouvernement	AN et CN REDD+	Volonté politique intacte Pas de conflit de compétences
EESS effectuées et CGES fonctionnel	Rapports d'EESS et de CGES	Enquêtes de terrain	CT REDD+	
Niveau de référence et méthodes d'élaboration	Niveau de référence soumis à la CCNUCC et revu par des pairs	Demande auprès du Secrétariat de la CCNUCC	Gouvernement de RCA	Méthodologie utilisée acceptée par la CCNUCC
Systèmes MNV "GES" et "autres aménités" fonctionnels	Rapports de vérification des deux systèmes MNV	Demande auprès du Secrétariat de la CCNUCC	Gouvernement de RCA	Méthodologie utilisée acceptée par la CCNUCC

Figure 43 – Cadre de suivi et d'évaluation du R-PP de RCA

Il est important de préciser que le cadre de suivi et évaluation proposé appuiera de façon transparente et au temps réel la gestion financière du R-PP

Illustration 53 : Traitement du cadre de suivi-évaluation par les R-PPs. Source : *Auteur.*



2.5.5. Conclusion

Les R-PPs montrent accorder peu d'importance aux évaluations pouvant contribuer à la pertinence et à l'efficacité environnementales des stratégies REDD+. Les faibles budgets alloués et les éléments de portée générale qui sont donnés sans être spécifiés par rapport aux contextes nationaux en témoignent.

Premièrement, aucun élément préliminaire ayant trait au contenu de l'évaluation *ex-ante* des impacts environnementaux n'est donné dans les R-PPs. Pourtant c'est un point essentiel de la pertinence environnementale des stratégies REDD+ et nous avons vu que plusieurs des mesures envisagées avaient un potentiel de dommages important. Les R-PPs se contentent d'annoncer la procédure d'évaluation qui sera suivie et de faire référence aux instructions précises du FPCF en la matière.

Deuxièmement, le suivi – évaluation des considérations environnementales est également traité de façon superficielle à l'exception de trois pays (Cambodge, Colombie et Vietnam). Les budgets alloués sont dérisoires (en moyenne 0,2 million de dollars américains soit 2% du budget moyen total), d'autant plus si on les compare aux budgets consacrés au suivi-évaluation du carbone (en moyenne 5,3 millions de dollars américains soit plus de 26% du budget moyen total). L'état des lieux de l'existant est rarement présenté dans la R-PP, et il n'est souvent pas indiqué clairement qui aura la charge de développer ce système de mesure et de suivi. Dans la plupart des cas, la biodiversité est mentionnée, parfois les services écosystémiques, mais peu de R-PP présentent les indicateurs qu'ils envisagent d'utiliser. Très rares sont les R-PPs qui envisagent de mesurer la connectivité ou la fragmentation des écosystèmes.

Troisièmement, l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées n'est jamais réalisée dans les R-PPs, au mieux est-elle planifiée comme une activité à conduire lors de la mise en œuvre.

Enfin, le suivi-évaluation de la mise en œuvre apparaît négligé dans la plupart des R-PPs. Même si on peut l'imputer au caractère facultatif qu'il a revêtu jusqu'en 2010, cela révèle néanmoins le peu de considération qu'accordent les pays au pilotage de la mise en œuvre de leur R-PP. La moitié des pays ne lui allouent aucun budget, et beaucoup d'entre eux n'ont pas de cadre défini au moment de la validation de leurs R-PPs, alors même que le lancement des premières activités est déjà programmé pour les mois à venir.

2.6. Conclusion

En conclusion de cette seconde partie, nous souhaitons tout d'abord insister sur l'intérêt d'avoir construit et mobilisé une grille de lecture sensiblement décalée par rapport aux instructions et aux critères d'évaluation du formulaire. Nous souhaitons ensuite résumer les résultats importants qu'elle nous a permis de dégager à partir du corpus de treize R-PPs analysées et enfin souligner les difficultés rhétoriques auxquelles notre analyse s'est heurtée.

En choisissant de mettre l'accent sur les déterminants de la pertinence et de l'efficacité environnementales, y compris sur des aspects que le formulaire de R-PPs n'aborde pas - comme la définition de forêt, la poursuite d'objectifs environnementaux, la pertinence des programmes de plantations etc. -, notre grille de lecture a permis de mettre à jour les nombreuses limites des R-PPs présentées au FPCF, du point de vue de l'intégration des préoccupations environnementales. Mais elle a aussi permis de mettre en lumière le cadrage pertinent que quelques rares pays proposent - la Colombie en premier lieu, Madagascar, l'Argentine et la RDC dans une moindre mesure -, ce que les revues du FPCF ne permettent pas de révéler.

Notre analyse a mis en évidence que dans la majorité des R-PPs, le cadrage environnemental et le traitement du problème de la déforestation était globalement peu pertinent. En premier lieu tous les pays, à l'exception notable de la Colombie, assimilent les plantations aux forêts naturelles. La grande majorité d'entre eux ne caractérisent pas, ou caractérisent seulement très partiellement, les écosystèmes forestiers et les enjeux environnementaux qui leur sont associés et ils ne font pas l'exercice de localiser les pressions anthropiques, ce qui permettrait de désigner les zones prioritaires pour mettre en œuvre les mesures REDD+.

En second lieu, les diagnostics apparaissent partiels, souvent confus et parfois biaisés et ne permettent pas de se représenter précisément les facteurs et les dynamiques déterminants du problème de déforestation. La majorité des R-PPs minimisent la dimension politique de la déforestation et mettent l'accent en contrepartie sur les déterminants économiques, technologiques et démographiques.

En troisième lieu, les stratégies REDD+ présentées sont à des stades d'ébauche seulement. Dans quelques rares cas seulement, elles apportent des réponses cohérentes et pertinentes aux facteurs de déforestation identifiés. Très peu de pays orientent explicitement leurs stratégies REDD+ en faveur de la biodiversité que ce soit en assumant de poursuivre des objectifs pris dans le cadre d'autres accords (comme la CDB) ou d'autres politiques environnementaux (Cambodge, Panama et Colombie) ou en orientant les mesures REDD+ en faveur de la biodiversité. En particulier, rares sont les pays qui discutent dans leurs R-PPs la pertinence environnementale des boisements qu'ils envisagent. Deux pays (RDC et RCA) envisagent même dans le cadre de leurs stratégies REDD+ des mesures dommageables pour les forêts à travers le développement de l'exploitation forestière dans des zones de forêts encore non exploitées.

Enfin, en dernier lieu, les évaluations prévues par le formulaire de R-PPs apparaissent être négligées dans la majorité des R-PPs, ce qu'illustrent les budgets - très faibles quand ils ne sont pas nuls - qui leur sont consacrés. L'évaluation environnementale stratégique est abordée en des termes procéduraux,

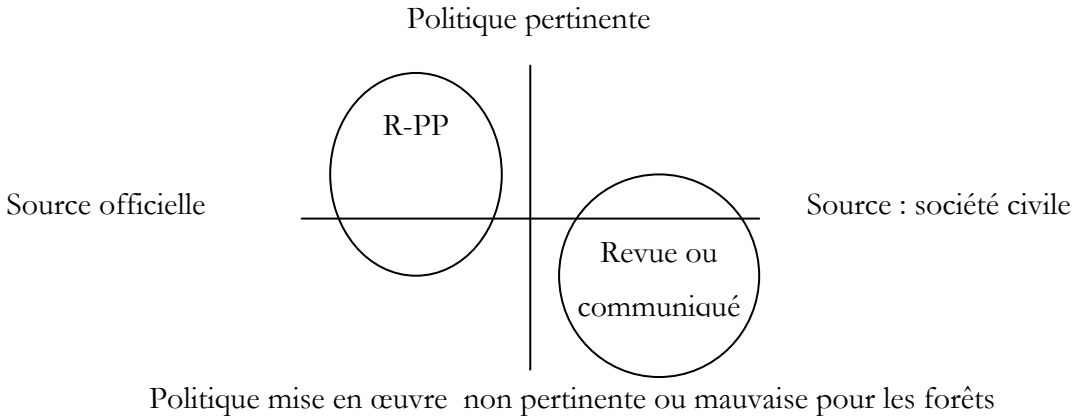
proches des exemples données par le formulaire et aucun élément d'analyse préliminaire et propre au pays n'est le plu souvent fourni. Pour ce qui est du suivi-évaluation des considérations environnementales non-carbone, les propositions sont souvent lacunaires ou très superficielles, à l'exception de quelques pays qui traitent bien la question. Quant à l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées, elle est au mieux différée à la phase de mise en œuvre. Enfin, les cadres de suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PP apparaissent au stade d'ébauche, tout comme les stratégies REDD+.

Au cours de notre analyse nous avons été confrontée à des difficultés pour décrypter le contenu des R-PPs derrière le discours tenu. Si notre projet initial était de mettre scrupuleusement en regard des facteurs de déforestation les mesures REDD+ envisagées par chaque pays, et même d'établir des statistiques des types de mesures envisagées, les matériaux auxquels nous avons été confrontée, trop hétérogènes, manquant de clarté et fortement discursifs, nous ont finalement amenée à le revoir. Nous avons trouvé qu'il était nécessaire de mettre l'accent sur les omissions et autres procédés rendant le propos peu tangible et que prendre pour argent comptant les mesures mentionnées dans les R-PPs et chercher à dégager des statistiques sur cette base risquait de donner une image biaisée des véritables dispositions des pays vis-à-vis de REDD+. Par conséquent, il ne nous a semblé ni possible ni souhaitable de réaliser le type d'analyse conduite dans l'étude sur les facteurs de déforestation financée par les gouvernements norvégien et britannique (Kissinger, Herold, & De Sy, 2012). S'appuyant sur trente et un programmes nationaux REDD+ soumis au FPCF et au programme ONU-REDD, l'étude s'évertue en effet à donner des résultats quantitatifs en se fiant au contenu même des R-PPs, sans relever les incohérences, les contradictions ou les procédés rendant le propos peu tangible : que la bonne gouvernance soit mentionnée dans la R-PP, et l'étude considère que le pays s'engage en ce sens. Elle rapporte par exemple que : "*45% of countries seek to increase enforcement capability, forest sector institutional strengthening and more effective controls on illegal logging with 16% specifically mentioning the EU FLEGT as a key priority for their REDD+ strategy. Countries are candid about the need for policy and governance reform (42% of countries reviewed) as a key strategy to address drivers, though this is also a core component of country readiness activities to prepare for REDD+"* ou encore que *"countries identify weak forest sector governance and institutions, including conflicting policies beyond the forest sector, and illegal activity (related to weak enforcement) as critical underlying drivers of deforestation and degradation (93% of countries). Population growth is the next most commonly reported underlying driver (51%), followed by poverty (48%) and insecure tenure (48%)*" (Kissinger et al., 2012, p. 20). Ce faisant, elle ne rend pas compte de la façon dont les R-PPs abordent ces questions ; nous avons montré pour notre part que les multiples procédés rhétoriques employés étaient tout aussi importants à prendre en considération que les occurrences de tel ou tel terme et qu'ils devaient être analysés tout autant que la thématique qu'ils abordent. Selon nous, en se cantonnant à ce type d'analyse non critique, l'étude ne rend donc compte que d'une part modeste des R-PPs, voire elle en donne un point de vue biaisé.

En effet, la lecture de ces documents révèle rapidement une tonalité très fortement discursive tout autant, si ce n'est plus, qu'une teneur programmatique. Nous avons montré que finalement, les témoignages de prise en considération des aspects environnementaux étaient à décrypter et à interpréter dans un matériau dense, parsemé de rhétorique et d'ambiguïtés. Nous avons pu relever de façon récurrente dans les R-PPs et à la seule lecture du document des omissions, l'éviction d'éléments importants du cœur du document et le report en annexe, des problèmes de structure et de cohérence interne, l'usage de tournures consensuelles masquant des contradictions et des visions antagonistes, des déclarations de bonnes intentions ou des formulations de type « incantatoires ». Nous les avons qualifiés de **procédés rhétoriques échappatoires,** dans le sens du terme anglais : « weasel »[217]. Ce mot traduit bien, selon nous, l'effet produit par l'usage de ces procédés : le contenu glisse, l'engagement se dérobe, le propos s'échappe.

De notre analyse, il est ressorti que l**'omission** était largement pratiquée. Plusieurs participants du FPCF (*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012*), en particulier les ONGs qui se consacrent aux revues des R-PPs (*entretien avec l'ONG Global Witness Etats-Unis, octobre 2010*) et les experts rejoignent également ce constat. Une analyse qui porte exclusivement sur les R-PPs sans les confronter à d'autres sources parvient difficilement à démasquer cette pratique, aussi les communiqués des ONGs ou les revues des experts sont ils utiles pour le regard critique qu'ils portent (cf. illustration n°54).

Illustration 54: Apports des communiqués des ONGs par rapport aux zones d'ombres d'ombre des R-PPs.
Source : *entretien Commission Européenne, 2012.*



[217] Wikipedia définit « weasel word » comme suit : "A *weasel* word […] is an informal term for equivocating words and phrases aimed at creating an impression that something specific and meaningful has been said, when in fact only a vague or ambiguous claim, or even a refutation has been communicated". http://en.wikipedia.org/wiki/Weasel_word. Dernier accès le 18 novembre 2013.

Une seconde pratique qui rend difficile l'analyse du contenu des R-PPs correspond à une forme de dilution de l'information : elle tient à **la longueur des documents -** cent pages en moyenne, annexes exclues-**, auxquelles s'ajoutent des annexes** – soixante-cinq pages en moyenne - **comprenant bien souvent des informations de fond**[218]. Pour bon nombre de pays, comme l'Indonésie, le Guyana et le Ghana, qui ont bénéficié de travaux de consultance, des documents de fond, rédigés par ces bureaux d'étude sont annexés au document principal. Ils comprennent une information importante qui n'est pas toujours bien reprise dans le corps du document. Bien qu'un seuil maximal de soixante-quinze pages de texte et cinquante pages d'annexes ait été fixé en mars 2010 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012), les documents ont continué par la suite à dépasser largement ces plafonds. Le corps de la R-PP de la Colombie atteint 153 pages, tandis que les annexes du R-Plan de l'Indonésie dépassent les 200 pages. Pour notre analyse, nous nous sommes focalisée sur le corps des documents, étant donné la recommandation de faire figurer dans « *la partie principale du document* » « *les informations jugées essentielles à la compréhension du travail proposé et à sa raison d'être compte tenu des spécificités du contexte national* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 9), d'une part et vu la longueur des documents d'autre part.

Nous avons également été confrontée à des problèmes de **structure et de cohérence interne des documents.** Certaines informations attendues dans une composante sont présentées dans une autre. Par ailleurs, au sein d'une même composante l'information peut être présentée de façon très peu pertinente, sans organisation, sans sous-titres. C'est le cas notamment des R-PPs du Panama, du Ghana, et du Cambodge.

Nous avons par ailleurs été confrontée à des procédés rhétoriques consistant à masquer ***des contradictions***[219] ***et des visions antagonistes*** derrière ***des tournures consensuelles,*** ce en particulier pour les considérations environnementales liées à la biodiversité. Cela correspond à une intégration cosmétique des préoccupations environnementales. Nous avons souvent trouvé ce type de déclaration dans les préambules de section. L'usage d'un tel procédé rhétorique invite à mener une analyse critique des déclarations où figure la biodiversité et à ne pas se contenter d'une analyse rapide qui pourrait reposer sur un simple décompte des occurrences de ce terme ; une analyse de ce type pourrait en effet donner une impression erronée de l'importance accordée, par les pays, à ce sujet. Dans le cas du Ghana, par exemple, où le terme revient en dix-sept occurrences, seules onze font partie du corps du texte et surtout, parmi ces onze, seulement deux concernent des activités ou des analyses

[218] valeurs calculées sur les trize R-PPs du corpus

[219] Les experts du TAP considèrent également que les incohérences et les contradictions sont à relever dans la mesure où leur présence-même est informative. Au sujet de la R-PP du Mexique, les experts estiment que : "O*ne thing that makes it hard to assess the R-PP is that parts of the text contradict each other. For example, some sections say REDD+ efforts will focus almost entirely on funding mechanisms, while others suggest they will be more comprehensive. In other cases the text says the right things, but experience suggests it will be difficult to deliver what is promised"*(Kaimowitz & al., 2009, p. 2).

planifiées dans le cadre de la mise en œuvre de la R-PP, tandis que les neuf autres apparaissent dans des paragraphes de type introductif ou de portée générale (Forestry Commission Ghana, 2010).

Un autre procédé rhétorique échappatoire relève de ce que nous appellerions des **déclarations de bonnes intentions ou des formulations de type « incantatoire »**. Ces formulations sont fréquemment employées. Il s'agit de phrases d'ordre général, qui se remarquent par leur caractère peu convaincant, laissant l'analyste dubitatif quant à leur réalité ou interrogatif quant à leur contenu-même. On trouvera des formules du type « le pays X diminuera l'exploitation illégale… » sans préciser *comment*. Alors même que c'est bien ici que l'on attendrait des analyses plus poussées. De telles formules mettent l'analyste dans l'embarras, car il ne peut considérer que le document est muet sur la question, pour autant le propos n'est pas crédible. Une telle pratique tient au fait qu'il s'agit bien souvent de documents révisés suite aux commentaires du TAP et éventuellement d'autres revues. Dans ces situations, les révisions prennent la forme de phrases ou de paragraphes ajoutés, avec plus ou moins de conviction, dans certains cas « pour faire plaisir aux relecteurs ». On peut voir aussi, derrière une telle pratique, un refus de trop expliciter les problèmes, de rentrer dans ce qui est perçu comme trop d'exigences. Dans certains cas, ce sont les recommandations-mêmes de la Banque mondiale qui sont recopiées telles quelles dans le document. Cela va de dilution dans le temps à des imprécisions voire a référence à une théorie d'action non valide selon laquelle l'action invoquée a peu de chance de se concrétiser. Pour déjouer cette rhétorique, une option est de faire porter l'analyse sur les activités prévus dans le cadre du programme et non pas seulement sur les sections discursives car, comme nous le faisions remarquer plus haut, il est fréquent de lire des déclarations de portée générale qui ne se retrouvent absolument pas reprises, lorsqu'il s'agit de dire plus concrètement les actions qui seront menées.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons conduit une analyse critique de l'intégration des préoccupations environnementales d'une part dans les instructions du formulaire qui sert à l'élaboration des R-PPs et dans le normes d'évaluation qui lui sont associées et d'autre part dans un corpus de treize R-PPs soumises au FPCF entre 2009 et 2011.

Pour ce qui est du formulaire, nous avons montré que globalement il avait gagné en pertinence du point de vue de l'intégration des préoccupations environnementales : la réalisation d'un diagnostic de la déforestation exhaustif est favorisée et la nécessité de cohérence entre ce diagnostic et la stratégie REDD+ est soulignée. Mais pour ce qui est d'inciter à mettre en place des mesures REDD+ générant des retombées environnementales positives et pour ce qui est d'évaluer d'ores et déjà au stade des R-PPs les possibles dommages des options REDD+ envisagées, nous avons montré que les instructions

du FPCF étaient peu explicites, obscures et ambiguës, à la différence des garanties de Cancun, des principes et critères socio-environnementaux du programme ONU-REDD ou encore des standards du CCBA. Nous creuserons cette question dans le huitième chapitre consacré à l'application des sauvegardes environnementales et sociales du FPCF. Notre analyse du formulaire de R-PP a également mis en évidence les procédés employés conduisant à diluer l'intégration des préoccupations environnementales : évaluer avec un unique critères de multiples préoccupations, différer dans le temps l'évaluation du contenu etc.

Notre analyse du corpus de treize R-PPs a mis à jour une grande hétérogénéité des propositions. Seuls quelques pays (la Colombie, le Panama et le Cambodge) traitent de façon pertinente les questions environnementales ; pour ce qui est de la Colombie, au-delà même des exigences du FPCF. En effet c'est le seul pays qui exclut les plantations du périmètre des activités REDD+ et qui restreint « *l'accroissement des stocks de carbone forestier* » prévu par l'accord de Cancun à la restauration des écosystèmes dégradés. Par ailleurs, nous avons montré que globalement les propositions intégraient mal les préoccupations environnementales, que ce soit lors du cadrage du problème, dans les diagnostics, dans les stratégies REDD+ ou dans les évaluations ; certaines R-PPs envisageant même des mesures REDD+ néfastes pour les forêts. Au fil de l'analyse, nous avons mis à jour plusieurs procédés rhétoriques que nous avons qualifiés d'*échappatoires*, qui sont abondamment employés dans les R-PPs et qui conduisent soit à éviter d'inclure des préoccupations environnementales soit à en affaiblir la portée. Ils rejoignent pour partie les procédés déjà mis à jour par notre analyse du formulaire. En particulier, nous avons relevé : les omissions, les dilutions, les incohérences, les contradictions maquillées derrière des tournures consensuelles, les formules de type « incantatoire », les reports à plus tard.

De cette analyse approfondie, nous retenons quelques-unes des limites que nous avons pu mettre à jour dans les R-PPs en termes d'intégration des préoccupations environnementales (cf. tableau n°13 ci-dessous). Nous verrons dans les chapitres suivants *si* et le cas échéant *comment* ces préoccupations environnementales sont pointées lors de l'examen des R-PPs par le FPCF, et si elles seront *in-fine* prises en considération.

Tableau 13: Préoccupations environnementales mises en évidence par notre analyse, que nous allons suivre à la trace au cours du processus d'examen par le FPCF. Source : *Auteur*

Pays	Section de la R-PP concernée	Point de vigilance mis en évidence par notre analyse
Guyana	Diagnostic	**Dimension politique de l'exploitation forestière et minière omise**, pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Pas de mesure concernant les secteurs agricole et minier**
	Suivi-évaluation des aspects non-carbone	**Pas de budget et aspects environnementaux omis**
	Suivi-évaluation de la mise en œuvre	Pas de budget
Mexique	Diagnostic	**Dimension politique de l'expansion de l'agriculture et réglementation environnementale omises,** pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Pas de mesure concernant le secteur agricole, pertinence environnementale des plantations envisagées non discutée**
	Suivi-évaluation des aspects non-carbone	**Pas de budget et aspects environnementaux omis**
	Suivi-évaluation de la mise en œuvre	**Aucune proposition**
République du Congo	Diagnostic	**Dimension politique de l'exploitation minière et forestière abordée partiellement,** pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Pas de mesure concernant le secteur minier, pertinence environnementale des plantations envisagées non discutée**
	Suivi-évaluation des aspects non-carbone	**Contenu très partiel**
	Suivi-évaluation de la mise en œuvre	**Pas de budget et contenu très partiel**
Vietnam	Diagnostic	Pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Pertinence environnementale des plantations envisagées non discutée**
Cambodge	Diagnostic	**Sous-estimation de la dimension politique de la déforestation,** Pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Mesure peu ambitieuse concernant l'octroi de Concessions de Terres à finalité Economique**
	Suivi-évaluation de la mise en œuvre	**Pas de budget**
RCA	Diagnostic	Pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Étendre l'exploitation forestière à une zone de forêt primaire dans le Sud-Est**, pas de mesure concernant le secteur minier, pertinence environnementale des plantations envisagées non discutée
	Evaluation des impacts	**Budget très faible**
	Suivi-évaluation des aspects non-carbone	**Pas de budget**

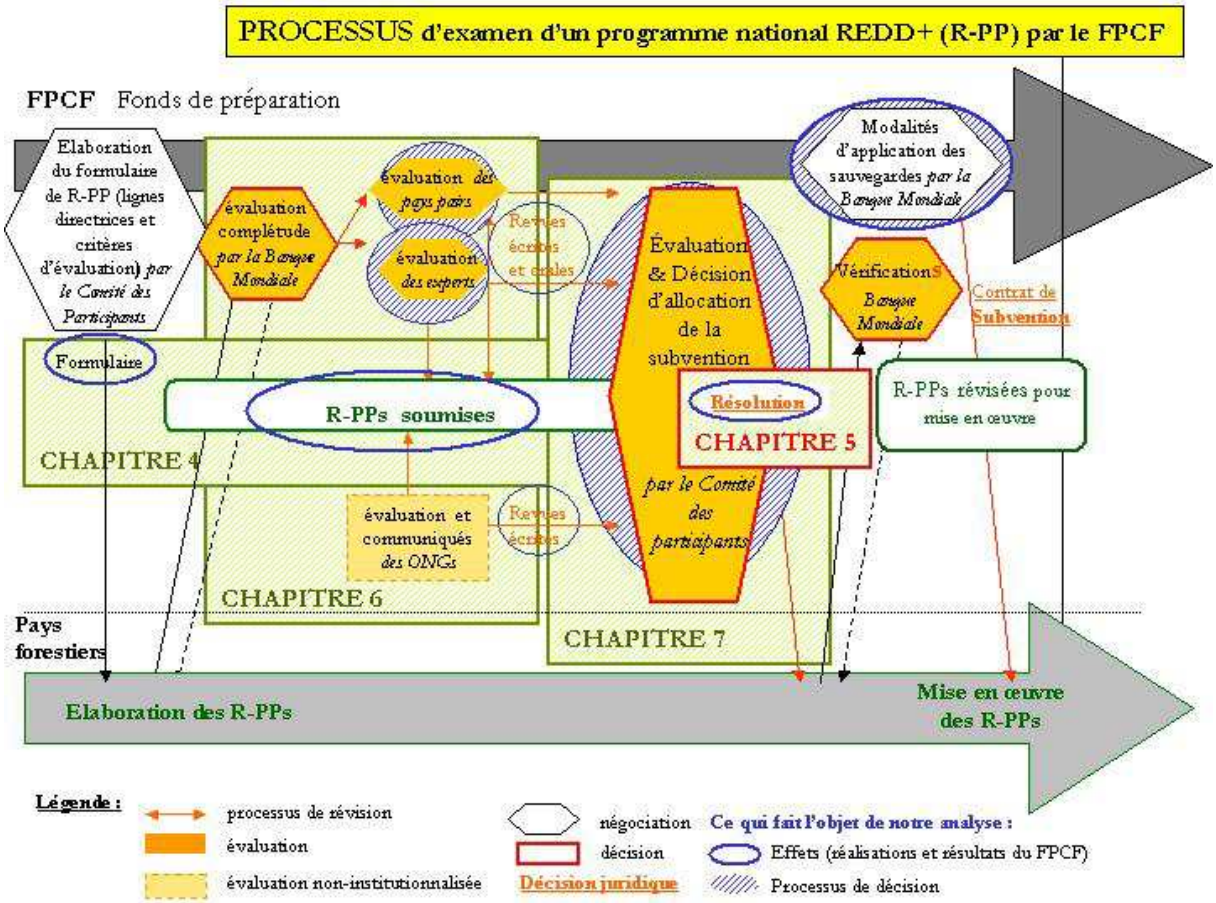
	Suivi-évaluation de la mise en œuvre	**Pas de budget et contenu très partiel**
Cameroun	Diagnostic	**Dimension politique de l'exploitation minière omise, Minimisation de l'agriculture industrielle et insistance injustifiée sur l'agriculture sur brûlis,** pas d'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées
	Stratégie REDD+	**Pas de mesure concernant l'octroi des concessions agricoles**, pertinence environnementale des plantations envisagées non discutée
	Suivi-évaluation des aspects non-carbone	**aspects environnementaux omis**
	Suivi-évaluation de la mise en œuvre	**contenu très partiel**

CINQUIEME CHAPITRE - La place des préoccupations environnementales dans les décisions du FPCF relatives aux programmes nationaux REDD+

Introduction

Dans le quatrième chapitre, nous avons examiné en détail les programmes nationaux REDD+ (appelés R-PPs pour *Readiness-Preparation Proposals*) et nous avons mis en évidence l'intégration limitée des préoccupations environnementales. Dans le présent chapitre et dans les deux suivants nous nous penchons sur l'examen des R-PPs par le FPCF. Notre but est d'analyser d'une part comment les préoccupations environnementales sont portées tout au long du processus de décision relatif à l'allocation de la subvention de préparation et d'autre part si elles ont des chances de se retrouver intégrées aux programmes finalement validés par le FPCF et mis en œuvre par les pays. Nous commençons par analyser, dans ce cinquième chapitre, les résultats des négociations ; les deux chapitres suivants porteront quant à eux sur les processus d'évaluation et de négociation qui ont conduit à ces résultats, et tenteront de les expliquer (cf. illustration n°55).

Illustration 55: Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source : *Auteur*



Nous ne pouvons nous pencher sur l'examen des R-PPs par le Comité des Participants (CP) et sur les décisions qu'il a prises sans relater la réunion qui s'est tenue en juin 2009 à Montreux, lors de laquelle les trois premiers Plans de Préparation (appelés R-Plans pour Readiness-Plan) ont été examinés ; aussi, nous débutons ce chapitre par le récit de cette réunion qui a eu des conséquences majeures pour les examens ultérieurs (partie 1). Une fois le décor campé et le cadre posé, nous nous penchons de façon plus systématique sur le contenu des décisions prises par le CP pour chacune des R-PPs qu'il a examinées entre 2009 et fin 2011 (partie 2). En particulier, nous cherchons à voir si les limites que nous avons mises en évidence pour huit des treize R-PPs du corpus analysé en détail dans le chapitre précédent sont reflétées *in fine* dans les décisions. Les données sur lesquelles nous fondons notre analyse sont issues d'une part de notes exhaustives prises au cours de notre observation participante à la réunion de Montreux, en juin 2009, et d'autre part d'une analyse documentaire approfondie des résolutions adoptées pour les 21 R-PPs examinées formellement entre 2009 et 2011.

1. La troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 : un précédent aux conséquences nombreuses

La troisième réunion du CP se tient à Montreux en juin 2009. Elle succède à la réunion du Conseil d'Administration du programme ONU-REDD ; tandis qu'en mars précédent , celui-ci a déjà approuvé cinq programmes nationaux (ceux de la Tanzanie, du Vietnam, de l'Indonésie, de la République Démocratique du Congo (RDC) et de la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG)) (UN-REDD Programme 2009), en juin, c'est le programme national du Panama qui vient juste d'être examiné et qui est sur le point d'être validé. Les pays forestiers voient avec intérêt la progression rapide du programme ONU-REDD, l'allocation facile des financements et la possible ouverture à de nouveaux membres au-delà des actuels neuf bénéficiaires. C'est dans ce contexte de fragile leadership du FPCF – du fait de l'essor du programme ONU-REDD -, que les R-Plans de l'Indonésie, du Panama et du Guyana sont examinés par le CP. Cette première session d'examen de R-PPs aura des conséquences majeures sur les processus d'examen des R-PPs ultérieures. C'est ce dont nous rendons compte dans la partie 1.2 après le récit de la négociation qui s'est tenue lors de la réunion de Montreux (1.1).

1.1. Des négociations conflictuelles lors de l'examen des trois premiers programmes nationaux REDD+ soumis au FPCF

En guise d'entrée en matière, nous proposons un court récit de la troisième réunion du FPCF, qui a eu lieu à Montreux, accueillie par le gouvernement Suisse. Nous sommes en juin 2009 et la réunion se tient dans l'un des hôtels les plus luxueux du bord du lac Léman. Ces grands hôtels ont le mérite d'être dotés de grandes salles de réunion et d'une bonne logistique. Plus de quatre-vingts personnes sont présentes. Les pays forestiers sont les plus nombreux, avec près du tiers des participants ce qui est dû principalement au fait que plusieurs d'entre eux mettent à profit leur participation à la réunion du programme ONU-REDD qui vient de s'achever pour rester à la réunion du FPCF en tant qu'observateur. La présence numérique de la Banque mondiale est également importante, avec près d'un cinquième de l'effectif total. On ne compte que quatre représentants des ONGs et deux des peuples autochtones.

Le point principal à l'agenda est l'examen des R-Plans du Panama, de l'Indonésie et du Guyana. Les sessions qui leur sont consacrées débutent par une présentation du processus d'expertise par la Banque mondiale. Puis, les experts référents présents donnent un aperçu commun de leurs revues des trois R-Plans. Dans leurs conclusions, les experts soulèvent une difficulté importante à laquelle ils ont été confrontée : apprécier si les processus de consultation conduits à ce stade dans les trois pays pouvaient être jugés suffisants. Or c'est une disposition importante des clauses de sauvegardes de la Banque

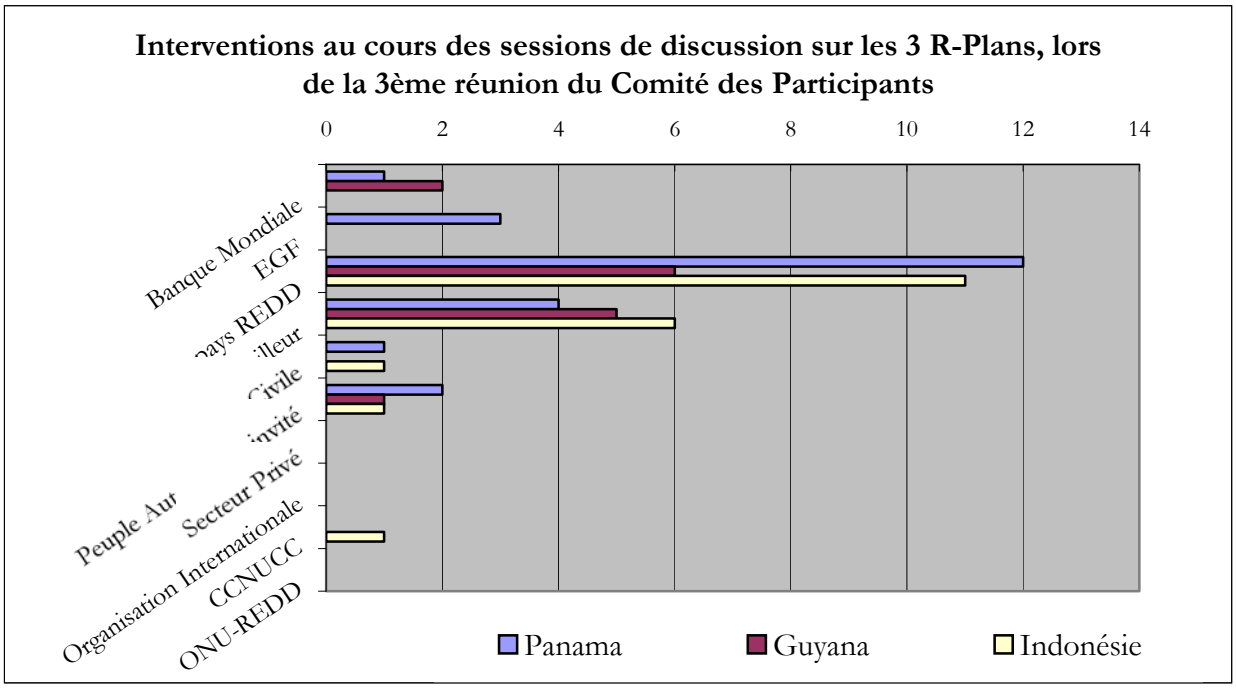
mondiale, clauses sensées conditionner tout décaissement (cf. chapitre 8). Les experts ne sont pas les seuls à avoir été embarrassés au moment d'évaluer la dimension consultative des processus nationaux de préparation, la Banque mondiale l'a été davantage encore.

En effet, quelques jours avant la réunion, trois associations représentants les peuples autochtones dans les trois pays en question - la Coordination nationale des peuples indigènes de Panama (COONAPIP), l'Alliance des peuples indigènes de l'archipel (AMAN pour Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) représentant les peuples indigènes d'Indonésie et l'ONG anglo-saxonne Forest People Program (FPP), impliquée au Guyana - ont fait parvenir deux courriers aux participants du FPCF et à la Banque mondiale dans lesquels ils dénonçaient vivement les processus d'élaboration des R-Plans, notamment les consultations des peuples indigènes (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009; Coordinadora Nacional de los Pueblos Indigenas de Panama (COONAPIP), 2009; Forest Peoples Programme, 2009). Elles demandent à ce que les R-Plans soient revus pour prendre en compte leurs préoccupations. L'AMAN fait référence à la Charte du FPCF et en particulier au respect des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale en matière de participation effective des populations autochtones[220]. Elle rappelle également la récente condamnation de l'Indonésie pour non-respect des engagements internationaux relatifs aux populations autochtones dénoncé dans un rapport du Comité des Nations-Unies sur l'élimination des discriminations raciales, et prétend que l'élaboration du R-Plan fait l'objet du même dysfonctionnement (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009). La progression du FPCF risque d'être freinée par cette contestation dans un contexte où le leadership du programme est fragile.

Pour chaque R-Plan, la parole est tout d'abord donnée au représentant du pays pour qu'il présente le programme et le processus national conduit jusque-là. Se jouent la reconnaissance et la crédibilité du pays à l'international, en même temps que la reconnaissance nationale du délégué avec l'enjeu et la responsabilité du succès ! Puis vient le moment de la présentation de la revue du Panel consultatif technique *ad hoc* (TAP) par l'expert référent. La Banque mondiale fait ensuite part de son analyse, avant que les membres du CP n'expriment leurs vues (cf. illustration n° 56).

[220] "*In particular we would like to draw attention to Principle 3.1(d) of the FCPF Charter, which requires that activities under the FCPF (this includes the elaboration of the R-PIN and R-PLAN) comply with the World Bank's Operational Policies and Procedures, taking into account the need for effective participation of Forest-Dependent Indigenous Peoples and Forest Dwellers in decisions that may affect them, respecting their rights under national law* ***and applicable international obligations****" (emphasis added)*" (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009, p. 1).

Illustration 56 : Prises de parole au cours des sessions consacrées aux R-Plans du Panama, du Guyana et de l'Indonésie. Source : *Auteur*



C'est le représentant officiel de Panama, fonctionnaire de l'Agence nationale pour l'Environnement qui ouvre la session consacrée à l'examen du R-Plan de son pays par une longue présentation. Suit une présentation de l'expert référent du TAP qui met l'accent sur deux problèmes principaux : d'une part la faible qualité du diagnostic et la pertinence limitée de la stratégie envisagée, d'autre part la faible implication des organisations de peuples autochtones dans l'élaboration de la stratégie REDD alors même que 34% des forêts du pays ont le statut de territoires indigènes. Le représentant de la Banque mondiale, référent pour l'Amérique centrale expose ensuite les missions conduites à ce jour au Panama et appuie les remarques de l'expert du TAP, en soulignant notamment que les consultations des peuples autochtones ne doivent pas se cantonner à une simple diffusion d'informations.

Dans la session de discussion qui suit, les interventions des pays forestiers sont majoritaires. C'est le délégué du Gabon qui ouvre l'échange, avec le ton charismatique et provocateur qu'il sait pratiquer. Il soulève une préoccupation de fond sur l'identification des facteurs de déforestation et interpelle les participants sur l'attention accordée aux peuples autochtones ; pour lui « on est en train de créer un nouveau métier, celui de peuple indigène »[221]. Sur ce point, et plus largement sur la question de la souveraineté des Etats en matière de consultation et de prise en considération des peuples autochtones, il est rejoint par les délégués de RDC et de PNG. Ce dernier ainsi que le délégué du Costa Rica expriment ensuite leur soutien au R-Plan du Panama et demandent à ce qu'il soit approuvé. D'autres pays forestiers (Tanzanie, Ghana, Surinam) sollicitent un partage d'expérience notamment sur les

[221] Notes personnelles prises lors de la session d'examen du R-Plan de Panama, à Montreux, troisième réunion du Comité des Participants, 16 Juin 2009.

politiques qui ont conduit le Panama à réduire sa déforestation par le passé. Excepté pour féliciter, pour la forme, les revues conduites par les experts, aucune des interventions des pays forestiers ne se réfère à la présentation de ceux-ci ni à celle de la Banque mondiale. Le représentant de RDC formule même une critique agressive à l'encontre de l'un des commentaires de l'expert référent.

A l'opposé, les interventions des bailleurs se fondent pour l'essentiel sur les revues des experts et de la Banque mondiale, en particulier sur les aspects environnementaux (cohérence des stratégies avec les causes de la déforestation, prise en compte des co-bénéfices, traitement des questions de tenure foncière…), sur la prise en considération des organisations de peuples autochtones et sur la conduite des processus de consultation. Tandis que le représentant des ONGs transmet les commentaires du groupe de contact des ONGs, l'observateur représentant les peuples autochtones fait part de ses préoccupations concernant les processus de consultation et donne ensuite la parole au représentant de la Coordination nationale des peuples indigènes de Panama (CONAPIP) invité.

La session consacrée à l'examen du R-Plan du Guyana suit. Elle commence le premier soir et reprend le lendemain. Le conseiller personnel du Président, consultant du bureau Mc Kinsey, est présent et témoigne du leadership du Président. Ce leadership au plus haut niveau de l'Etat est salué par plusieurs bailleurs et pays forestiers. Une différence importante avec les discussions sur le R-Plan de Panama est liée au fait que le processus de consultation et d'implication des peuples autochtones n'est pas pointé du doigt. En fait, ce point ayant été très vivement critiqué lors de l'adoption de la candidature du Guyana, le pays a pris le sujet plus au sérieux pour l'élaboration du R-Plan. Par ailleurs, le R-Plan a été révisé pour tenir compte de certains commentaires du TAP, ce qui n'est ni le cas du R-Plan du Panama ni de celui de l'Indonésie. La revue du TAP met tout de même en évidence quatre points durs persistants, à savoir la focalisation sur le secteur forestier et l'insuffisante prise en compte des questions transversales ou extérieures au secteur forestier, le flou sur l'intégration des acteurs locaux, l'improbable niveau de référence envisagé sur consultance de Mc Kinsey (cf. chapitre 1) et l'absence de données économiques concernant les facteurs de déforestation. Au cours de la session de discussion, bailleurs et pays forestiers s'expriment à part à peu près égale. Plusieurs points des revues du TAP sont repris, un soutien au R-Plan est exprimé par des pays forestiers ainsi que des bailleurs.

Succède la session consacrée à l'examen du R-Plan de l'Indonésie. Après la présentation par la représentante du ministère des Forêts, l'expert référent du TAP rend compte des éléments essentiels de la revue : l'insuffisance du processus de consultation envisagé et l'insuffisante exploitation des produits de la consultation initiée, la faible précision du système de mesures envisagé, l'insuffisante explicitation des activités prévues dans la stratégie REDD+.

Alors qu'au cours des sessions précédentes, ce sont les pays REDD qui ont ouvert les débats, c'est ici le représentant de la Norvège qui exprime, le premier, une critique appuyée et étayée de la proposition de l'Indonésie. Ce bailleur, qui a un poids important dans le FPCF et plus largement dans la préparation à REDD+, étant en train de négocier un accord bilatéral REDD+ avec l'Indonésie (cf. chapitre 2), son intervention n'en a que plus de poids. Ses préoccupations portent sur la désignation exagérée des communautés rurales comme acteurs de la déforestation par rapport aux industries de plantation de palmiers à huile, sur la capacité à effectivement appliquer les lois existantes, sur la non-évocation de la Papouasie où subsistent une part importante des forêts primaires du pays, sur le respect des droits des peuples autochtones, et enfin sur la qualité, la transparence et la gouvernance des processus de consultation conduits. Pour clore son intervention, il fait bien référence à la négociation en cours sur la possible coopération bilatérale, une coopération qui serait sur la base incontournable de paiements fondés sur la performance. Plusieurs autres bailleurs (l'Allemagne, les Pays-Bas, les Etats-Unis) se positionnent également de façon critique sur la proposition de l'Indonésie. Les critiques sont vives également de la part des observateurs des peuples autochtones et des ONGs. Le premier réitère la préoccupation qu'il a déjà formulée concernant l'application des clauses de sauvegarde de la Banque mondiale, tandis que le représentant des ONG formule de nombreuses critiques concernant le contenu du R-Plan et son processus de rédaction. Par ailleurs, à la différence des autres R-Plans, aucune manifestation en faveur de l'adoption du document n'est explicitement formulée par d'autres pays forestiers.

Des trois résolutions, c'est celle concernant le R-Plan de l'Indonésie qui va être la plus problématique à rédiger et valider. Celles du Panama et du Guyana sont élaborées et validées quoique non sans difficultés ; deux long résumés listant les points requérant des améliorations avant la signature de l'accord de subvention leur sont annexés(FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009g, 2009h). Pour ce qui est de l'Indonésie, le temps fait défaut pour adopter la résolution en séance plénière. La Norvège apparaît réticente à valider le R-Plan en l'état, même avec des réserves annexées à la résolution (Norway's FCPF Focal Point, 2009)[222] ; en outre, l'Indonésie fait partie des derniers pays admis au Fonds de préparation et à ce titre nécessite une dérogation pour pouvoir prétendre à la subvention de 3,6 millions de dollars pour la mise en œuvre de son R-Plan. La formalisation de la résolution et sa validation sont donc différées de quelques semaines. Au cours de ce laps de temps, l'EGF appelle les vues des participants sur une version provisoire de la résolution.

[222] "*However, this does not signal an approval of Indonesia's R-Plan/Readiness Preparation Proposal as presented to PC3 in Montreux in June 2009, but rather reflects our understanding that the production of an R-PP is both more complex, time-consuming and resource intensive than previously assumed, that the PC3 resolutions reflect this, and that the FPCF thus releases funds for such further efforts as referred to in PC discussions*" (Norway's FCPF Focal Point, 2009, p. 4).

De vifs commentaires, notamment de la part d'ONGs, comme l'antenne norvégienne de Rainforest Foundation ou Climate Justice - une coalition d'ONGs indonésienne- (Climate Justice, 2009; Rainforest Foundation Norway, 2009b) sont transmis. Largement diffusé à tous les membres du CP et à la Banque mondiale, le communiqué de Climate Justice enjoint le CP de ne pas adopter de résolution et de différer la décision à la prochaine réunion d'octobre 2009 ; il exprime trois préoccupations majeures liées aux droits des peuples autochtones, au Consentement libre et informé préalable (CLIP) des populations autochtones et à la corruption dans l'administration forestière, et fournit une analyse critique détaillée de la R-PP (Climate Justice, 2009)[223].

En dépit des vives critiques des ONGs et bien qu'elles soient soutenues par certains bailleurs (Netherland's FCPF Focal Point, 2009, p. 3; United Kingdom's FCPF Focal Point, 2009, p. 9), le R-Plan est validé car aucun bailleur ne se prononce en faveur d'une décision de rejet, en particulier pas la Norvège. En revanche, sur la demande explicite du Royaume-Uni (United Kingdom's FCPF Focal Point, 2009, p. 9), il est décidé que l'Indonésie aura à rendre compte au CP des progrès accomplis sur les points critiques cités en annexe, en particulier sur les consultations, et à en faire état à l'EGF. Aucune indication n'est toutefois précisée sur les modalités de ce rapportage et ses possibles issues[224]. Ce rapportage au CP va en fait s'avérer extrêmement superficiel : une simple présentation avec support Power Point, qui ne permettra absolument pas de se représenter les avancées réalisées sur les points problématiques.

1.2. Les conséquences de ces négociations : des processus d'évaluation et de décision revus en profondeur

De cette session de négociation, il faut retenir tout d'abord la forte contestation exprimée par les organisations de la société civile, une contestation qui n'est pas symétriquement de mise pour le programme ONU-REDD : plusieurs programmes nationaux REDD+ ont déjà été approuvés sans que les ONGs n'expriment de réserves. Pour elles, le fonds de préparation du FPCF recouvre en effet davantage d'enjeux : il ne reconnaît pas le droit au Consentement Libre et Informé Préalable des peuples autochtones - à la différence du programme ONU-REDD-, il ouvre la voix à des financements REDD+ potentiellement élevés dans le cadre du Programme d'Investissement Forestier (PIF) et surtout du fonds carbone du FCPF, enfin des scandales ont déjà entaché la mise en œuvre de certains

[223] "*We are writing to express our deep concerns regarded the R-PP submitted by the Indonesia government to the FCPF. Our major concerns are on the governance aspect of the R-PP and the Indigenous Peoples Rights […]. […] We urge the FCPF PC and FMT not to proceed with the virtual discussion and not to approve the pending resolution for Indonesia*" (Climate Justice, 2009, p. 1).

[224] *"5. Requests Indonesia: (i) Before signature of the grant agreement referred to in paragraph 4 above, to report on progress on issues included in the Summary Report at the fourth meeting of the PC; (ii) In the course of implementation of the grant agreement, to report on progress made on issues included in the Summary Report in accordance with the Charter and the timetable established in the grant agreement between the Trustee and Indonesia."* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009i).

projets de la Banque mondiale du point de vue de leurs conséquences sociales et environnementales néfastes (cf. chapitre 8). Pour toutes ces raisons, les ONGs estiment plus utile de se mobiliser sur le processus FPCF que sur celui du programme ONU-REDD (*entretien avec l'ONG Global Witness Etats-Unis, octobre 2010).*

En dépit de cette forte contestation de la part de la société civile, les pays forestiers, la Banque mondiale et les bailleurs se sont accordés sur la position consensuelle de ne pas entamer la progression du FPCF, quitte à passer en force. Pour éviter que ne se reproduise la négociation conflictuelle qui eut lieu à Montreux, et pour permettre de progresser dans la mise en œuvre tout en ménageant la contestation, des compromis majeurs du point de vue de la gouvernance et des modalités de décision à venir du fonds de préparation du FPCF ont été trouvés. Nous les exposons ci-dessous.

1.2.1. Des processus de décision revus afin que la progression du FPCF ne soit pas freinée ou entravée

La première décision majeure, conséquence de la réunion de Montreux, concerne le format des résolutions adoptées. Pour les trois résolutions, le format entérine une décision positive, le compromis étant réalisé par l'ajout de réserves en annexe. Nous verrons dans la seconde partie de ce chapitre que les réserves formulées sur les 3 R-Plans sont de loin les plus exigeantes de toutes celles qui ont pu être formulées par la suite, sur les autres R-PPs.

La constitution de groupes de contact chargés d'élaborer les résolutions est formalisée à l'issue de la réunion de Montreux. A à Montreux, l'EGF avait rédigé les résolutions en consultant informellement quelques participants ; elle les avait portées à la connaissance du CP quelques heures à peine avant la séance matinale d'adoption ; les participants avaient eu à les examiner dans la précipitation et le temps avait fait défaut pour adopter la résolution épineuse de l'Indonésie. Le report de l'adoption de cette résolution avait ouvert un espace supplémentaire à la contestation, un espace dont s'étaient saisi les ONGs. Plusieurs bailleurs, en particulier les Etats-Unis[225], avaient critiqué la procédure suivie. Institutionnaliser la pratique des groupes de contact permet donc de répondre à ces critiques, de préparer la délibération sur les résolutions en amont de la séance plénière consacrée à leur adoption et favorise donc leur adoption lors des réunions.

Pour permettre de progresser rapidement dans la mise en œuvre, tout en apaisant la contestation de la société civile qui s'appuie largement sur l'argumentaire de risque de non-conformité avec les sauvegardes, une seconde décision majeure est prise lors de la réunion de Montreux : différer

[225] Notes personnelles troisième réunion du CP à Montreux, Juin 2009, séance de validation des résolutions.

l'application des clauses de sauvegarde au moment de la mise en œuvre des R-PPs, donc après le décaissement de la subvention du FPCF et ne plus en faire une condition à ce décaissement. En conséquence, le rôle décisionnel du CP vis-à-vis des R-PPs a été modifié et affaibli (Carey, 2009), comme nous l'expliquerons en détail dans le chapitre 8. En effet, le CP était initialement chargé « d'approuver » les R-Plans (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008), désormais il ne doit plus que les « évaluer » (« *assess* ») et donner son feu vert pour l'octroi de la subvention de mise en œuvre (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009f). C'est une décision de principe sur l'allocation de la subvention globale qui lui est demandée[226], afin de permettre à la Banque mondiale, sur cette base, de traiter directement avec le pays des modalités de la signature de l'accord de subvention (quelles politiques opérationnelles et quelles sauvegardes appliquer, à quel moment etc). Dès lors, c'est à la Banque mondiale qu' il revient d' « approuver » le document au fil de l'instruction des sauvegardes[227]. De surcroît, depuis Montreux, le CP est seulement tenu d' « *offrir des recommandations* » au pays[228], alors qu'auparavant il était chargé d'évaluer les avancées de la mise en œuvre.

1.2.2. Des processus d'évaluation modifiés : affaiblissement des évaluations des experts, mise en place d'évaluations par les pairs

A l'issue de la réunion de Montreux, pour compenser l'affaiblissement du rôle décisionnel du CP, la présidence des réunions auparavant assumée par la directrice de l'unité Finance Carbone de la Banque mondiale est désormais confiée conjointement à deux représentants des participants désignés par leurs groupes respectifs (pays forestiers et bailleurs). Par ailleurs, dans ce même objectif de compenser la perte de pouvoir décisionnelle du CP et de répondre à une demande des membres d'accroître leur implication, des revues des R-PPs par les pairs - membres du CP - sont mises en place. Cela permet également d'éviter d'accroître la durée des réunions lorsque plus de trois R-PPs seront à examiner.

Alors que des revues par les pairs voient le jour, les modalités d'évaluation par les experts changent significativement, pour atténuer la contestation qui s'est faite jour lors de la réunion de Montreux. En effet, les ressentiments de plusieurs pays forestiers à l'égard du TAP y ont été importants. Les pays ont estimé être jugés, plutôt qu'aidés. Au cours de la réunion, des menaces de défection ont même été formulées par quelques pays forestiers (Gabon, PNG, Panama) ; la pression de la part des pays

226 *"Making a decision on the grant allocation for preparing the Readiness Package by a REDD Country Participant;"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a, p. 24).

227 Le terme d' « approbation » a en effet une acception très particulière à la Banque mondiale, puisqu'il désigne, dans le cycle d'un projet classique Banque mondiale, la phase qui suit la vérification de la conformité avec les politiques de sauvegarde. L'enjeu étant ici de valider le financement des R-PPs tout en différant l'application des sauvegardes, le mot est proscrit (cf. chapitre 5).

228 "*Taking into account the findings and recommendations of the Ad Hoc Technical Advisory Panel that may be established for this purpose in accordance with Article 13, reviewing the Readiness Preparation Proposal submitted by a REDD Country Participant, and providing guidance to the relevant components of the Readiness Preparation proposal."* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a, p. 23).

forestiers était donc forte pour revoir le processus d'expertise, notamment la relation avec les experts et les critères d'évaluation.

Les modalités de nomination des experts prévues par la charte[229] évoluent donc pour refléter le souhait des participants d'être davantage impliqués dans le processus de sélection des experts : membres et observateurs sont désormais invités à proposer des candidatures et pour chaque revue, il est désormais prévu de contracter deux experts nationaux. Le pays dont le document est examiné peut même recommander des experts nationaux à l'EGF qui sera chargée de veiller avant tout contrat à ce qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêt (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009d). Par ailleurs, les échanges entre l'équipe d'experts et le pays REDD+ dont le programme national est examiné sont accrus, le pays étant encouragé à soumettre des versions provisoires de sa R-PP au TAP, et celui-ci partageant désormais de vive voix ses commentaires avec les délégués du pays, notamment via des conférences téléphoniques[230].

De plus, les critères d'évaluation sont largement revus (cf. chapitre 4). L'EGF justifie ce changement par le manque d'opérationalité des critères alors en vigueur (FMT (Facility Management Team), 2009e) ; quant au TAP, il faisait le constat que les pays ne donnaient pas satisfaction à ce stade aux exigences attendus mais qu'il n'était pas de son ressort de juger si ces exigences devaient être requises à ce stade ou à l'issue de la préparation, c'est à dire à la fin de la mise en œuvre de la R-PP[231].

L'un des experts référent interrogé sur le changement de critères d'évaluation donne son impression sur la révision du processus d'expertise : « *il y avait 2 chapitres. Peut-être qu'on a perdu un peu au niveau de la précision. Mais c'était clair qu'on ne pouvait pas garder les standards comme cela, ils étaient un peu trop scientifiques, les pays ne savaient plus comment réagir là-dessus . […] Ca n'a pas été notre décision, en tant que TAP d'abandonner ces standards. Il y a eu une discussion entre les pays REDD et la FMT [EGF]. Donc il y a quand même des communications et des feedbacks qui ne viennent pas nécessairement du comité des participants. […] Il y avait une autre dimension. On a été critiqué à un certain moment par les pays REDD, en tant que TAP, on avait trop de pouvoir. La Papouasie Nouvelle Guinée a dit cela clairement. Le comité des participants a commencé à vouloir s'impliquer aussi dans*

---

229 *"Chaque Panel consultatif technique ad hoc sera indépendant, impartial et d'une taille adéquate pour réaliser les tâches qui lui incomberont. L'équipe de gestion du FCPF développera un fichier d'experts et proposera des membres pour la constitution d'un panel, ainsi que leurs termes de référence. Ces propositions doivent être revues et approuvées par l'entité qui crée le panel, selon les dispositions du sous-paragraphe (a) ci-dessus."* (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 29).

230 "*The formal review will be undertaken by the TAP once the country formally submits its R-PP. The TAP will share its draft or final synthesis review or its equivalent (e.g., a conference call or videoconference with TAP members) with the country prior to posting of the country's final R-PP version before a PC meeting, ideally allowing the country about time to incorporate any response to the TAP's recommendations into its R-PP*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011n, p. 3).

231 *« When the Review Panel went through each of the specific criteria and standards that we were asked to comment on in many cases we found that the R-PLAN the Panamanian government submitted did not meet the standards the FPCF had instructed us to base our conclusions on. The Government of Panama apparently believes that to produce something that would meet the requirements of many of those criteria and standards will require the additional activities they plan to implement using World Bank readiness funds and that they cannot reasonably be expected to meet those requirements until the funds are provided and the activities carried out. The Review Panel has no mandate to address that issue. However, the FPCF decides to handle the issue, we hope that the many specific comments we have provided on different aspects of the R-PLAN will serve as useful inputs for the Government of Panama and the FPCF »* (Kaimowitz & al., 2009, p. 2).

l'évaluation. Il fallait alors simplifier les standards. On ne pouvait pas avoir 2 grilles différentes » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*).

1.3. Conclusion

Dans cette partie, nous avons fait le récit des négociations tendues qui ont eu lieu lors de l'examen des trois premiers R-Plans soumis au FPCF en juin 2009 et nous avons exposé les conséquences importantes qui en ont découlé. Dans un contexte où le leadership du FPCF était mis à mal du fait du dynamisme du programme ONU-REDD et des menaces de défection des pays forestiers, la volonté d'avancer dans la mise en œuvre du programme a eu raison des autres préoccupations, y compris celles d'efficacité environnementale. Malgré les nombreuses insuffisances des R-Plans soumis et en dépit des évaluations critiques des experts du TAP et des contestations des ONGs, les trois propositions ont été validées ; même celle de l'Indonésie dont les ONGs demandaient le rejet.

Un format de résolution de compromis a été adopté qui conditionne l'attribution de la subvention de mise en œuvre à la prise en compte de plusieurs réserves formulées lors de la négociation. La supervision et l'appréciation de la pertinence des réponses apportées par le pays sont confiées à la Banque mondiale. Dans le cas de l'Indonésie, le fait que certains bailleurs se soient associés aux préoccupations soulevées par les ONGs a conduit à adopter un processus de décision sensiblement différent de celui décrété pour les deux autres R-Plans : l'Indonésie a eu à rendre compte, quelques mois plus tard, des progrès accomplis sur son document non seulement à la Banque mondiale mais aussi au CP.

Nous avons montré que ces négociations tendues ont été suivies d'importants changements en terme procédural et en matière d'évaluation, visant à ce que la progression du FPCF ne soit pas freinée ou entravée. Premièrement, l'application des clauses de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque mondiale a été différée à la fin de la mise en œuvre des R-PPs ; deuxièmement, en lien avec ce report, le rôle décisionnel du CP vis-à-vis des R-PPs a été affaibli dans la mesure où il ne lui revient plus d'approuver les documents mais seulement de les évaluer. Troisièmement, l'exigence des normes d'évaluation a été réduite et l'indépendance de l'expertise vis-à-vis des pays forestiers a été sensiblement amoindrie. En contrepoint, des évaluations par les pairs ont été mises en place.

Le précédent que constitue l'examen mouvementé des trois premiers R-Plans ayant été exposé, nous pouvons maintenant nous pencher, sur les décisions prises au sujet des R-PPs soumises ultérieurement à la réunion de Montreux.

2. Les résultats des négociations sur les programmes nationaux REDD+ entre 2009 et 2011 : analyse des résolutions adoptées par le Comité des Participants

L'objet de cette partie est d'analyser les résultats des négociations, à savoir les résolutions adoptées par le CP pour chaque R-PP soumise formellement. Ces résolutions entérinent la décision du CP et précisent les modalités d'attribution de la subvention pour la mise en œuvre de la R-PP. Ces résolutions sont-elles les garants d'une bonne efficacité environnementale ? Portent-elles les préoccupations que nous avons mises en exergue jusque-là, en particulier dans le quatrième chapitre ? Pour répondre à ces questions, nous nous penchons dans un premier temps sur le contenu des décisions prises par le CP sur chaque R-PP (2.1) et dans un second temps, plus précisément, sur la place accordée aux préoccupations environnementales dans ces résolutions (2.2).

2.1. Des décisions à chaque fois favorables à la progression vers la phase de mise en œuvre

Toutes les résolutions sont rédigées sur une base identique : elles saluent toujours, en préambule, les « amples efforts » consentis par le pays et la « grande qualité » du document ; elles entérinent ensuite la décision prise par le CP quant à l'attribution de la subvention de préparation et précisent la procédure à suivre jusqu'à la signature de l'accord de subvention et, ensuite, pour le début de la mise en œuvre.

2.1.1. Les programmes nationaux REDD+ sont systématiquement validés par le Comité des Participants, moyennant quelques réserves à prendre en compte

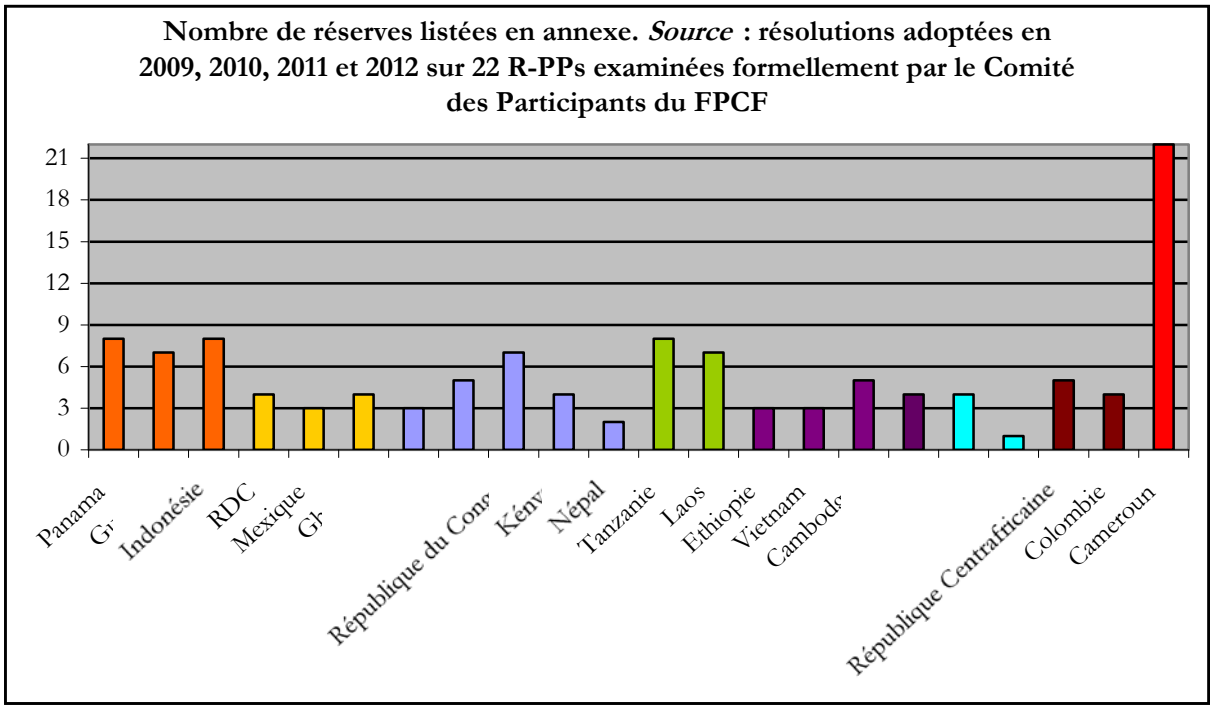
Un fait marquant caractérise l'ensemble des décisions adoptées par le CP sur les R-PPs examinées formellement : les décisions d'attribuer la subvention de mise en œuvre sont toujours favorables[232]. En dépit du caractère incomplet de certaines R-PPs (cf. chapitre 6), des multiples insuffisances dont pâtissent un grand nombre d'entre elles au regard des normes d'évaluation adoptées (cf. chapitre 6) et des nombreuses limites du point de vue de l'efficacité environnementale que nous avons pu souligner dans le quatrième chapitre, toutes les R-PPs sans exception[233] sont validées.

[232] Dans le cas du Mexique qui peut server d'illustration: "The Participants Committee, *1. Decides to allocate grant funding to Mexico to enable it to move ahead with preparation for readiness;"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010e).

[233] A noter que nous utilisons ce raccourci de langage, mais qu'il convient d'écrire que l'attribution de la subvention est validée par le CP. En effet, depuis les décisions sur le report de l'application des sauvegardes prises à Montreux, il ne revient plus au CP d'approuver ou de valider les R-PPs. Son rôle se cantonne à une décision d'attribution de financement.

Cette décision systématiquement favorable de progresser vers la mise en œuvre apparaît pour autant toujours conditionnée à l'obligation de répondre à un certain nombre de réserves formulées en annexe de la résolution. Leur nombre varie fortement selon le pays (cf. illustration n°57).

Illustration 57 : Nombre de réserves annexées aux résolutions. Source : *Auteur.*



Le Cameroun se démarque largement des autres pays, avec vingt-deux réserves formulées sur sa R-PP alors que la moyenne – Cameroun exclu – est d'un peu moins de cinq. Toutefois bien en-deça du record de la résolution du Cameroun, les R-PPs du Panama, du Guyana, de l'Indonésie, de la République du Congo, du Laos et de la Tanzanie, font également l'objet d'un nombre de réserves plus élevé que la moyenne. D'autres pays se distinguent, à l'opposé, par le peu de critiques formulées dans les résolutions : l'Ouganda, le Népal, et dans une moindre mesure le Mexique, l'Argentine, l'Ethiopie et le Vietnam.

Comment est-on arrivé à ce compromis consistant à donner un feu vert systématique pour progresser vers la mise en œuvre moyennant la prise en compte de certaines réserves ? Pourquoi la R-PP du Cameroun a-t-elle été validée alors que le CP s'accorde à lui reconnaître autant de limites ? La qualité des R-PPs des trois premiers pays était-elle moins bonne que celle des R-PPs qui ont été examinées ultérieurement ou bien le CP était-il plus exigeant en 2009 ? Quant aux R-PPs qui font l'objet de peu d'objections, sont-elles bien meilleures que celles des autres pays ? Nous chercherons à répondre à ces questions en analysant, dans les deux chapitres suivants, les évaluations qui ont été faites de ces R-PPs et les négociations qui se sont tenues au moment de leur examen par le CP.

2.1.2. La procédure classique : la Banque mondiale, seule censeur de la levée des réserves à la mise en œuvre

Après avoir précisé la décision du CP concernant l'attribution de la subvention, les résolutions se poursuivent, détaillant la procédure à suivre avant la signature de l'accord de subvention. La procédure classique est la suivante [234] :

- le pays doit réviser le document pour prendre en compte les réserves listées en annexe ;
- la Banque mondiale, en tant que secrétariat du FPCF, est chargée de la supervision de ces révisions, de leur validation lorsqu'elle les juge satisfaisantes puis de la publication du nouveau document révisé ;
- la Banque mondiale, en tant qu'administrateur du fonds de préparation est chargée d'engager avec le pays sa procédure interne de politiques de sauvegarde (cf. chapitre 8) en vue de signer l'accord de subvention de 3,6 millions ou 3,8 millions de dollars américains.

Dans quatre cas seulement - l'Indonésie, la République du Congo, la République Centrafricaine et le Cameroun- la procédure de finalisation de la R-PP n'est pas entièrement confiée à la Banque mondiale ; elle est ré-ouverte au CP. La Banque doit certes toujours superviser la bonne prise en compte, par les pays, des réserves formulées par le CP mais celui-ci est également à nouveau consulté. Nous constatons toutefois que, dans les quatre résolutions concernées, la nature de ce rapportage au CP n'est pas clairement exposé : des formulations peu claires et ambiguës sont utilisées qui ne permettent pas de se figurer les conséquences qu'a, sur les processus de décision, l'appréciation par le CP des amendements proposés par le pays.

En effet, la résolution de l'Indonésie prévoit que le pays ait à rendre compte au CP des progrès accomplis sur les points critiques cités en annexe - en particulier sur les consultations[235]. Mais aucune indication n'est donnée sur les modalités de ce rapportage – il s'avèrera être un simple exposé oral des maigres progrès accomplis depuis juin – et aucune précision n'est donnée sur les issues : quelles seraient les conséquences d'un exposé jugé non satisfaisant par les membres du CP ?

---

[234] Dans le cas du Mexique que l'on peut prendre comme illustration : "The Participants Committee,
1. Decides to allocate grant funding to Mexico to enable it to move ahead with preparation for readiness;
2. For this purpose, it requests:
i. Mexico to submit a revised R-PP (Revised R-PP) to the FMT, reflecting the key issues in the summary report prepared by the FMT included in the annex to this resolution;
ii. The FMT to check the Revised R-PP for completeness, make it available on the FPCF website and notify the PC of its availability; iii. The World Bank, as the Trustee of the Readiness Fund (Trustee), to complete its due diligence, in particular with regard to the World Bank's Operational Policies and Procedures, working closely with Mexico, in order to provide a grant of up to US$3.6 million, in accordance with PC Resolution PC/3/2009/4" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010e). A noter que cette formulation diffère toutefois légèrement lorsque le pays a choisi un partenaire de mise en œuvre autre que la Banque Mondiale (cf. chapitre 8)

[235] *"5. Requests Indonesia: (i) Before signature of the grant agreement referred to in paragraph 4 above, to report on progress on issues included in the Summary Report at the fourth meeting of the PC;"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009i, p. 1).

La résolution de la République du Congo mentionne quant à elle une « *période de commentaires écrits de quatre semaines* » à l'issue de la révision de la R-PP, mais le rôle et les conséquences d'éventuels commentaires critiques sur la R-PP révisée ne sont pas précisés[236]. Si de tels commentaires étaient formulés par certains participants - ce sera d'ailleurs le cas (cf. chapitre 7) - la procédure suivrait-elle malgré tout son cours ? Le pays devrait-il réviser à nouveau sa R-PP?

Dans le cas de la République de Centre Afrique (RCA) – pour laquelle des leçons ont été tirées des déconvenues rencontrés avec la R-PP de la République du Congo -, la formulation est un peu plus explicite : elle prévoit les implications de la période de commentaires : en cas de commentaires négatifs de la part de certains participants, l'EGF devrait alors réviser son appréciation du document[237].

La résolution concernant le Cameroun, adoptée fin 2011, semble la plus explicite du point de vue du processus de décision : elle mentionne clairement une période de « *non-objection* »[238] ; en somme toute objection sur les révisions apportées par le Cameroun remet en question la procédure d'attribution de la subvention.

L'utilisation de formulations ambiguës quant aux conséquences de l'appréciation, par le CP, des révisions apportées à la R-PP est le reflet de la préoccupation qui domine chez les participants et chez la Banque mondiale, et qui a été mise en exergue lors de la réunion de Montreux : ne pas freiner la progression du FPCF et des pays vers la mise en oeuvre. Dans les deux chapitres suivants, nous chercherons à mettre en évidence ce qui a conduit, pour ces 4 pays, à faire entorse à la procédure classique, et nous verrons plus en détail comment, le contenu de ces quatre résolutions a été négocié, et pourquoi ce flou laissé sur les conséquences en matière de décision a été atténué pour les résolutions de la RCA et du Cameroun.

2.2. La place des préoccupations environnementales dans les réserves exprimées en annexe des résolutions

Les annexes des résolutions reprennent les « *principales questions* » que les pays « *doivent aborder avant de signer l'accord de subvention pour la préparation* ». Il s'agit de points critiques, qui ont été soulevés durant la réunion et qui devront être améliorés avant l'accession à tout financement. Quelle place occupent les préoccupations environnementales parmi les réserves exprimées ?

---

236 "*ii. The FMT to check the Revised R-PP for completeness, make it available on the FCPF website and notify the PC and observers of its availability, soliciting written feedback within four weeks ;*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 1).

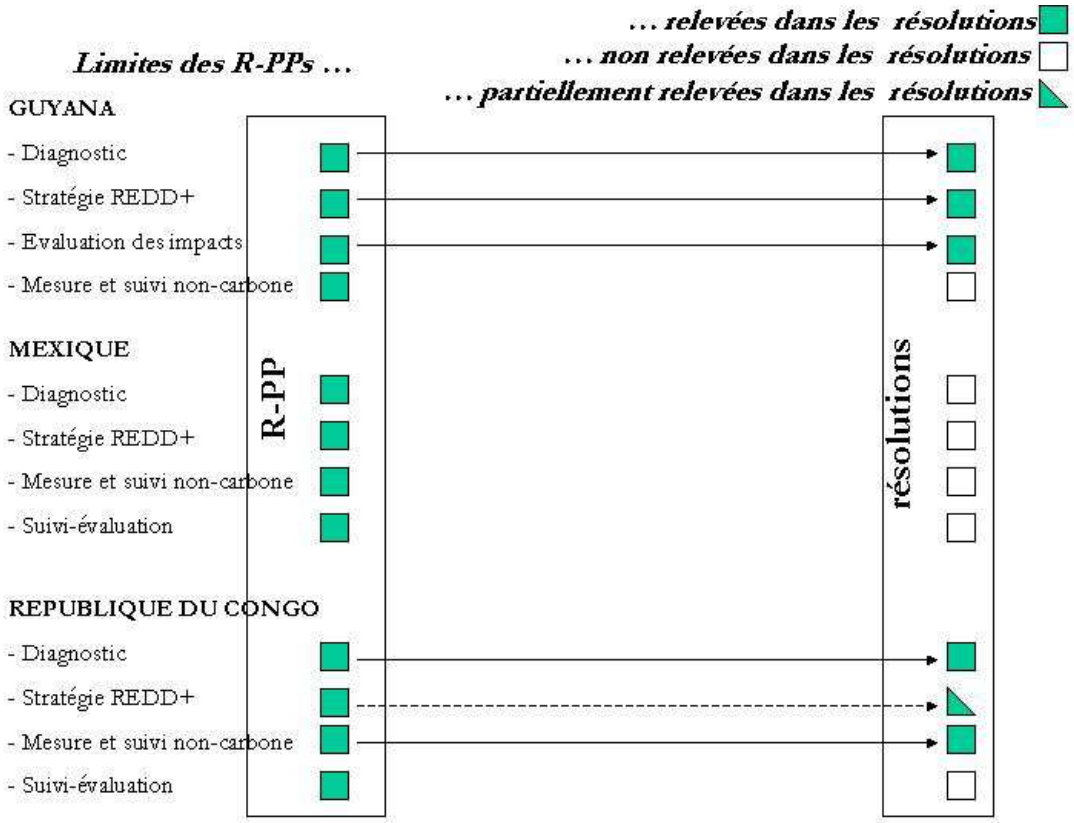
237 « *ii. The FMT to check the Revised R-PP for completeness, prepare a completeness check to be made available on the FCPF website for public comments for four weeks, revise the completeness check, if necessary, and then post the final completeness check on the FCPF website and notify the PC and observers of its availability*;" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011d, p. 1).

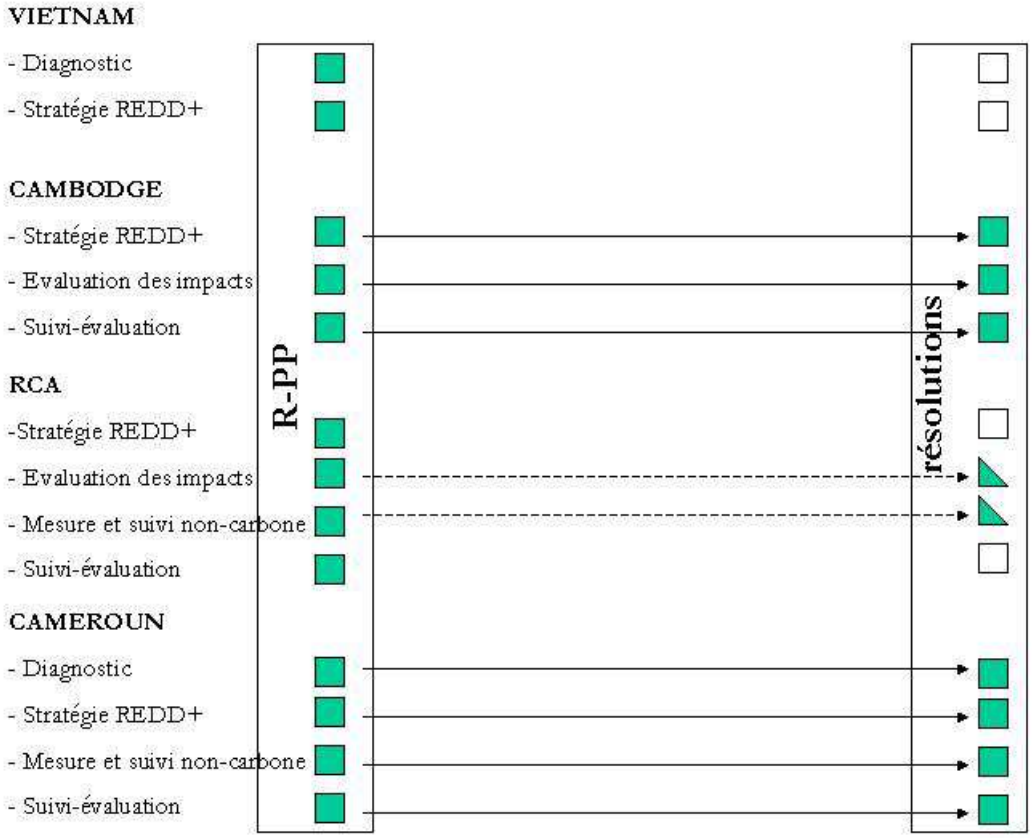
238 *« ii. The FMT to check the Revised R-PP for completeness, make it available on the FCPF website, and notify the PC of its availability for consideration on a 14 day no-objection basis, in accordance with Article VI of the Rules of Procedure"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012j, p. 1).

2.2.1. Les résolutions font-elles leurs les problèmes que nous avons soulevés dans nos analyses indépendantes des programmes nationaux REDD+ ? Les cas du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam, de la République de Centre Afrique et du Cameroun

L'illustration n°58 ci-dessous rend compte de l'intégration de quelques-unes des préoccupations environnementales que nous avons mises en évidence dans le quatrième chapitre pour sept des R-PPs du corpus que nous avons analysé en détail. L'intégration de ces préoccupations dans les résolutions apparaît hétérogène.

Illustration 58 : Intégration dans les résolutions des préoccupations environnementales mises en évidence pour huit R-PPs. Source : *Auteur.*





Il faut noter tout d'abord que la résolution du Guyana se distingue des sept autres car elle est la seule à aborder, sur le fond, la question importante de l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux alors que les autres résolutions ne l'évoquent, tout au plus, que d'un point de vue budgétaire.

La résolution sur la R-PP du Cambodge est celle qui intègre le mieux les préoccupations environnementales que nous avons soulignées dans le quatrième chapitre. Les nécessités d'identifier clairement - comme facteur de déforestation - les politiques publiques d'attribution des concessions de terres économiques et de les traiter en conséquence dans la stratégie REDD+[239], d'analyser l'efficacité des politiques environnementales passées et en cours[240], d'estimer un budget consacré au suivi-évaluation global de la mise en œuvre et de réévaluer le budget de l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux[241] figurent bien dans la résolution. On notera comme seule réserve que ce dernier point n'est traité que sous l'angle budgétaire et non du point de vue du contenu.

[239] "*Requests Cambodia to clearly identify Economic Land Concessions (ELC) as a driver of deforestation and forest degradation in the R-PP; and further elaborate during the REDD+ readiness phase on possible strategies to reduce rates of deforestation and forest degradation caused by ELCs*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011j, p. 2).

[240] "*Under Component 2, include a subpartie that provides for a review of the implementation of relevant existing national laws, policies, and procedures to inform strategies and implementation plans to address community forest land tenure and resource rights, and forest land conflicts*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011j, p. 2).

[241] "*Include adequate budget for monitoring and evaluation of R-PP implementation in Component 6, and for environmental and social safeguards work*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011j, p. 2).

La résolution sur la R-PP du Cameroun reprend également l'ensemble des préoccupations environnementales que nous avons soulevées dans le quatrième chapitre : la minimisation de l'importance de l'agro-industrie dans les facteurs de déforestation et en contrepartie la discrimination mal justifiée de l'agriculture sur brûlis[242], l'absence de mesures REDD+ face à l'octroi de concessions à finalité agricole[243], le traitement superficiel du suivi-évaluation des aspects non-carbone[244] et de la mise en œuvre globale de la R-PP[245].

A l'opposé, aucune des préoccupations environnementales que nous avons soulevées ne figure dans la résolution du Mexique, que ce soit : le caractère partiel du diagnostic relatif au rôle des politiques publiques agricoles dans la déforestation, l'insuffisance de leur prise en compte dans la stratégie REDD+, l'absence de dispositions relatives à la mesure et au suivi des aspects environnementaux non-carbone et au suivi-évaluation de la mise en œuvre et le caractère seulement préliminaire de l'étude d'impacts proposée.

Pour ce qui est du Vietnam, la résolution ne contient aucune réserve sur la pertinence environnementale du vaste programme de plantations envisagé.

L'intégration des préoccupations environnementales est plus hétérogène en ce qui concerne les résolutions du Guyana, de la République du Congo et de la RCA.

La résolution du Guyana reprend bien et explicitement plusieurs des préoccupations environnementales que nous avons mises en exergue : l'imprécision des modalités d'implication du secteur minier dans la déforestation et l'absence de mesure relative à ce secteur et au secteur agricole[246], le caractère partiel de l'évaluation des impacts négatifs ét positifs[247]. La résolution n'aborde pas, en revanche, le suivi-évaluation des aspects environnementaux non-carbone, alors qu'il est omis dans le R-Plan et qu'il n'est pas non plus budgétisé.

---

242 "*Indicate the intention that the terms of reference for some of the studies a) will address distinction between temporary and permanent deforestation; b) will be based on detailed information on the pressures on forests from mining and agriculture activities; and c) will consider legal aspects of land tenure"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012j, p. 3).

243 *"Strengthen the narrative on the interface between forest and agriculture, so that the possible success of the proposed strategies to reducing degradation and deforestation can be ascertained*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012j, p. 3).

244 *"List potential co-benefits (both social and environmental), and set priorities for data capture and analysis"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012j, p. 3).

245 "*Revise the Monitoring and Evaluation Matrix by specifying the activities related to each of the objectives and measurable indicators for such activities"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012j, p. 3).

246 "*Strengthen assessment and plans for addressing the drivers of deforestation and REDD strategies outside of the forest sector, and link the proposed REDD strategy to these drivers*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009h, p. 2).

247 "*Develop and elaborate on strategies and safeguards to ensure that REDD projects and programs do not adversely affect biodiversity and other forest ecosystem services, and enhance the livelihoods of forest-dependent indigenous peoples and other forest-dwellers*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009h, p. 2)

Pour la République du Congo, les préoccupations environnementales que nous avons soulevées sont plutôt bien intégrées à la résolution : les limites du diagnostic de la déforestation, en particulier du point de vue de l'exploitations forestière et minière[248], le caractère partiel de la stratégie REDD+ envisagée [249], la superficialité du suivi-évaluation des aspects environnementaux non-carbone prévu par la R-PP[250]. Mais la résolution ne présente aucune réserve sur le programme de plantations envisagé et sur l'absence de budget et le caractère superficiel du suivi-évaluation présenté.

Pour la RCA, nous constatons que seul le montant insuffisant des budgets consacrés au suivi-évaluation des aspects non carbone et à l'évaluation des impacts figure comme objection[251]. En revanche, aucune réserve n'est formulée sur le contenu de ce suivi-évaluation. L'option stratégique consistant à étendre l'exploitation forestière dans des zones de forêts primaires n'est pas non plus reprise dans les réserves, alors qu'elle va à l'encontre de la politique opérationnelle de la Banque mondiale sur la Forêt qui stipule que : *"Bank does not finance projects that, in its opinion, would involve significant conversion or degradation of critical forest areas or related critical natural habitats"* (World Bank, 2002b). L'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées qui n'est ni conduite ni planifiée dans la R-PP et le suivi-évaluation global de la mise en œuvre dont nous avons mis en évidence le caractère très superficiel sont également omis. Sur ce dernier point, on peut noter que la résolution sur la R-PP du Népal, qui traite cette question de façon similaire, demande, quant à elle, à ce qu'un texte complétant le tableau d'indicateurs soit ajouté. Pourquoi cela n'a t-il pas été le cas pour la RCA ?

Ce sera l'objet des deux prochains chapitres que de chercher à mettre en lumière *pourquoi* et *comment* certaines des limites - du point de vue de l'intégration des préoccupations environnementales – que nous avons mis en évidence ont été prises en compte dans les résolutions et d' autres ne l'ont pas été ? Les évaluations se sont-elles fait le relais de ces préoccupations ? Cela a-t-il suffit ? Comment ces points ont-ils été abordés en négociation ?

---

248 "*Provide more in-depth analysis of the drivers of deforestation and forest degradation, especially industrial logging*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 3).

249 « *Better reflect in the R-PP how ongoing or planned developments in other sectors (including mining, agriculture and infrastructure development) are likely to impact deforestation and how REDD+ would potentially support the mitigation of these impacts*;" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 3).

250 "*Provide more details on how monitoring of co-benefits would be carried out*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 3).

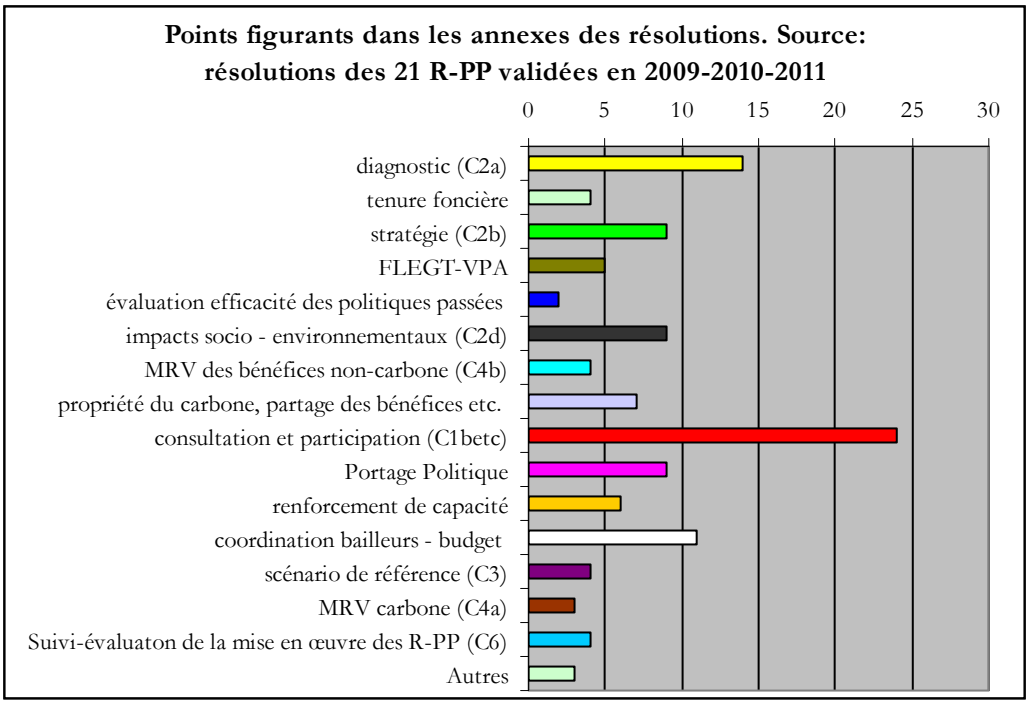
251 "*Revise the overall budget and calendar for the different R-PP components to ensure adequate financing to all components, particularly for conducting the Strategic Environmental and Social Assessment (R-PP Component 2.d), designing a monitoring system for social and environmental impacts and governance (R-PP Component 4.b), and supporting the ability of the National REDD+ Committee to ensure effective, representative multi-stakeholder oversight of the implementation of the R-PP*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011d, p. 3).

2.2.2. Les différentes thématiques abordées dans les annexes et la place des préoccupations environnementales

Pour compléter l'analyse ciblée du cheminement de quelques préoccupations environnementales que nous venons de conduire et afin d'avoir une vision globale de la place des préoccupations environnementales parmi l'ensemble des réserves formulées dans les résolutions, nous avons caractérisé les réserves figurant dans les 21 annexes de notre corpus de résolutions en fonction de 15 thématiques (cf. illustration n°59)[252].

Il en ressort que la thématique « consultation et participation » occupe une place centrale dans les résolutions. Les réserves sur les diagnostics de la déforestation viennent ensuite, en seconde position. Des objections sur les stratégies REDD+ et les études d'impacts sont également présentes dans une moindre mesure. En revanche, les évaluations (suivi-évaluation des aspects non-carbone, évaluation de l'efficacité des politiques passées et suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PPs) sont très peu pointées dans les annexes.

Illustration 59: Thématiques abordées dans les annexes des résolutions sur les R-PPs adoptées en 2009, 2010 et 2011. Sources : résolutions et analyse de l'auteur.



- Les consultations et la participation des parties prenantes sont au cœur des réserves formulées

[252] Notre classification nous a conduit à comptabiliser certaines réserves de l'annexe plusieurs fois, lorsqu'elles se retrouvaient dans plusieurs thématiques (ex : la réserve « augmenter le budget de l'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique » correspond à la fois à la thématique « budget » et à la thématique « impacts socio-environnementaux »).

Sous la thématique « participation et consultations », nous avons recensé l'ensemble des réserves formulées non seulement sur les consultations menées lors de l'élaboration des R-PPs mais aussi sur celles planifiées pour la mise en œuvre à venir. Nous avons également recensé sans distinction les réserves ayant trait aux consultations et à la participation de publics divers : la société civile, les populations locales, les peuples autochtones et les administrations sectorielles.

Les consultations et la participation des parties prenantes au processus national REDD+ apparaît être le sujet le plus fréquemment soulevé dans les résolutions (cf. illustration n°59). On dénombre 24 occurrences sur les 21 résolutions. Toutes les résolutions à l'exception de celles de l'Argentine, du Népal et de l'Ethiopie, contiennent des objections sur cette thématique. Dans les cas du Mexique[253], de la République du Congo[254] et du Laos[255], ce sont les consultations réalisées pendant l'élaboration des R-PPs qui font l'objet de réserves. Pour le Mexique et la République du Congo, il s'agit qui plus est de l'implication des populations autochtones, un sujet sensible pour la Banque mondiale, comme cela s'est illustré lors de la réunion de Montreux.

La plupart de temps, sinon, les réserves figurant dans les résolutions concernent les consultations à venir (Panama, Guyana, Indonésie, RDC, Ghana, Kenya, Tanzanie, Laos, Vietnam, Cambodge, Pérou, Libéria, Ouganda, RCA et Colombie). Il peut s'agir, par exemple, de fournir le plan des consultations qui fait défaut (Ouganda), de s'engager par écrit dans la R-PP à poursuivre les consultations avec les organisations des peuples autochtones et les communautés locales durant la mise en œuvre (Pérou et Laos) ou encore d'impliquer les communautés locales et les peuples autochtones dans le système de mesure-suivi et rapportage (RDC, Costa Rica et Colombie).

Il faut noter qu'aux dires mêmes du coordonnateur national REDD+ argentin, le processus de consultation réalisé en Argentine lors de l'élaboration de la R-PP a été très partiel (*entretien avec le Point focal argentin au FPCF, mars 2010*). Pourtant, et alors même que ce sujet est très sensible au FPCF, aucune réserve ne figure dans la résolution. Cela tient au fait qu'aucune contestation ne s'est faite jour en amont de l'examen de la R-PP par le CP et lors de celle-ci, en dehors d'une interrogation du représentant des peuples autochtones en séance sur les consultations hors – capitale, et le sujet n'a donc pas percé. Le portage des préoccupations lors de la négociation est donc déterminant, surtout pour des préoccupations qui n'ont pas été mises à jour par ailleurs, en particulier par les évaluations.

- <u>Les problèmes des diagnostics de la déforestation sont bien repris dans les réserves</u>

253 "*Initial engagement on the R-PP with representatives of key stakeholder groups should include Indigenous Peoples*" (Res Mexique)
254 "*Enhance multi-stakeholder consultations on the R-PP, including indigenous peoples, and use the results of this process to further enrich the document*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 3).
255 "*The R-PP should describe comments received from the consultation process and explain how they were used in R-PP*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010k, p. 3).

Des préoccupations liées aux diagnostics de la déforestation sont soulevées dans la moitié des résolutions. Le contenu des réserves formulées rejoint bien la majorité des limites que nous avons mises en évidences dans notre analyse des R-PPs (cf.chapitre 4). Pour plusieurs pays, il est demandé d'approfondir le diagnostic (Panama, République du Congo, RCA) notamment au-delà du secteur forestier (Guyana, République du Congo). Dans le cas de Panama[256], la résolution va jusqu'à demander de bien identifier les facteurs et de les situer géographiquement. Pour le Cambodge et la RCA, les résolutions demandent de reconnaître explicitement l'importance d'un facteur précis de déforestation (Cambodge, RCA). La résolution de l'Indonésie exige très clairement de détailler les responsabilités politiques en matière de déforestation et de conversion des forêts naturelles[257]. Enfin, pour certains pays, les résolutions demandent à mettre en évidence les risques de déplacement de la déforestation dans les pays voisins (Vietnam, Cambodge) et de mieux aborder les questions foncières (Cambodge, Colombie).

- Les limites des stratégies REDD+ se retrouvent peu reprises dans les résolutions

Neuf résolutions formulent des réserves sur les options stratégiques (projets pilotes inclus), ce qui place cette thématique en quatrième position du point de vue de son occurrence, juste après la thématique « budget et de coordination entre initiatives ». Pourtant cette thématique apparaît sous-représentée dans les résolutions, étant donné les nombreuses limites des R-PPs que nous avons pu mettre à jour sur ce sujet (cf. chapitre 4).

Le traitement des trois premières R-PPs soumises au FPCF en 2009 apparaît différent des R-PPs soumises ultérieurement. En effet, pour les 3 pays - le Panama[258], le Guyana[259] et l'Indonésie[260] -, les résolutions demandent explicitement de revoir les stratégies afin qu'elles s'attaquent aux facteurs de déforestation. Par la suite, les réserves formulées sur ce sujet sont plus anecdotiques (République du Congo, Kenya, Tanzanie, Ethiopie, Cambodge, RCA). Dans le cas de la RCA, il est seulement question des projets pilotes et non des options stratégiques REDD+, et ce malgré l'expansion de l'exploitation forestière envisagée en zone de forêt primaire (cf. plus haut). Par ailleurs, les formulations employées dans les résolutions de la Tanzanie[261], du Kenya[262] et de la République du Congo[263], utilisent des temps

256 « *Improve the analysis of all direct and indirect drivers of deforestation, including their identification and geographical location, both inside and outside of the forest sector* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009g, p. 3).

257 "*Clarify and review existing policies that govern the conversion of natural forests, including peat forests, to oil palm or other agricultural crops, and plantations for pulp and paper, and develop policies and strategies for addressing drivers of deforestation that assess the trade-offs between different policies*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009i, p. 3).

258 *" Align the strategies to reduce deforestation with the improved analysis;"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009g, p. 3).

259 *"Strengthen assessment and plans for addressing the drivers of deforestation and REDD strategies outside of the forest sector, and link the proposed REDD strategy to these drivers"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009h, p. 3).

260 *"Clarify and review existing policies that govern the conversion of natural forests, including peat forests, to oil palm or other agricultural crops, and plantations for pulp and paper, and develop policies and strategies for addressing drivers of deforestation that assess the trade-offs between different policies;"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009i, p. 3).

261 "*Identify and further elaborate on REDD+ strategies that might be used to address identified drivers of deforestation, including cross-sectoral linkages* " (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010j, p. 2).

verbaux qui témoignent, selon nous, du souhait d'être peu directif sur cette question. En revanche, les réserves formulées pour les R-PPs de l'Ethiopie et du Cambodge se distinguent des autres par leur caractère explicite : la résolution de l'Ethiopie exige davantage de détails sur la façon dont le pays, va, à l'avenir, résoudre les problèmes d'exploitation forestière illégale[264] ; quant à la résolution du Cambodge elle demande explicitement au pays d'envisager des mesures pour réduire la déforestation causée par les concessions de terres économiques[265] (cf. plus haut).

L'inclusion dans les résolutions de réserves concernant les stratégies REDD+ apparaît donc hétérogène; et lorsqu'une objection en la matière figure, le niveau d'injonction employé est également variable. En analysant les négociations qui ont présidé à l'élaboration des résolutions, nous tâcherons de voir pourquoi des réserves de ce type figurent dans certaines résolutions seulement.

- Les réserves exprimées sur les impacts socio-environnementaux ont été dénuées de leur substance à partir de 2010

Les réserves liées aux impacts socio - environnementaux figurent dans neuf résolutions, ce qui place cette thématique en quatrième position du point de vue de son occurrence, juste après la thématique « budget et de coordination entre initiatives ». Ici encore, la différence de traitement du sujet dans les résolutions adoptées en 2009 et dans celles adoptées ultérieurement est frappante. En effet, dans les résolutions du Panama, du Guyana et de l'Indonésie, les réserves formulées sont détaillées et portent sur la substance de l'évaluation des impacts socio-environnementaux, comme nous l'avons mis en évidence plus haut pour le Guyana. Les trois résolutions demandent à : "*Develop and elaborate on strategies and safeguards to ensure that REDD projects and programs do not adversely affect biodiversity and other forest ecosystem services, the livelihoods of forest-dependent indigenous peoples and other forest dwellers*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009g, 2009h, 2009i).

En revanche, dans les résolutions adoptées ultérieurement – pour celles qui mentionnent le sujet – les réserves se cantonnent exclusivement à des aspects procéduraux. Il s'agira de ré-évaluer les budgets alloués (Kenya, RCA, Cambodge, Colombie) ou de fournir des termes de référence (Laos).

---

262 "*While the R-PP correctly identifies and proposes the use of improved governance as one of the strategies to address REDD plus, the R-PP should better articulate how governance will be improved further, monitored and enforced in alignment with the principles of Forest Law Enforcement and Governance approach*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010h, p. 2).

263 "*Better reflect in the R-PP how ongoing or planned developments in other sectors (including mining, agriculture and infrastructure development) are likely to impact deforestation and how REDD+ would potentially support the mitigation of these impacts*;" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 3).

264 "*Provide more detail on how Ethiopia plans to deal with weak law enforcement and illegality in the forestry sector*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011h, p. 3).

265 « *Requests Cambodia to clearly identify Economic Land Concessions (ELC) as a driver of deforestation and forest degradation in the R-PP; and further elaborate during the REDD+ readiness phase on possible strategies to reduce rates of deforestation and forest degradation caused by ELCs*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011j, p. 3).

La résolution de la Colombie semble être l'unique exemple où figurent des exigences substantielles[266]. Pour le Libéria, bien que la réserve soit d'ordre procédurale, elle se distingue des autres par sa précision et sa pertinence pour une meilleure prise en compte des aspects environnementaux dans le courant de la mise en œuvre[267] ; nous verrons dans la suite que cette réserve émane d'une demande formulée par les ONGs, portée en séance plénière, et reprise mot pour mot de leur communiqué.

Ce changement radical de la teneur des réserves formulées, dans les résolutions, sur la thématique importante des impacts sociaux et environnementaux est le reflet direct du changement majeur de position opéré par la Banque mondiale et le FPCF suite à la réunion de Montreux : le report de l'application des sauvegardes à la phase de mise en œuvre (cf. partie 1) et l'affaiblissement, en conséquence, des attendus du formulaire de R-PP en matière d'étude d'impact (cf. chapitre 4).

- Les évaluations prévues par les R-PPs sont les parents pauvres des résolutions

Les thématiques évaluatives que sont l'évaluation des politiques environnementales passées et en cours, la mesure et le suivi des aspects non-carbone et le suivi – évaluation de la mise en œuvre des R-PPs, apparaissent comme les parents pauvres des résolutions, en particulier eu égard aux nombreuses limites des R-PPs que nous avons déjà soulignées en la matière (cf. chapitre 4).

Seules les résolutions du Panama[268] et du Ghana[269] contiennent une réserve concernant l'évaluation des politiques environnementales passées et en cours ; nous avons pourtant souligné que cette question était mal traitée par l'ensemble des pays (cf. chapitre 4). Pour ce qui est du suivi-évaluation des aspects non-carbone, il est mentionné dans seulement trois résolutions (Argentine, République du Congo et RCA). Quant au suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PPs, il est abordé dans cinq résolutions (Népal, Argentine, Costa-Rica, Laos, Cambodge) sur des aspects - dans l'ensemble - procéduraux : le Costa Rica et le Laos qui avaient omis cette composante pourtant devenue obligatoire sont tenus de l'intégrer et le Cambodge qui n'a affecté aucun budget à cette question doit en proposer un.

- Autres thématiques traitées de façon signifiante dans les résolutions

Nous ne rentrons pas dans le détail de l'ensemble des thématiques abordées dans les annexes des résolutions. Pour autant, nous souhaitons souligner deux points :

---

266 *« 3. The revised R-PP will explore measures to protect the integrity of collective and ancestral territories from possible negative impacts associated with early REDD+ initiatives*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011e, p. 2).

267 "*Clarify in the R-PP that information on socio-economic, governance and environmental aspects should be taken into account, as such information becomes available, in assessments of land use options during the REDD+ readiness preparation phase*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011l, p. 3).

268 "*Evaluate the efficacy of past policies and their contribution to the observed reduction in deforestation*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009g, p. 3).

269 "*Include an analysis of experiences and lessons learnt from past and ongoing initiatives addressing deforestation and forest degradation*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010b, p. 2).

- La place occupée par les préoccupations liées aux budgets et à la coordination avec d'autres initiatives (programme ONU-REDD et PIF) ; comme nous l'avons souligné plus haut, il s'agit le plus souvent de demander de revoir à la hausse les budgets consacrés aux évaluations[270]. ; très souvent ces exigences de nature budgétaire viennent supplanter des exigences en substance qui auraient pourtant tout à fait leur place, vu le traitement superficiel par les R-PPs des questions évaluatives ;
- Un nombre significatif de réserves figurant dans les résolutions sur les sujets suivants : le portage politique des R-PPs, la propriété du carbone, le partage des bénéfices et le renforcement de capacités ; et dans une moindre mesure l'articulation avec les processus d'Accord de Partenariat Volontaire dans le domaine de l'exploitation forestière illégale et la tenure foncière.

2.2.3. Des procédés rhétoriques échappatoires sont utilisés qui peuvent rendre plus difficile la bonne prise en compte des réserves

Comme le reconnaît le manager du FPCF, « *la clarté avec laquelle les points conditionnels en annexe sont explicités est décisive, pour la progression* »[271]. Pourtant, les formulations employées sont parfois insuffisantes pour permettre dans un premier temps un bon traitement de la question par le pays concerné lorsqu'il va être amené à réviser sa R-PP, dans un second temps une bonne appréciation par l'EGF des réponses apportées par le pays et dans un éventuel troisième temps une bonne prise sur l'action par les acteurs préoccupés de l'intégration des considérations environnementales.

En effet, il ressort de notre analyse détaillée des 21 résolutions adoptées entre 2009 et 2011, que certains procédés rhétoriques que l'on pourrait qualifier d'« échappatoires » sont utilisés ; ils amoindrissent la clarté des attendus, affaiblissent la capacité d'évaluer le caractère pertinent et satisfaisant des changements attendus, diminuent la portée et le caractère « activable » des exigences inscrites dans les annexes. A noter que les trois premières résolutions adoptées en 2009 sont plus claires et explicites sur les exigences formulées et moins soumises à ces procédés rhétoriques.

Tout d'abord, il est très fréquent que plusieurs préoccupations soient formulées au sein d'une même réserve. On est loin de la recommandation de Patton « *each goal should contain only one outcome* » (Patton, 2008, p. 253-254). Il peut s'agir d'associer des préoccupations portant sur le diagnostic et des préoccupations portant sur les options REDD+[272] ou encore de rassembler au sein d'une même réserve

[270] Kenya, Cambodge, RCA et Colombie pour l'étude d'impacts, Cambodge pour le suivi – évaluation de la mise en œuvre de la R-PP et RCA pour la mesure et le suivi des aspects non-carbone
[271] notes personnelles, sixième réunion du Comité des Participants, GeorgeTown, Guyana, Juillet 2010.
[272] i.e. « *Requests Cambodia to clearly identify Economic Land Concessions (ELC) as a driver of deforestation and forest degradation in the R-PP; and further elaborate during the REDD+ readiness phase on possible strategies to reduce rates of deforestation and forest degradation caused by ELCs*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011j, p. 2).

l'ensemble des préoccupations formulées par le TAP[273]. Un tel procédé expose à considérer que la réserve est levée alors même qu'une partie seulement des préoccupations soulevées auraient été prises en considération par le pays. Nous verrons par la suite que cette pratique courante est promue par l'EGF qui souhaite maintenir à un niveau faible - en apparence - le nombre de réserves figurant dans les annexes afin de « *ne pas décourager le pays* »[274], quitte à densifier chacune d'elles… et à rendre plus délicate l'évaluation de leurs prises en compte (Patton, 2008). La résolution du Cameroun adoptée en octobre 2012, fait toutefois exception. Nous chercherons à comprendre pourquoi, pour ce pays, la pratique consistant à limiter le nombre de réserves listées en annexe n'a pas opéré.

Ensuite, dans plusieurs cas les préoccupations formulées en annexe consistent en des recommandations pour la phase de mise en œuvre. Comment, avant la phase de mise en œuvre, le pays pourra – t-il en donner les garanties et comment l'EGF pourra-t-elle considérer que cette réserve est prise en compte ? Dans quelques cas les formulations sont problématiques car implicites[275] ; elles ne sont pas évaluables en amont de la mise en œuvre. Dans d'autres il est demandé d'exprimer l'intention de prendre en compte cette réserve[276] ; ce qui peut se traduire par le simple ajout d'une phrase dans la R-PP. Dans d'autres cas encore, il est demandé de prévoir les modalités de la prise en compte à venir de l'objection[277], ce qui est davantage évaluable au stade amont de la mise en œuvre.

Enfin, des verbes peu clairs (Vedung, 2005) sont parfois employés, comme le verbe « renforcer », qui ne permettent pas de caractériser précisément l'action attendue[278].

2.3. Conclusion

Dans cette partie, nous avons analysé en détail les accords conclus sur l'ensemble des R-PPs examinées par le FPCF entre 2009 et 2011[279]. Nous avons tout d'abord souligné que l'attribution de la subvention

---

273 "*Give proper consideration to the comments provided by the TAP on components 3 (Reference Scenario) and 4 (MRV)"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010h, p. 3).

274 notes personnelles, entretien avec un représentant de l'EGF au sujet de la résolution de RCA, octobre 2011.

275 "*Continue to actively address in the early stage of the R-PP implementation, the insights and recommendations provided by the representatives of Indigenous Peoples and Mesas REDD+ including: harmonization between drivers, REDD+ strategy and MRV design and articulate activities that make progress on current land issues and rights, including land titles*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011k, p. 3).
"*The PC notes the importance of further consultation that involve local communities during the readiness process*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010k, p. 3).

276 "*State the intention to initiate discussion with neighboring countries on collaboration with regard to controlling cross-border trade in illegal forest products, and identify possible options to advance Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) at the national and regional level to mitigate leakage of REDD+ interventions*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011i, p. 3, 2011j, p. 3).
"*Indicate the intention to conduct an in-depth participatory analysis of options to manage REDD+ funds in CAR, including the pros and cons of using the National Environment Fund (Fonds Environnemental National) to manage REDD+ funds and ascertaining how to ensure multi-stakeholder participation in decisions over funds allocation*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011d, p. 3).

277 "*Clarify in the R-PP that information on socio-economic, governance and environmental aspects should be taken into account, as such information becomes available, in assessments of land use options during the REDD+ readiness preparation phase*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011l, p. 2).

278 "*Seek to strengthen further links between the R-PP and the investment strategy for the Forest Investment Program*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011k, p. 3).

de mise en œuvre a été systématiquement approuvée et ce, quelles que soient la qualité de la R-PP et ses insuffisances du point de vue de l'intégration des préoccupations environnementales. Aucune R-PP n'a été rejetée. Cela confirme notre hypothèse selon laquelle la priorité est donnée au fait d'avancer dans la mise en œuvre du processus. Le compromis trouvé réside dans le format d'accord utilisé dès la réunion de 2009 et les trois premiers R-Plans examinés, qui consiste à faire figurer, en annexe de la résolution, un certain nombre de réserves à prendre en compte avant de pouvoir bénéficier de la subvention de mise en œuvre.

Dans tous les cas sauf quatre, la supervision et la validation de la prise en compte des réserves sont exclusivement confiées à la Banque mondiale. Dans le cas de l'Indonésie, de la République du Congo, de la RCA et du Cameroun, le pays doit rendre compte au CP des modifications qu'il aura apportées à sa R-PP avant de pouvoir prétendre à la subvention de mise en œuvre ; mais les conséquences décisionnelles que pourrait avoir ce nouveau passage devant le CP ne sont pas (clairement) explicitées.

L'analyse détaillée des réserves figurant dans les résolutions que nous avons conduite a permis de souligner que la thématique « consultation et participation » des parties-prenantes était très présente. Cette analyse a aussi mis en évidence l'intégration de nombreuses préoccupations environnementales. Cependant, cette intégration apparaît contrastée selon les thématiques et hétérogènes en fonction des R-PPs. En effet, si les préoccupations environnementales portant sur le diagnostic de la déforestation sont globalement bien reprises dans les réserves, c'est moins le cas des préoccupations environnementales relatives à la stratégie REDD+. Par ailleurs, les évaluations environnementales et d'efficacité nous semblent globalement se voir accorder peu d'attention : peu de réserves concernent les évaluations, si ce n'est le budget qui leur est alloué. Pour l'évaluation des impacts, la mise en perspective des réserves contenues dans les trois résolutions adoptées en 2009 avec celles des résolutions adoptées ultérieurement est frappante : d'exigences détaillées portant sur le contenu de l'étude d'impacts pour chacune des résolutions de 2009, on est passé, à partir de 2010, à des exigences exclusivement procédurales et formulées seulement dans quelques résolutions.

Enfin, en ce qui concerne les sept résolutions que nous avons étudiées plus en détail, l'intégration des préoccupations environnementales apparaît très hétérogène : aucune des préoccupations que nous avons soulevées n'est reprise dans les résolutions du Mexique et du Vietnam, elles le sont partiellement dans celles de la RCA, du Guyana et de la République du Congo et entièrement dans celles du Cameroun et du Cambodge. Dans les deux chapitres suivants, nous analyserons les évaluations et les négociations qui se sont tenues pour chacune de ces R-PPs afin de comprendre pourquoi dans certains cas seulement, ces préoccupations ont été intégrées aux résolutions.

[279] plus celle du Cameroun examinée en décembre 2012.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes intéressée, dans un premier temps, à la réunion de juin 2009 à Montreux, une réunion qui a marqué le processus FPCF et qui a eu de fortes implications sur les modalités d'examen des R-PPs par le FCPF par la suite ; nous avons examiné, dans un second temps, l'intégration des préoccupations environnementales dans les décisions prises par le Comité des Participants sur chacune des R-PPs soumises entre 2009 et 2011.

Premièrement, nous avons montré qu'à Montreux, le modèle rationnel de la mise en œuvre des politiques et programmes tel qu'envisagé initialement par le FPCF s'est heurté au modèle politique (Hassenteufel, 2008) de la décision multilatérale internationale (Kremenyuk, 2002). En effet la logique rationnelle voulait que les R-PPs soient appréciées par le CP à l'aune des évaluations des experts, avec, en toute hypothèse, un possible rejet si le niveau de préparation dont attestaient les documents était estimé insuffisant. Mais le rejet n'étant pas envisageable dans la logique multilatérale internationale qui gouverne le FPCF, c'est donc le modèle politique qui s'est imposé : négociation de l'accord et adoption d'une résolution de consensus qui permet à la fois de donner systématiquement un feu vert aux pays pour poursuivre dans la mise en œuvre et de ménager la contestation - notamment des ONGs - en inscrivant un certain nombre de réserves en annexe. Par ailleurs, les évaluations des experts du TAP, qui étaient le garant de la logique rationnelle, ont été affaiblies du point de vue de leur indépendance et de par l'institution d'évaluations par les pairs.

Deuxièmement, nous avons mis en évidence que ce glissement d'une logique rationnelle vers une logique politique s'est accompagné d'un second glissement : de la logique politique portée par le CP vers une logique administrative dans laquelle la Banque mondiale occupe une place centrale. En effet, depuis Montreux, il revient à la Banque mondiale et non plus au CP d'approuver les R-PPs. Et c'est également à la Banque mondiale qu'a été confié le rôle de vérifier[280] que les R-PPs révisées à l'issue de l'examen par le CP prennent bien en compte les réserves importantes formulées par celui-ci et consignées dans les résolutions.

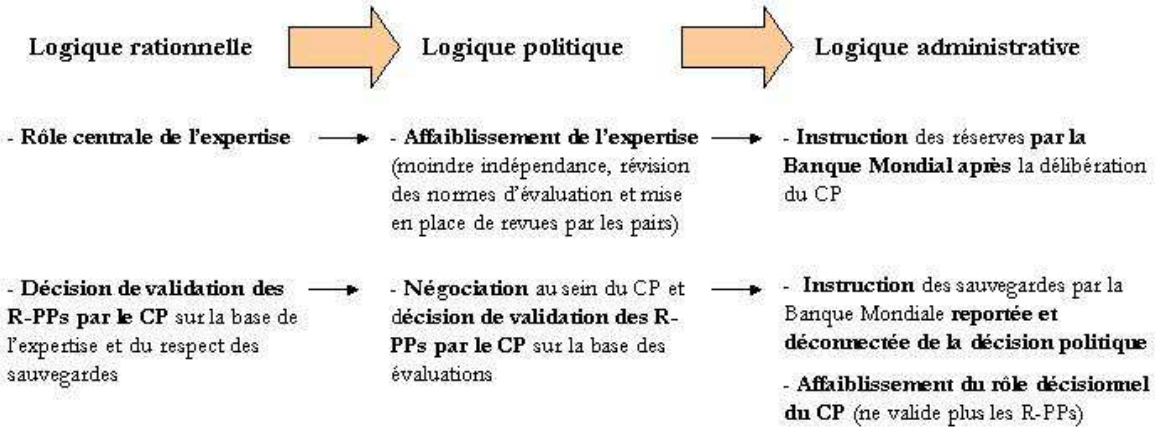
Troisièmement, nous avons souligné le fait que ce sont les questions environnementales qui apparaissent à l'origine de ce double glissement, rationnel vers politique et politique vers administratif. En effet, dans la logique rationnelle, les limites environnementales que les experts avaient mises en évidence auraient dû conduire à ne pas valider les R-Plans du Panama, de l'Indonésie et du Guyana. Et dans la logique politique, dans laquelle la contestation des ONGs a toute sa place, l'appréciation – par le

[280] A noter que le document produit par la Banque mondiale s'intitule « vérification » (*check*) et non « évaluation » (*assessment*), ce qui l'inscrit bien dans une logique administrative.

CP - du respect des sauvegardes aurait également du conduire à ne pas valider les R-PPs. Mais à Montreux, la volonté partagée par les bailleurs et la Banque mondiale de ne pas freiner la progression du FPCF l'a emporté sur la contestation des ONGs quant à la qualité et à l'efficacité environnementale des R-PPs d'une part et quant à l'application des sauvegardes d'autre part. Cette double dynamique de glissement a conduit à éluder les préoccupations environnementales selon deux procédés que nous avons déjà vu à l'œuvre dans le quatrième chapitre :

- La *dilution*, s'illustrant par l'apparition de nouveaux processus d'évaluation venant diluer l'influence de l'expertise d'une part et par la réduction du nombre de critères d'évaluation qui doivent renseigner de multiples exigences ;
- Le *report à plus tard* du respect des normes d'évaluation des R-PPs d'une part et de l'application des sauvegardes d'autre part.

Illustration 60: Double glissement dans la logique d'évaluation des R-PPs par le Comité des Participants. Source: *Auteur.*



Quatrièmement, notre analyse des résolutions adoptées par le CP pour chaque R-PP, a mis en évidence plusieurs résultats additionnels importants. Tout d'abord, toutes les R-PPs examinées par le CP sont validées[281], en d'autres termes, l'attribution de la subvention de mise en œuvre n'est refusée à aucun pays quelle que soit la qualité de la R-PP présentée et les réserves émises par le CP (consignées, pour partie, dans l'annexe de la résolution). Ensuite, seules quatre pays font l'objet d'une procédure de validation un peu particulière, dans le sens où ils doivent rendre compte nouvellement au CP avant de pouvoir bénéficier de la subvention de mise en œuvre. Enfin, les réserves consignées en annexe des résolutions développent largement les problèmes et les enjeux liées aux consultations, mais abordent de façon hétérogène les préoccupations environnementales. En particulier, les limites que nous avons pu souligner concernant les évaluations environnementales et sociales stratégiques ne sont jamais reprises dans les résolutions, sauf dans celles des trois premiers R-Plans, et sinon seulement sur des aspects

[281] En réalité le CP ne valide ou n'invalide pas les R-PPs il décide ou non d'attribuer la subvention de mise en œuvre est approuvée.

financiers ; les limites que nous avons soulever sur les options REDD+ envisagées dans les R-PPs sont rarement reprises dans les annexes ; les limites des diagnostics de la déforestation se retrouvent en revanche plutôt bien dans les résolutions.

Dans les deux chapitres suivants, nous allons nous pencher sur les processus - intriqués - d'évaluation et de négociation qui marquent l'examen des R-PPs par le FPCF et nous allons tenter de répondre aux questions que nous venons de soulever ce faisant que nous analysions les résolutions adoptées par le CP sur chaque R-PP : dans quelles conditions le feu vert pour la mise en œuvre des R-PPs a-t-il été systématiquement donné? Pourquoi et comment dans seulement quatre cas, la progression vers la phase de mise en œuvre a-t-elle été freinée ? Pourquoi et comment, dans certains cas et non dans d'autres, les préoccupations environnementales ont-elles été intégrées dans les réserves annexées aux résolutions ? Les évaluations se font-elles le relais des préoccupations environnementales ? Comment celles-ci sont-elles *in-fine* portées lors des négociations du CP qui ont lieu pour chaque R-PP ?

Dans le huitième chapitre, nous éluciderons le fait qu'aucune réserve ne soit formulée sur les évaluations d'impacts - à l'exception des résolutions des trois premiers pays - alors même que les R-PPs traitent de façon très superficielle cette question, pourtant cruciale pour l'efficacité environnementale du FPCF.

SIXIEME CHAPITRE – Les évaluations des programmes nationaux REDD+ en amont de l'attribution de la subvention de mise en œuvre par le FPCF

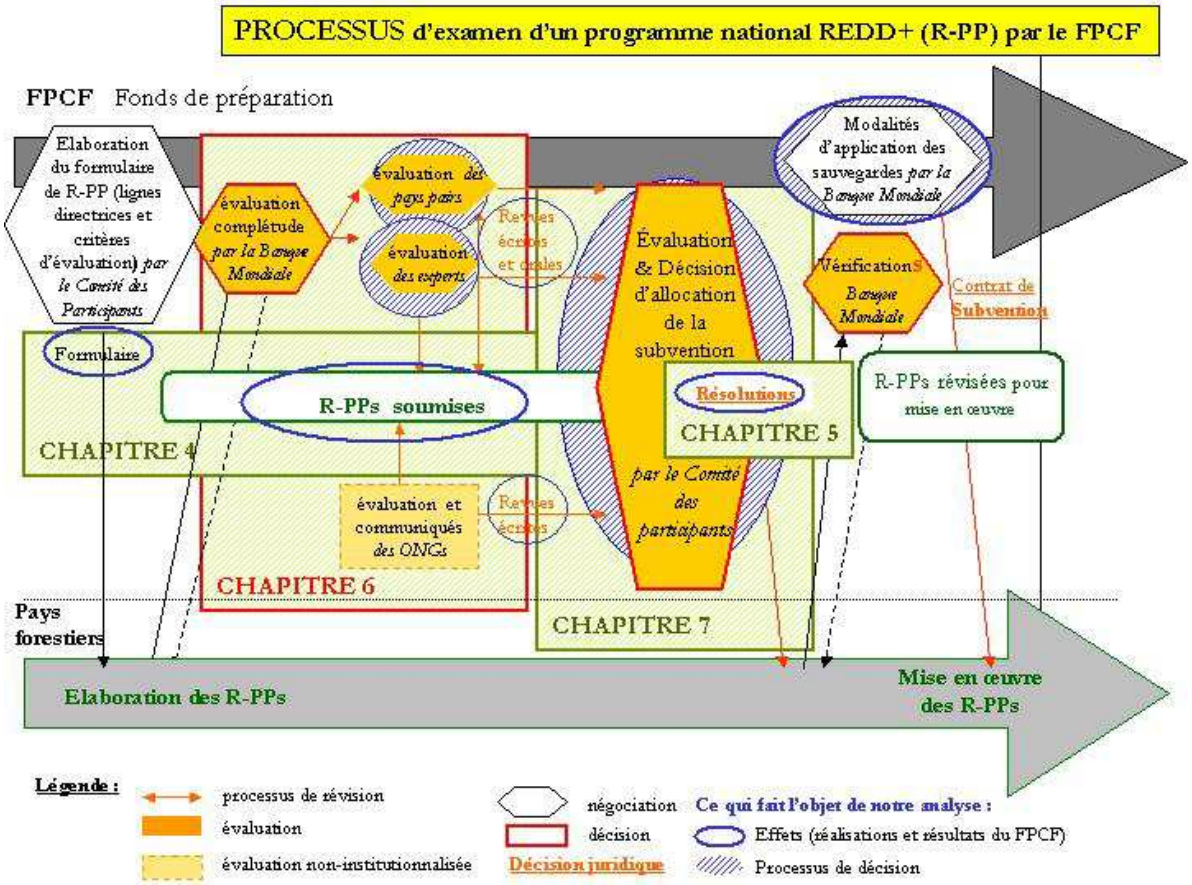
Introduction

Dans le précédent chapitre, nous avons analysé les résolutions adoptées par le Comité des Participants (CP) sur chaque programme national REDD+ (appelé R-PP pour Readiness-Preparation Proposal) formellement soumis entre 2009 et 2011. Nous avons mis en évidence qu'en dépit des sérieuses limites qu'ils présentaient, notamment d'un point de vue environnemental, un feu vert pour progresser dans la mise en œuvre était systématiquement donné, moyennant certaines réserves à lever avant l'octroi de la subvention. Dans ce chapitre et dans le suivant, nous nous penchons sur les processus qui ont conduit à ces décisions afin de comprendre pourquoi et comment les préoccupations environnementales ont été ou n'ont pas été prises en compte dans les accords.

Si l'examen des R-PPs est rendu visible en un moment précis - celui des réunions du CP - il débute en fait en amont de ces réunions et se prolonge ensuite en aval, à travers divers processus d'évaluations. Il convient de les prendre en considération si l'on veut bien comprendre les délibérations du CP et l'intégration des préoccupations environnementales dans les produits des négociations et *in fine* dans les R-PPs validées et révisées. Dans ce chapitre, nous analysons donc les multiples processus d'évaluation des R-PPs qui ont lieu *en amont* de leur examen par le CP (cf. illustration n°61): les évaluations de la Banque mondiale pour vérifier le caractère complet des documents et évaluer le respect des clauses de sauvegarde (partie1), les évaluations des experts du panel consultatif technique *ad-hoc* (TAP) (partie 2), les évaluations des pairs (partie 3) et enfin les revues et les communiqués des ONGs (partie 4).

Les données sur lesquelles nous fondons notre analyse sont issues d'une part d'une analyse documentaire approfondie de l'ensemble des évaluations et communiqués produits sur les 21 R-PPs examinées en 2009, 2010 et 2011 et d'autre part de notes exhaustives prises lors des sept réunions du CP auxquelles nous avons participé pendant cette période et lors desquelles ces R-PPs ont été examinées ; ce matériel est complété par plusieurs entretiens semi directifs que conduits avec les experts et les participants aux réunions. Pour donner plus de corps à l'analyse exhaustive des évaluations des 21 R-PPs, nous réitérons le focus que nous avons déjà fait dans le précédent chapitre sur les R-PPs du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam, de la République Centrafricaine (RCA) et du Cameroun.

Illustration 61 : Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source : *Auteur.*



1. Les évaluations de la Banque mondiale : une simple activité de secrétariat ou une évaluation stratégique ?

La Banque mondiale - à travers deux départements distincts - est chargée de deux évaluations internes, institutionnelles : la vérification du caractère complet des R-PPs par l'Equipe de Gestion du FPCF (EGF) et l'évaluation du respect des sauvegardes par les départements géographiques concernés. Ces deux évaluations étaient initialement prévues pour se tenir toutes deux en amont de l'examen des R-PPs par le CP ; en fait, suite à la décision prise en octobre 2009 (cf. chapitre 5), la deuxième évaluation est finalement déconnectée de l'examen des R-PPs par le CP ; nous l'aborderons plus en détail dans le huitième chapitre consacré à ce sujet.

En ce qui concerne la vérification du caractère complet des R-PPs par l'EGF, il faut rappeler que les pays forestiers ont la possibilité de soumettre des versions préliminaires informelles (draft) de leurs R-PPs et de recueillir les recommandations des experts du TAP et du CP, avant de présenter une version formelle finalisée. Pour une soumission formelle, c'est à l'EGF qu'il revient de vérifier le caractère

complet du document[282] et le cas échéant d'en permettre l'examen officiel par le CP. En apparence peu signifiante et plutôt procédurale, comme sont censées l'être les tâches de secrétariat de l'EGF, cette étape est pourtant importante en pratique.

En effet, comme nous l'avons montré dans le précédent chapitre une règle tacite du FPCF consiste à ne rejeter aucune R-PP formellement soumise ; tout au plus sera-t-elle validée sous conditions. En conséquence, plus qu'une simple vérification procédurale du caractère complet du document, cette étape est en fait un moment stratégique du processus de décision. D'ailleurs, il est précisé que « *le caractère complet et le contenu* » sont vérifiés, et que la décision de présenter la proposition en tant que version formelle est prise « *en consultation avec le pays requérant* »[283].

Signe que la décision n'est pas une vérification purement procédurale du caractère complet du document, il faut souligner que dans plusieurs cas, l'EGF a autorisé la soumission formelle de R-PPs incomplètes : la R-PP du Mexique ne traitait pas la question de la mesure et du suivi des aspects non-carbone[284], les R-PPs du Costa Rica et du Laos n'envisageaient pas de cadre de suivi-évaluation de la mise en œuvre de leurs R-PP[285] alors même que cela était devenu obligatoire (cf. chapitre 4). Dans le cas du Cameroun, l'EGF a modifié le statut de soumission de la R-PP peu de temps avant la réunion du CP, la faisant passer de version provisoire à version formelle, alors même que d'une part le document n'avait jamais été présenté au préalable et que d'autre part une situation similaire de soumission formelle directe avait déjà été fortement critiquée par le passé dans le cas de la République du Congo (cf. chapitre 7). Ce faisant, l'EGF a favorisé un passage en force de la R-PP au CP, comme nous le détaillerons dans le chapitre suivant.

La vérification du caractère complet des R-PPs soumises formellement au FPCF a beau être présentée comme une étape purement procédurale, c'est en fait un moment d'évaluation stratégique étant donné la règle tacite qui prévaut en pratique au fonds de préparation du FPCF, à savoir celle de ne rejeter aucune R-PP formellement présentée. Ces évaluations s'avèrent relever d'une coopération entre la Banque mondiale et les pays forestiers, dans la mesure où ils partagent l'objectif commun de voir le FPCF décaisser et les pays forestiers progresser dans la mise en œuvre, ce qui suppose de faciliter les soumissions formelles des R-PPs.

---

[282] *« 11. The FMT checks the R-PP for completeness and content". "If the FMT determines the R-PP to be complete, the FMT posts the revised R-PP and the TAP synthesis review on the public website of the FCPF and notifies the PC and Observers at least two weeks prior to the scheduled PC discussion"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d).

[283] "*In consultation with the submitting country, the FMT determines whether the R-PP is in full draft or final version and is ready to be forwarded to the TAP for R-PP independent external review »* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d).

[284] Ni dans la nouvelle composante 4b ni dans la composante 4a

[285] Il correspond à la composante 6 du formulaire de R-PP

2. Les revues des experts : construction d'un jugement de valeur négocié

La charte du FPCF (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008), prévoit l'établissement d'au moins un « *panel technique consultatif* » constitué d'experts, et chargé de conseiller les organes directeurs du FPCF, notamment le Comité des Participants, sur des questions spécifiques[286]. Ce panel d'experts doit être « *indépendant, impartial et adapté aux tâches qui lui sont confiées* ». A ce jour, deux panels d'experts ont été mis en place : au moment de la sélection des candidatures des pays REDD+ en 2008 - 2009, puis pour l'évaluation des R-PP dès 2009. C'est à ce second panel et aux revues qu'il a produit auxquels nous nous intéressons.

2.1. Une expertise présentée comme un gage de qualité du processus FPCF

Les panels d'experts indépendants sont mis en avant par la Banque mondiale et par les membres et observateurs du FPCF, comme un faire-valoir, un gage de la qualité du FPCF. Le programme équivalent au FPCF administré par les Nations-Unies - le programme ONU-REDD - n'a pas, de son côté, une telle procédure d'expertise instituée, c'est le secrétariat assuré par les Nations-Unies qui examine les programmes soumis et formule un avis en s'appuyant au besoin sur des experts qu'il sollicite.

Tous les rapports annuels du FPCF font référence à l'expertise du TAP. Le rapport de 2009 - le plus éloquent à son égard - le présente comme « *une voie indépendante essentielle au processus FPCF* », qui « *a mobilisé beaucoup de temps et d'énergie pour être mise en place* » tant son rôle est important (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a, p. 11)[287]. Les rapports annuels de 2010 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010b) et 2011 (FCPF, 2011, p. 28), évoquent quant à eux « *le rôle majeur joué par les experts du TAP* » dans « *le développement de méthodologies* », « *le conseil aux pays dans l'élaboration de leurs documents stratégiques* » et « *le renforcement de la rigueur des R-PPs en général* »[288]. Les participants du FPCF rejoignent la Banque mondiale sur son appréciation positive du rôle de l'expertise du TAP. L'évaluation participante à mi-parcours du FPCF en témoigne notamment: *"various stakeholders have commented that the level of technical expertise and review of the FPCF has been its hallmark and greatest strength […] The review process through the TAP has been an effective and efficient mechanism for providing sound and independent inputs to R-PPs […]"* (Baastel & Nordeco, 2011, p. 46). L'ONG Bank Information Center (BIC), observateur au FPCF, reconnaît également un rôle important au TAP du point de vue de la légitimité du FPCF (BIC, 2009).

---

[286] « *a) Un ou plusieurs Panels consultatifs techniques ad hoc pourront être créés par différentes entités du FCPF, à savoir le Comité des participants, le Comité des participants au Fonds carbone ou l'équipe de gestion du FCPF, dans l'objectif de leur apporter des conseils et des connaissances techniques* ; » (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 29).

[287] "*A large share of the FY09 REDD methodology work program was focused on establishing the first TAPs. Because the role of the TAP, as an independent voice, is so critical to the FPCF process, much time and energy went into contracting top notch panels of experts to review the preparatory work of the REDD Country Participants"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a, p. 11).

[288] "*TAPs continue to play a major role in supporting the development of REDD+ methodologies, providing expert guidance on R-PP formulation, and strengthening the technical rigor of R-PPs in general*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011a, p. 28).

2.2. Les évaluations des experts : un processus négocié

2.2.1. Un groupe constitué et fonctionnant autour d'un expert référent - la négociation interne au groupe d'experts

Pour chaque revue, un groupe d'une huitaine d'experts - dans l'idéal cinq experts internationaux et trois experts nationaux – dont un expert spécialiste des questions liées aux populations autochtones - est formé par l'EGF[289]. Les experts qui vont faire partie du groupe chargé de la revue sont choisis par l'EGF sur la base de leur connaissance du pays ainsi que de leur spécialité (FMT (Facility Management Team), 2009d) (cf. annexe n° 6.1).

L'un des experts du groupe, ayant de l'expérience dans la revue des documents de candidature ou des R-PPs, est désigné comme expert référent, responsable de la revue. C'est lui qui est chargé de rassembler et de synthétiser l'ensemble des revues individuelles des experts de l'équipe. Celles-ci ne couvrent souvent pas l'ensemble des aspects abordés par le document. Par exemple, un expert spécialisé sur les questions de modélisation et de mesure et suivi de l'évolution du couvert forestier ne conduira sa revue que sur les parties de la R-PP portant sur ces aspects. La synthèse finale qui est portée à la connaissance du pays dépend donc fortement de la qualité et de l'exhaustivité de chacune des revues individuelles. L'un des experts référents concède : « *on ne peut pas inventer de contenu. Quelquefois il y a des supers commentaires de la part des membres du TAP du pays, mais quelquefois non* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*). Il confie également que la qualité des contributions des experts nationaux est variable ; parfois elles peuvent être d'une grande valeur ajoutée - ce fut le cas pour les R-PP de Madagascar et du Pérou où des anciens ministres, respectivement des forêts et de l'économie avaient été choisis - mais dans d'autres situations, comme dans le cas du Cameroun, les contributions des experts nationaux ont été faiblement critiques.

Par ailleurs, sur certains aspects de la revue, les points de vue peuvent diverger. C'est alors à l'expert référent de traiter le désaccord. Dans l'ensemble, des formulations reflétant un consensus au sein de l'équipe sont recherchées, mais dans quelques rares cas, la marque de divergences de points de vue figure dans le document à travers des formulations qui traduisent l'opinion d'un ou de plusieurs membres de l'équipe d'experts mais non *du TAP* dans son ensemble (Blaser & al., 2009). C'est également à l'expert référent qu'il revient de déterminer le niveau qualitatif de performance pour chaque norme d'évaluation : « non atteint », « partiellement atteint », « quasiment atteint » ou « atteint ».

289 https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/TAP_Introduction_PC6_Guyana_final.pdf. Dernier accès le 1er février 2013.

Enfin, c'est lui, le plus souvent seul, qui va actualiser la revue du document final soumis au CP - notamment en termes de niveaux de performance atteints - et qui va en présenter les conclusions, en séance plénière, lors de la réunion.

2.2.2. La négociation tacite entre le TAP et les pays forestiers

Depuis la réunion de Montreux et pour répondre au sentiment « d'être jugés » exprimé par les pays forestiers, les échanges entre l'équipe d'experts du TAP et le pays forestier dont la R-PP est évaluée ont été accrus. A l'issue de sa première revue, l'expert référent (éventuellement avec d'autres experts de l'équipe) fait part des commentaires au point focal FPCF du pays, via une conférence téléphonique à laquelle participe également la Banque mondiale (Baastel & Nordeco, 2011, p. 46). Le pays a ensuite une quinzaine de jours pour reprendre le document avant que l'équipe d'experts n'effectue une seconde revue. Le dernier mot revient finalement au pays qui peut encore réviser son document sur la base de la seconde revue des experts et c'est ce document qui est finalement présenté pour approbation lors de la réunion du Comité des Participants (Baastel & Nordeco, 2011, p. 46). La conférence téléphonique est envisagée comme l'occasion, pour l'équipe nationale en charge de la R-PP, de s'assurer de sa bonne compréhension des commentaires du TAP et de les discuter. Aux dires de plusieurs pays forestiers et de certains experts, ces moments de discussion sont profitables et utiles (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010, entretien avec le Point focal argentin au FPCF, mars 2010 ; entretien avec le Point focal colombien au FPCF, mars 2010 ; entretien avec le Point focal de la République de Centre Afrique au FPCF, octobre 2011*). C'est la dimension *d'apprentissage* des processus d'évaluation qui est ici mise en avant.

Si le terme de *négociation* n'est en aucun cas employé, à l'image d'ailleurs de son éviction plus large du champ lexical utilisé pour le FPCF, il s'agit pourtant bel et bien d'une négociation. Lors de la conférence téléphonique et ensuite par revues interposées, des points de vue divergents sont exposés et une solution commune qui convienne à la fois aux pays et aux experts et qui permette donc de limiter la contestation et de garantir l'indépendance des revues, est recherchée. En effet, lors de la conférence téléphonique, le pays réagit aux commentaires des experts, tente d'expliquer les insuffisances relevées et expose jusqu'où il peut accepter d'aller, c'est à dire de faire évoluer le contenu de sa R-PP. Pour les experts, il s'agit de se positionner sur le niveau de performance des normes d'évaluation qu'ils vont finalement indiquer, au vu de ces explications et du rapport de forces qui s'installe. Depuis la réunion de Montreux, lors de laquelle les experts avaient été largement remis en question en raison de la sévérité de leurs évaluations, il semble que le rapport de forces soit plutôt en faveur du pays forestier. La négociation se poursuit ensuite par revues interposées. Ce que le pays forestier consent à changer au vu de la première revue des experts, ce que les experts consentent à réévaluer dans leurs appréciations.

Il faut souligner que, dans la majorité des cas, l'interaction par conférence téléphonique et par revues interposées va au-delà d'un unique échange. En effet, les soumissions informelles de R-PPs sont devenues fréquentes, c'est-à-dire que les pays soumettent leur document en cours d'élaboration (en général une fois mais le Pérou a, par exemple, soumis deux versions provisoires) pour recueillir les commentaires du TAP ainsi que celles du CP. Les échanges avec le TAP sont alors augmentés d'autant.

Il est difficile de se prononcer sur l'influence de ces échanges sur le produit de l'évaluation. L'augmentation des niveaux de performance renseignés par les experts au fil des revues peut être interprétée comme le reflet d'une amélioration de la qualité du document due, notamment, à l'intégration des commentaires du TAP. Dans certains cas, lorsque le pays a peu de ressources financières et peu de ressources humaines pour modifier en substance son document et que celui-ci ne fait donc l'objet de modifications que très à la marge comme dans le cas de la République de Centre Afrique (Agence Française de Développement & The European Commission, 2011; Entretien Point focal FPCF de la République de Centre Afrique, 2011) (*entretien avec le Point focal de la République de Centre Afrique au FPCF, octobre 2011*)[290], nous avançons l'hypothèse que l'accroissement de certains niveaux de performance - notamment le passage de l'appréciation « partiellement atteint » à « quasiment atteint » -, est l'écho de la négociation qui a lieu entre le pays et le TAP : il s'agit plus pour le TAP de rendre compte de la bonne volonté du pays d'améliorer sa proposition que de l'amélioration substantielle de celle-ci. Lors de la septième réunion du CP à Washington, le délégué des Pays-Bas a d'ailleurs interpellé les experts du TAP sur ce point au sujet de la R-PP de Tanzanie. Ayant suivi de près le processus REDD+ en Tanzanie, il a en effet demandé quelles améliorations tangibles permettaient d'expliquer que la plupart des niveaux de performance au préalable non atteints le fussent désormais dans la seconde revue[291].

Les relations entre l'équipe en charge de l'élaboration de la R-PP et le groupe d'experts (ou du moins l'expert référent) apparaissent donc significatives. Pour l'un des experts référents, la position du TAP est la suivante : « *On essaie d'être constructif. On a pris une position qui est celle de dire : nous on n'est pas là pour critiquer le pays, on est là pour aider et pour juger comment on le sent* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*). Les aspects positifs d'une telle démarche peuvent être une meilleure compréhension des recommandations faites par les experts, grâce aux discussions, et par conséquent une probable amélioration des documents. On peut en revanche être plus réservée sur d'autres aspects de ce rapprochement. Comme le souligne P. Mickwitz (2003, p. 431) "*The fact that evaluators try to advance the use*

290 https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2011/2d_CentralAfricanRepublic_R-PP_PC%20Review_October2011_Final.pdf. Dernier accès le 1er février 2013.

291 intervention du délégué néerlandais lors de la septième réunion du Comité des Participants, en octobre 2010, notes personnelles.

of their evaluations, although necessary, is far from unproblematic […]. The most obvious risk is that the close link to users may affect the findings of the evaluation". En effet, il est plus difficile de maintenir un jugement critique et indépendant quand on a l'occasion d'échanger avec l'auteur du document objet de l'évaluation, et que celui-ci met, par exemple, en avant les efforts déployés jusque-là et les difficultés auxquelles il est encore confronté. Le jugement a de fortes chances d'être plus nuancé et moins critique.

C'est d'ailleurs ce que dénonce BIC, lorsqu'elle considère que les revues du TAP sont devenues politiques[292]. Même si nous n'avons pas conduit d'analyse critique approfondie du contenu des revues, nous pouvons malgré tout avancer que depuis la réunion de Montreux, des formules élogieuses sont effectivement toujours employées dans les préambules des revues pour mettre en avant les points positifs – et ce avec plus ou moins d'emphase – et pour saluer les efforts du pays.

A titre d'exemple, la revue de la R-PP de la République Démocratique du Congo (RDC) débute par : "*Reviewers were all clear that this is an extremely impressive R-PP, with an admirable mix of the broad sweep and the meticulous detail. It is well organized, well researched and is a credit to DRC and its team of contributors*" (Cobb & al., 2010, p. 1). Pourtant, les experts du TAP connaissent l'important soutien qu'ont apporté les consultants internationaux à l'élaboration de la R-PP. La revue de la R-PP du Ghana débute quant à elle par le préambule suivant : "*The TAP is generally pleased with the quality of the RPP and commends the effort which has been put to improve the key components dealing with Consultations, Preparing the REDD Strategy, Developing a Reference Scenario and a Monitoring System*" (Kojwang & al., 2010, p. 1). Par ailleurs, les présentations en séance témoignent également d'une minimisation de la critique, comme l'illustre la présentation de la revue de la R-PP de la RCA : une diapositive développe les forces de la R-PP et la diapositive suivante censée développer le pendant - les points problématiques - s'intitule : *"Areas that are less strong"*[293].

2.2.3. Existe-t-il une négociation entre les experts du TAP et l'Equipe de gestion du FPCF ?

Le rapport annuel de 2011 met en avant les échanges soutenus entre les pays forestiers, les experts et l'EGF comme un facteur d'amélioration de la qualité des documents nationaux soumis au FPCF[294] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011a). Le document ne se prononce pas sur la nature de ces échanges, ni sur leur caractère éventuellement conflictuel. Y a-t-il négociation entre l'EGF et les experts du TAP quant au contenu des revues ?

---

[292] http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernier accès le 1er novembre 2012.

[293] https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2011/PC10%202d.%20CAR%20R-PP%20TAP%20Presentation.pdf. Dernier accès le 1er février 2013.

[294] « *Continued exchange of information among REDD+ Country Participants, the TAP, and the FMT has allowed the quality of R-PPs to greatly improve* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011a, p. 29).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, un membre de l'EGF est toujours présent lors de la conférence téléphonique. Mais dans cette situation, il est plutôt en retrait, en simple organisateur de l'échange téléphonique[295]. En revanche, quatre à six semaines avant la réunion du CP, une réunion est organisée avec les experts référents, à Washington, au siège de la Banque mondiale. Après une rencontre préalable entre les seuls experts, une réunion est conduite avec la personne ressource de l'EGF en charge des relations avec les experts « *pour discuter principalement des aspects techniques de la revue des programmes nationaux REDD+ et tirer des enseignements généraux* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*)[296].

Les experts référents interrogés se défendent d'être influencés voire censurés dans leurs revues. Toutefois, l'un d'eux concède que la Banque mondiale a déjà plusieurs fois exprimé son inquiétude que leurs revues ne soient trop critiques. Il y a donc bien une tension entre d'une part la Banque mondiale qui souhaite que les revues ne soient pas subversives et ne risquent pas de susciter la contestation des pays forestiers et d'autre part les experts, contractés par la Banque mondiale, qui cherchent à maintenir leur analyse critique. Lors des présentations en séances plénières, les experts ont choisi de ne pas transmettre au préalable leurs supports de présentation, afin de se soustraire à toute influence de l'EGF sur le contenu de celles-ci et d'éviter des remarques pressantes qui les contraindraient à céder sur certains contenus ou formulations (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*). Cela n'est d'ailleurs pas sans causer parfois des tensions avec l'EGF, comme ce fut le cas lors de la réunion d'Oslo, en juin 2011, où un élément jugé trop critique figurant dans une présentation du TAP a suscité de vives réactions dans la salle et au sein de l'EGF[297].

2.3. Analyse du contenu des revues des experts

Les revues du TAP conduisent à deux types de produits : d'une part les revues qui sont des documents d'une quinzaine de pages détaillant le niveau de performance pour chaque norme, les points forts et faibles de chaque composante et des recommandations corollaires et d'autre part les présentations des revues lors de la réunion du CP. Les présentations en séance plénière diffèrent des revues avant tout par leur caractère plus synthétique et le choix qu'elles opèrent donc sur les recommandations qui vont être considérées comme essentielles à présenter. Par ailleurs, dans de nombreux cas, elles diffèrent également des revues car elles ont été actualisées au regard de la dernière version de la R-PP soumise au

[295] Observation conférence téléphonique entre le TAP, la coordination nationale REDD+ de République du Congo et la Banque Mondiale, au siège de la Banque mondiale, à Brazzaville en mai 2010.

[296] https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/TAP_Introduction_PC6_Guyana_final.pdf. Dernier accès le 1er février 2013.

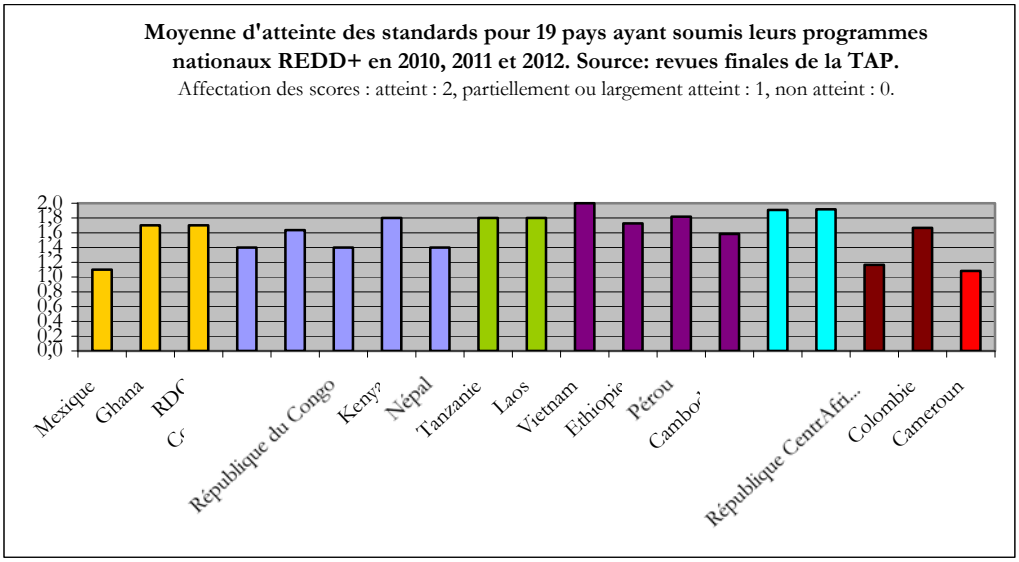
[297] notes personnelles, neuvième réunion du CP, juin 2011, Oslo, Norvège.

CP. Notre analyse repose ici sur une revue documentaire des dernières versions des revues – et non des présentations - des 21 R-PPs soumises formellement au FPCF entre 2009 et 2011.

2.3.1. Les revues des experts témoignent de « degrés de préparation » hétérogènes entre pays

L'illustration n°62 ci-dessous montre le niveau de performance renseigné par le TAP pour chaque R-PP. Pour le calcul, nous avons affecté des scores de 0 à 2, respectivement pour les niveaux : « non atteint », « partiellement ou quasiment atteint » et « atteint »[298] ; nous avons pondéré identiquement tous les critères et fait la moyenne par pays[299]. Les pays dont les R-PP ont été soumises lors de la même réunion sont représentées de la même couleur ; de gauche à droite on progresse depuis la cinquième réunion (début 2010) jusqu'à la treizième (octobre 2012) (seul le Cameroun est abordé pour l'année 2012) [300].

Illustration 62 : Niveau moyen d'atteinte des standards pour 19 R-PPs, avec une affectation des scores en 3 niveaux. Source : *Auteur*.



[298] Jusqu'en 2011, un seul niveau intermédiaire de performance était utilisé entre les niveaux « non atteint » et « atteint » : le niveau « partiellement atteint ». L'usage du niveau intermédiaire supplémentaire « quasiment atteint », qui désigne un niveau un peu supérieur au niveau « partiellement atteint » remonte aux revues réalisées début 2011. Dans un contexte où les revues intermédiaires se sont démultipliées en 2010-2011, il reflète selon nous le souci des évaluateurs d'être en mesure de souligner les progrès relevés sur une même R-PP d'une revue à l'autre, sans pour autant avoir à renseigner la norme comme « atteinte ». Si l'on affecte des scores différents selon que la norme est seulement « partiellement » ou est « quasiment » atteinte, les R-PPs évaluées en 2010 vont être sous-estimées par rapport aux R-PPs examinées par les experts à partir de 2011. C'est pour éviter ce biais, que nous n'avons distingué que 3 scores différents.

[299] Lorsque les composantes n'existaient pas encore au moment de l'examen des R-PPs (ex : composantes 4b et 1c), le calcul des moyennes pour les pays concernés ne tient pas compte de cette composante. En revanche, nous avons inclus la composante 6 initialement optionnelle dans le calcul des moyennes de tous les pays (le Mexique qui n'a pas envisagé de cadre de mesure et de suivi a donc un score nul pour cette composante) (cf. chapitre 4).

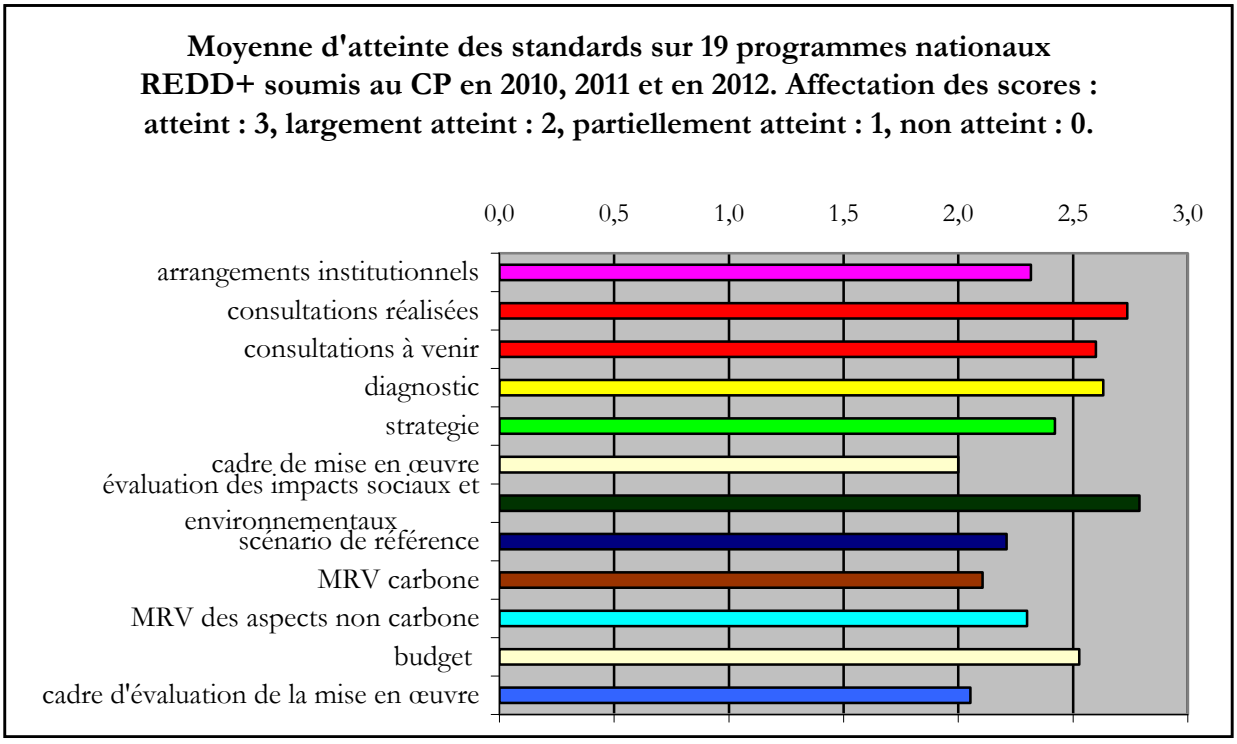
[300] Auxquelles on ajoute la R-PP du Cameroun, étant donné la singularité de la décision qui a été prise par le CP (cf. chapitre 5) et ses insuffisances importantes (cf. chapitre 4).

Le TAP considère que toutes les normes d'évaluation sont « atteintes » pour un seul un pays : le Vietnam. Pour tous les autres pays, les revues du TAP témoignent de niveaux de préparation inférieurs aux normes dont s'est doté le FPCF (cf. chapitre 4). Pour les R-PPs du Mexique, de la RCA et du Cameroun, le TAP estime même que les normes ne sont qu'en moyenne « partiellement » atteintes. Les trois R-PPs ont pourtant été validées par le CP et seules les R-PPs de RCA et du Cameroun ont fait l'objet de procédures de validation spécifiques ; la décision du CP pour la R-PP du Mexique a été classique, qui plus est, peu de réserves ont été formulées dans la résolution (cf. chapitre 5). Dans le chapitre suivant où nous nous pencherons sur les processus de décision, nous chercherons à expliquer pourquoi les R-PPs du Mexique, de la RCA et du Cameroun ont été validées alors que les revues des experts estimaient que les niveaux moyens de préparation de ces trois pays étaient bien en-deçà des niveaux de performance que le CP avait lui-même fixés.

2.3.2. La place des préoccupations environnementales dans les revues du TAP

Si l'on prolonge l'analyse non plus en fonction des pays mais des thématiques, en affectant des scores de 0 à 3 - en fonction du niveau de performance estimé comme : « non atteint », « partiellement atteint », « quasiment atteint » et « atteint »-, nous obtenons les scores moyens suivants (cf. illustration n°63).

Illustration 63 : Niveau moyen atteint pour chaque standard, calculés sur 19 R-PPs.



Le cadre institutionnel de mise en œuvre[301] et le suivi-évaluation de la mise en œuvre[302] sont les aspects les moins bien traitées selon les experts (le Mexique et le Ghana n'atteignent pas le niveau de performance requis). A l'opposé, ils estiment que les consultations[303] sont globalement bien conduites par les pays ; le Costa Rica, le Mexique et dans une moindre mesure la RCA seraient les seuls pays dont les processus de consultation ne seraient pas complètement satisfaisants au regard du critère d'évaluation. Pourtant, l'insuffisance des consultations figure comme réserve dans la plupart des résolutions (cf. chapitre 5) et est fréquemment relevée par les ONGs dans leurs communiqués (cf. partie 4).

Si l'on se fie aux appréciations des experts, l'évaluation des impacts socio-environnementaux[304] serait également traitée de façon satisfaisante dans les R-PPs . En effet, tous les pays remplissent la norme d'évaluation, à l'exception de la RCA et du Cambodge pour lesquels la norme est seulement *quasiment atteinte*. Pourtant, de l'analyse que nous avons conduite sur un corpus de treize R-PPs (cf. chapitre 4), il ressort que le traitement de cette question par les pays est dans l'ensemble peu concret, peu clair et souvent très succinct ; dans la majorité des cas, les pays se contentent de faire une simple référence aux sauvegardes de la Banque mondiale, à l'évaluation environnementale et sociale stratégique (EESS) et au Cadre de Gestion Environnemental et Social (CGES) qu'ils vont être amenés à réaliser et annexent des termes de référence d'ordre très général. D'ailleurs, le jugement porté par les experts sur le contenu des R-PPs en matière d'évaluation des impacts est davantage critique dès lors qu'ils sont amenés à faire part de leurs vues globales sur plusieurs R-PPs. En juin 2010, ils soulignent que les documents sont très vagues sur le fond[305] ; au cours d'une autre présentation d'ensemble un an plus tard, les experts avancent qu'une attention aiguë est portée par les pays aux sauvegardes de la Banque mondiale, mais que les plans de travail sont généralement absents ou faiblement développés[306] ; par ailleurs, lorsque sur la demande des Pays-Bas, les experts référents sont amenés à discuter leurs expertises en octobre 2011, ils soulignent les doutes qu'ils ont quant au niveau de compréhension par les pays des attendus en matière d'évaluation des impacts et quant à leurs capacités à bien traiter cette question, alors même que selon eux, c'est une composante clé pour assurer le succès des programmes REDD[307]. Pour ce qui est

301 composante 2c du formulaire
302 composante 6 du formulaire
303 composante 1b du formulaire
304 composante 2d du formulaire
305 Notes personnelles, sixième réunion du CP, Guyana, Juin 2010. Présentation synthétique du TAP
306 Notes personnelles, neuvième réunion du CP, Oslo, Juin 2011. Présentation synthétique du TAP
307 Notes personnelles, dixième réunion du CP, Berlin, Octobre 2011. Présentation synthétique du TAP

du suivi-évaluation des aspects non-carbone[308], les notations des experts apparaissent également sur-estimées si l'on se fie à leur propre auto-évaluation[309] [310] et aux critiques des ONGs[311].

Le décalage entre le jugement faiblement critique des experts dans chaque revue individuelle et l'évaluation critique qu'ils livrent lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'ensemble des R-PPs, que ce soit sur la question de l'évaluation des impacts mais aussi sur le suivi-évaluation des aspects non-carbone, interpelle certains bailleurs. A la suite d'une présentation d'ensemble, le délégué des Pays-Bas, appuyé par la Norvège, fait part de son trouble : le TAP serait en train de dire que globalement les pays ne se donnent pas les moyens d'enrayer la déforestation, tandis que le CP sur le conseil de ces mêmes experts, validerait jusqu'à présent toutes les R-PPs ![312]. BIC pour qui les revues du TAP ont perdu en qualité et sont devenues « politiques » estime de son côté que c'est l'une des quatre principales préoccupations à avoir sur le FPCF[313].

2.3.3. Les revues du TAP se font-elles le relais des préoccupations environnementales que nous avons soulevées dans notre évaluation indépendante ?

Les experts du TAP soulignent-ils dans leurs revues les limites environnementales que nous avons mises en évidence dans les R-PPs du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam, de la RCA et du Cameroun ? L'illustration n°64 ci-dessous reprend chacune de ces préoccupations et récapitule leur prise en compte par le TAP. Globalement, le TAP souligne bien les préoccupations environnementales, à quelques exceptions près toutefois. En particulier, la revue du TAP n'aborde pas l'expansion de l'exploitation forestière dans la zone de forêt primaire au Sud-Est de la RCA pas plus que le manque de précision du système de mesure et de suivi des aspects non-carbone. Par ailleurs, force est de constater que dans plusieurs revues les préoccupations sont bien soulevées, mais le niveau de performance reste pour autant positivement renseigné.

---

[308] composante 4b du formulaire.

[309] Notes personnelles, sixième, septième, huitième, neuvième et dixième réunions du CP. Présentations synthétiques du TAP

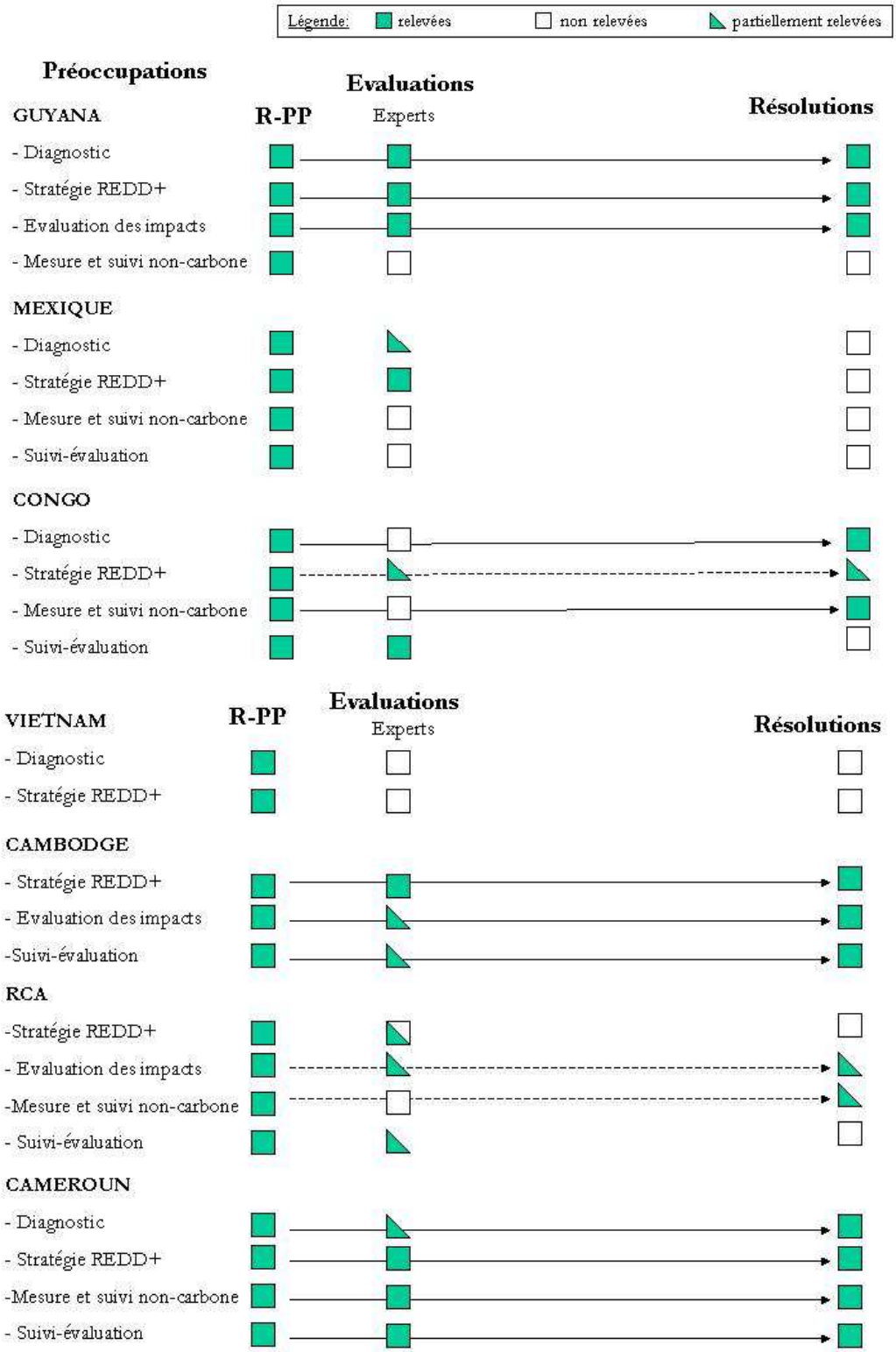
[310] Dans le cas de la R-PP de la RCA, le suivi et le rapportage des aspects non carbone (composante 4.b) avait été considéré par les experts comme satisfaisant dès la version préliminaire de la R-PP, alors que l'information fournie ne méritait pas un tel score (cf. chapitre 4), comme l'a concédé l'expert référent (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*). Pourtant le critère n'a pas été revu à la baisse lors des revues ultérieures.

[311] L'observateur des ONGs met en avant à deux occasions le traitement non satisfaisant de la composante 4b par les pays mais aussi les lacunes des revues du TAP sur ce point. En mars 2010, il soulève que trois des six revues du TAP ont négligé d'évaluer les attendus de la composante 4 en matière de suivi-évaluation au-delà du carbone (la composante spécifique dédiée à cette question n'existe alors pas encore en tant que telle). En octobre 2010, il soulève que la nouvelle composante est une composante orpheline ; même si les pays lui reconnaissent de l'importance, ils l'abordent de façon succincte.

[312] Notes personnelles, neuvième réunion du CP, juin 2011.

[313] http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernier accès le 1er novembre 2012.

Illustration 64 : Prise en compte par les revues du TAP des préoccupations environnementales mises en évidence pour huit R-PPs. Source: *Auteur*



2.4. La redéfinition des niveaux de préparation acceptables : un glissement initié dans les revues et acté dans les résolutions

Outre définir un niveau de performance pour chaque norme d'évaluation, les experts doivent formuler des recommandations sur les points qu'ils estiment insuffisamment traités. Ces recommandations vont en fait prendre le pas sur les niveaux de performance renseignés, invitant à entrer dans la phase de mise en œuvre en dépit de scores sous-optimaux.

2.4.1. Quand les experts redéfinissent les niveaux de performance suffisants pour entrer dans la phase de mise en œuvre

« *Pour nous c'est aussi difficile de discerner ce qui doit être fourni maintenant pour le document et ce qui doit être développé dans les trois prochaines années pour être ready après* » reconnaît l'un des experts référents. C'est « *une difficulté en général, pas seulement pour le pays mais pour nous. On doit en permanence se demander : qu'est-ce que je recommande maintenant.* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*).

En effet, quel que soit le niveau de performance qu'ils ont défini, les experts sont tenus par l'EGF de faire la distinction entre celles de leurs recommandations qui devront être prises en compte *avant* la signature de l'accord de subvention et celles qui devront être prises en compte dans le courant de la mise en œuvre. A travers leurs commentaires, les experts redéfinissent donc des normes de performances implicites et par conséquent un niveau acceptable de la préparation *au stade de la R-PP*.

Ils ont commencé à le faire dans la revue du R-Plan de Guyana en avançant que les améliorations attendues au regard des normes d'évaluation requéraient la subvention de mise en œuvre (Blaser & al., 2009, p. 4)[314]. Ils ont continué à le faire dans de nombreuses revues de R-PPs par la suite. Pour la R-PP du Mexique, bien que les normes de performance ne soient que *partiellement* atteintes en moyenne, la revue du TAP recommande d'entrer dans la phase de mise en œuvre (Kaimowitz & al, 2010)[315]. La situation est similaire dans le cas du Népal, où le niveau moyen des normes n'est que *partiellement* atteint

[314] *"When the TAP went through each of the specific cross-cutting criteria and standards that it was asked to comment on, in many cases the TAP found that the R-PLAN did not meet or only partially met the standards that the FPCF had instructed the TAP to base its conclusions on. Meeting the requirements of many of those criteria and standards will require additional activities that would be funded using World Bank readiness funds. The Government of Guyana cannot reasonably be expected to meet those requirements prior to receiving funds and undertaking those activities. Thus the TAP understands that the R-Plan should not be foreseen as a completed plan, but rather a document that lays out the planning steps leading to REDD readiness. Guyana may need some guidance on larger strategic and framework questions and in the preparation of scenarios and emissions planning. Thus, the TAP recommends undertaking further planning through 2 or 3 phases with a more targeted emphasis on quality of the outputs to fully prepare a R-Plan and start readiness."* (Blaser & al., 2009, p. 4).

[315] *"The TAP's assessment is the R-PP provides sufficient basis for the Mexican government to move forward in implementing readiness activities. While the proposal could undoubtedly be improved, it offers real potential to help Mexico significantly reduce its forest carbon emissions and benefit communities. Most outstanding issues can be addressed during project implementation*" (Kaimowitz & al, 2010, p. 1).

(Sathaye & al, 2010)[316]. En somme, indépendamment du niveau de performance renseigné, les experts fixent leurs propres objectifs de performance et redéfinissent ainsi le niveau de préparation acceptable.

2.4.2. Quand les résolutions consignent le report de la prise en compte des recommandations des experts

Dans les résolutions adoptées sur chaque R-PP, il est prévu que l'ensemble des recommandations formulées par le TAP - au même titre que celles du CP - soient considérées *dans le courant de la mise en œuvre*[317] et non pas en préalable à la signature de l'accord de subvention. Les experts voient avec réserve le peu de cas que l'on fait de leur participation aux processus de décision et de la prise en compte de leurs recommandations. Un expert référent rapporte l'échange qu'il a eu avec l'EGF lors de la réunion de Montreux : « *Est-ce que vous avez besoin du TAP juste pour remplir les exigences et pouvoir montrer qu'il y a une indépendance certaine ou vous avez vraiment besoin de nous de façon intégrale? La FMT [l'EGF] a eu très peur. Nous, on est très conscient qu'il est nécessaire d'avancer. Une fois que la présentation a lieu, le TAP pourrait s'asseoir avec le pays et voir ce qu'on pourrait mettre dans la résolution* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010).*

En ce qui concerne le rapportage de l'avancement lors de la mise en œuvre, la résolution ne donne pas de précision sur la façon dont le CP s'assurera de la bonne prise en compte des recommandations du TAP. L'un des experts référents exprime bien le flou qui règne : « *Après on ne sait pas encore quel est notre rôle, dans la mise en œuvre. C'est ça sûrement qu'il est très important de voir : quel est notre rôle. C'est à ce moment là que commence seulement le processus. Monitoring de la mise en œuvre de la R-PP, contrôle de qualité (car ce n'est pas forcément le manager de la BM qui peut faire tout cela). Ce n'est pas encore discuté. Pour nous c'est un mystère* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*). Nous verrons d'ailleurs dans le chapitre 9, comment cette étape importante du rapportage des progrès lors de la mise en œuvre devient en fait une étape très largement procédurale pour obtenir des financements additionnels, là où elle aurait pu être l'occasion d'un véritable bilan sur la progression et sur la prise en compte des remarques du TAP.

En somme, que ce soit dans la phase de préparation de la R-PP ou dans celle de sa mise en œuvre, le FPCF ne s'assure pas que les processus nationaux REDD+ suivent bien l'ensemble des normes de préparation dont il s'est doté. Le premier glissement consistant à considérer que les exigences

316 "*Overall, the R-PP is very well composed and addresses all the key issues requested by the FCPF for each of the six components. The R-PP meets the Component Standards for some of the components and partially meets for rest of them. The TAP review team has several clarifications and questions that are noted in each component. Addressing these topics would make the R-PP more comprehensive and it should readily be able to meet the standard. In couple of instances, Component 2c – REDD implementation framework for example, due to lack of historical national data and information on changes in forest cover and drivers of deforestation and degradation the R-PP will not be able to meet the standard without undertaking extensive research, which is best done during the REDD preparation phase*" (Sathaye & al, 2010, p. 1).

317 *"iv. X to consider the issues identified in the TAP's R-PP assessment as well as those raised by the FPCF PC at this meeting during readiness preparation; and*
v. X to report to the PC on progress made in accordance with Partie 6.3 (b) of the Charter and to carry out its responsibilities in accordance with the grant agreement".

d'évaluation ne doivent pas forcément toutes s'appliquer au stade de la R-PP, mais peuvent être différées à la mise en œuvre, a bien opéré. Le co-président mexicain de la sixième réunion se fait d'ailleurs le porte-parole de cette pratique en soulignant, en tant que co-président, que le CP n'a pas besoin que l'ensemble des normes soient atteintes pour valider une R-PP[318]. Le second glissement consistant à ne pas s'assurer de la prise en compte de l'ensemble des commentaires des experts durant la mise en œuvre, est lui aussi acté. On note que c'est le verbe « considérer » (« *to consider* ») qui est employé dans la résolution au sujet des commentaires du TAP et non pas celui « prendre en compte » (« *take into account* ») qui aurait requis une prise en compte effective des commentaires du TAP lors de la mise en oeuvre.

Bien que les ONGs et quelques bailleurs (Commission Européenne (CE)) aient fait part[319] de leurs préoccupations concernant la prise en compte des remarques du TAP - comment s'assurer dans le courant de la mise en œuvre que les remarques du TAP seront bien prises en compte par le pays ?[320] Que se passe t'il si le pays ne remplit pas les normes et quel est le rôle du CP? [321] – , ces préoccupations n'ont pas trouvé davantage d'écho et elles ont été largement éludées par l'EGF, de telle sorte qu'elles sont restées lettre morte.

3. Les revues par les pairs : l'opportunité de porter des préoccupations environnementales

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le processus de revue par les pairs a été initié après la réunion de Montreux, sur la demande des membres du CP d'être davantage impliqués dans les revues et pour faciliter l'examen des R-PPs alors que leur nombre était censé s'accroître fortement.

3.1. Fonctionnement des évaluations par les pairs

A leur initialisation en mars 2010, les revues par les pairs n'épousent pas le format des revues du TAP. Elles consistent en des commentaires et recommandations libres formulées par les relecteurs, sans forcément suivre la structure par composante et reprendre chaque critère d'évaluation. Mais à partir de juin 2010, et dès le second tour de revues par les pairs, le format est calqué sur celui des revues du TAP, et les évaluations sont faites à partir des mêmes critères.

[318] Notes personnelles, CP 6, Guyana, intervention du co-président mexicain : rappelle qu'au Gabon, on avait décidé de permettre de poursuivre, même si un ou deux standards n'avaient été que partiellement atteints
[319] Notes personnelles cinquième et sixième réunions du CP
[320] Notes personnelles, CP 5, intervention du représentant des ONGs et du délégué de la CE
[321] Notes personnelles, CP 6, intervention des ONGs

La constitution des groupes de relecteurs est coordonnée par l'EGF qui, une fois connues les R-PPs soumises, invite les participants à manifester leur intérêt pour l'une ou l'autre de celles-ci. L'un des relecteurs se propose comme référent pour compiler les revues réalisées par chaque pays relecteur. La consolidation de la revue par les pairs se fait pas échange de mails entre relecteurs, sans intervention de l'EGF. Une fois la revue compilée, finalisée et validée par les différents relecteurs, le référent en fait part à l'EGF qui se charge de la transmettre au pays forestier. Si un second tour de revue a lieu pour la même R-PP, le même processus est suivi. Tout comme les revues du TAP, il émane deux produits de ces revues par les pairs : les documents écrits et les présentations en séance. Nous verrons dans le chapitre suivant que le contenu de ces dernières est sensiblement différent des premiers, car il s'agit d'un résumé supposé exposer « l'essentiel », et car entre temps, les revues des ONGs ont été publiées, ce qui peut inviter à renforcer le poids de certains des commentaires par rapport à d'autres.

La participation aux revues se fait sur la base du volontariat, elle est ouverte aux membres du CP : bailleurs et pays forestiers. Cette évaluation par les pairs tend à ressembler aux revues des experts à divers égards, en particulier du point de vue des critères d'évaluation et des modalités de compte rendu. En revanche, les relecteurs ne sont experts ni de REDD ni des pays. Certains des participants, en particulier les bailleurs, n'ont que des connaissances limitées sur le secteur forestier (cf. annexe n°4.3) : ils appartiennent par exemple à la diplomatie (département d'Etat américain) ou sont des spécialistes du changement climatique. Un bon nombre, toutefois, travaille dans les agences de coopération (française, allemande, américaine, danoise) et ont de nombreuses expériences de terrain dans le domaine du développement et des forêts. Dans plusieurs cas, d'ailleurs, ce ne sont pas les délégués au FPCF eux-mêmes qui réalisent les revues. La CE confie par exemple cette tâche à la « Facilité REDD » nouvellement créée au sein de l'Institut Européen de la Forêt, la Norvège s'appuie sur les apports de ses ambassades dans les pays concernés[322].

Un autre point distingue les revues des experts de celles des pairs : l'indépendance de l'évaluateur. Alors que dans le premier cas, elle est considérée comme un paramètre essentiel du choix de l'expert, dans le second elle n'intervient pas dans la formation des équipes de relecteurs par l'EGF, qui repose exclusivement sur la base du volontariat exprimé par les participants. Pourtant, pour les bailleurs qui financent des activités de préparation à REDD+ dans les pays forestiers, et plus particulièrement pour ceux qui contribuent financièrement à l'élaboration des R-PPs, comme la Norvège en Tanzanie et au Mozambique ou l'Agence française de développement (AFD) en République du Congo et en RCA, la question du conflit d'intérêt se pose bien, s'ils participent aux revues des R-PPs concernées. Cette question est d'ailleurs soulevée dès mars 2010 par l'un des délégués allemands qui en tant que relecteur

[322] Notes personnelles, observations des réunions du CP, interventions des délégués de la Commission Européenne et de la Norvège

recommande de veiller à ce point. Le problème se pose à nouveau avec la participation de l'AFD en tant que relecteur principal de la R-PP de la RCA, alors qu'elle en a financé le processus d'élaboration. Un observateur des ONGs impliqué dans le processus en RCA ne manque pas de le souligner quelques jours avant la session plénière. Toutefois, aucune intervention sur ce point n'a lieu en séance, probablement car la revue par les pairs est critique et ne donne pas de prise à une remarque de cette nature, excepté du point de vue du principe.

3.2. Notre participation aux revues par les pairs pour le compte de l'Agence Française de Développement

Les revues par les pairs ont été notre principale opportunité d'intervenir directement dans le processus FPCF. Jusque-là, nous conduisions des revues pour l'AFD avec notre propre grille d'analyse, centrée sur des considérations environnementales (cf. chapitre 4). Suite à la décision de l'AFD d'accroître son implication dans les travaux du CP - à défaut de pouvoir augmenter sa contribution financière au FPCF -, nous avons commencé à participer aux revues en 2011. Notre contribution aux revues par les pairs a concerné six pays : l'Ouganda, la Colombie, la RCA, le Mozambique, le Burkina Faso et le Cameroun (cf. tableau n°14).

Tableau 14 : Participation aux revues par les pairs, au nom de l'AFD. Source : *Auteur.*

Réunion	Participation comme simple relecteur	Participation comme relecteur et coordination de la revue
CP 9, Juin 2011, Oslo	Colombie : soumission informelle, coordonnée par l'Allemagne. AFD, Allemagne, Mexique	Ouganda : soumission formelle. AFD, Canada, Népal.
CP 10, Octobre 2011, Berlin	Colombie : soumission formelle, coordonnée par l'Allemagne. AFD, Allemagne, Mexique.	RCA : soumission formelle. AFD, Commission Européenne
CP 11, Mars 2012, Asunción	Mozambique : soumission formelle, coordonnée par le Canada	
CP 12, Juin 2012, Santa Marta	Burkina Faso : soumission formelle, coordonnée par la République du Congo. AFD, République du Congo	
CP 13, Octobre 2012, Brazzaville	Cameroun : soumission formelle, coordonnée par la République du Congo. AFD, Canada, CE	

Ce fut l'occasion de souligner des points qui nous semblaient importants, premièrement auprès de l'AFD et ensuite auprès des autres relecteurs, et d'essayer de les faire figurer dans la revue. Nous avons notamment cherché à donner toute leur place aux questions relatives au diagnostic des facteurs de déforestation, à la stratégie REDD+, à la mesure et au suivi des aspects non-carbone et au cadre de

suivi-évaluation de la mise en œuvre, ces deux dernières se voyant souvent accorder peu d'attention de la part des relecteurs (pairs et TAP). Du fait des exigences uniquement procédurales du critère d'évaluation portant sur les impacts sociaux et environnementaux (cf. chapitre 4), nous n'avons pu faire porter que modestement notre revue critique sur cette question, et ce, bien qu'elle nous semble essentielle. Nous nous sommes alors attachée à vérifier que le budget n'était pas trop faible et que les impacts environnementaux étaient bien mentionnés au même titre que les impacts sociaux.

3.2.1. Quelles opportunités de porter des revendications environnementales dans les espaces de négociation existants ?

De notre expérience en tant que pair relecteur, nous retirons les réflexions suivantes en ce qui concerne l'espace de négociation existant au moment de l'évaluation.

Premièrement, nous souhaitons souligner que la négociation avec l'AFD a été de type coopératif - à l'exception d'un point lors de la présentation de la revue de la R-PP de la RCA (cf. chapitre 7) - dans la mesure où l'AFD s'est faite le porte-parole intégral de l'essentiel des préoccupations et des critiques que nous avons soulevées pour toutes les revues, moyennant des reformulations d'un point de vue positif dans plusieurs cas.

En revanche, il y a selon nous une négociation tacite implicite avec le pays forestier - même en l'absence de conférence téléphonique - dès lors qu'une équipe de relecteurs est amenée à réaliser deux revues de la même R-PP, la seconde reposant sur les réponses apportées par le pays forestier aux points problématiques mis en avant. Comme nous l'avons soulevé plus haut pour les revues du TAP, il existe bel et bien un enjeu de négociation qui réside dans le consentement à amender la R-PP ou la revue, de la part d'un côté du pays forestier et de l'autre du TAP. On pourrait exprimer comme suit les termes de la négociation : le pays forestiers laisse entendre qu'il peut répondre aux commentaires des relecteurs jusqu'à un point donné mais pas au delà, tandis que les pairs relecteurs considèrent que les modifications apportées ne répondent que partiellement à leurs remarques mais se doivent d'un point de vue politique de souligner les efforts et les progrès accomplis. Ainsi, en tant que relecteur nous nous retrouvons à réévaluer le score, sans être convaincue ni de la volonté politique du pays ni de sa propension à bien traiter la question à venir. Les R-PPs de l'Ouganda et de la RCA sont de bons exemples à cet égard (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011; Ministry of Water and Environment, 2011). En effet, lors de notre actualisation de la revue de la R-PP de l'Ouganda, nous avions une R-PP révisée, avec tous les changements apparents, et un document rédigé par le délégué ougandais répondant point par point à toutes nos remarques, le tout réalisé avec implication. Bien que certains points ne répondent que partiellement aux préoccupations que nous formulions, il était difficile de ne pas prendre en considération l'évidente bonne volonté manifestée par le responsable ougandais.

Il était donc difficile de maintenir les commentaires en l'état alors qu'aucune communication (conférence téléphonique) avec lui n'était prévue pour échanger sur les motivations de tel ou tel commentaire, de telle ou telle modification. Cela nous a conduit à augmenter les scores affectés à chaque composante et supprimé certains de nos commentaires.

Deuxièmement, selon la taille de l'équipe de relecteurs et selon leur propension variable à fournir des commentaires riches, la synthèse des revues individuelles peut être fortement négociée en interne ou à l'inverse ressembler de très près à l'une des revues individuelles. En effet, lorsqu'elles individuelles divergent, la synthèse consiste alors le plus souvent à compiler l'ensemble des commentaires en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'incohérences, et le relecteur référent fait le choix des niveaux de performance ; il opte le plus souvent pour des niveaux intermédiaires par rapport à ceux – divergents - des revues individuelles. Dans d'autres cas lorsque le nombre de relecteurs est faible et que certaines des contributions sont peu étoffées, la revue finale peut être proche de, voire identique à l'une des revues individuelles. Ce fut le cas de la revue de la R-PP du Burkina Faso où l'AFD et la République du Congo étaient les seuls relecteurs ; ce dernier coordonnant la revue sans faire de revue individuelle, la synthèse finale a été quasiment calquée sur la revue individuelle de l'AFD.

Troisièmement, il peut arriver qu'il y ait négociation entre pairs relecteurs par revues interposées. En effet, lorsque les différentes versions d'une même R-PP sont révisées par des équipes de pairs relecteurs différentes, la question de la cohérence de l'évaluation d'une revue à l'autre se pose. La nouvelle équipe de relecteurs doit reprendre la revue précédente, et fonder sa nouvelle revue sur les commentaires et sur l'appréciation des normes précédemment réalisée. Que faire lorsque les normes renseignées semblent sur-estimées ? C'est ce à quoi nous avons été confrontée pour les R-PPs de l'Ouganda et de la RCA. Pour la RCA la surestimation des niveaux de performance portait sur des aspects importants de l'efficacité environnementale de la R-PP : le diagnostic de la déforestation, le cadre de suivi-évaluation, l'établissement du scénario de référence et le budget. Le représentant de l'AFD et les autres relecteurs n'étant pas favorables à une diminution du niveau de performance par rapport à la précédente revue, nous avons procédé en deux temps. Dans un premier temps, nous avons maintenu le niveau de performance précédent « *sous réserve de répondre aux commentaires* » additionnels que nous avions formulés. Dans un second temps, lors de l'actualisation de notre revue, nous avons abaissé le niveau de performance lorsque les commentaires n'avaient pas été pris en compte[323] (cf. tableau n°15).

323 https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2011/2d_CentralAfricanRepublic_R-PP_PC%20Review_October2011_Final.pdf. Dernier accès le 1er février 2013.

Quatrièmement, nous avons été confrontée à deux difficultés d'évaluation déjà mentionnées, liées aux normes d'évaluation et à l'affaiblissement de leur portée. Tout d'abord, nous avons expérimenté la difficulté d'indiquer un niveau de performance pour les normes d'évaluation contenant de multiples attendus (cf. chapitre 4). Lorsque l'ensemble des attendus était progressivement pris en compte au fil des révisions et que l'un seulement d'entre eux faisait encore défaut, nous avons constaté qu'il était délicat dans la pratique de maintenir le niveau de performance comme « partiellement atteint » ou « quasiment atteint ». Nous avons été tentés de refléter les progrès accomplis au risque de mal rendre compte d'un aspect du critère restant non satisfaisant. Par ailleurs, nous avons eu à apprécier le caractère « fondamental » des questions mal traitées dans les R-PPs au regard des critères d'évaluation - questions qui devraient donc être prises en compte *avant* l'octroi de la subvention - par rapport à celles, moins fondamentales, dont le traitement pourrait être différé à la phase de mise en œuvre de la R-PP (FMT (Facility Management Team), 2011b)[324]. En effet, comme les experts du TAP, les relecteurs sont tacitement invités par l'EGF à considérer que certaines entorses aux critères pourraient être traitées dans la phase ultérieure, celle de la mise en œuvre des R-PP, alors même que ces critères ont été établis pour évaluer la phase d'élaboration des R-PP.

Comment avons-nous composé avec ces différentes contraintes pour les revues des R-PPs de la RCA et du Cameroun ?

3.2.2. Le cas des revues des R-PPs de la RCA et du Cameroun

Les contextes de l'examen de la R-PP de la RCA d'une part et de celle du Cameroun d'autre part nous ont conduit à adopter des stratégies différentes lors des évaluations que nous en avons faites (cf. tableau n°15 et illustration n°65). Tandis que la R-PP de la RCA avait déjà fait l'objet d'une évaluation quelques mois avant notre propre revue, par une autre équipe de pairs relecteurs, en tant que document informel, il s'agissait, en revanche, de la première évaluation de la R-PP du Cameroun, qui plus est dans une version formelle. Par ailleurs, alors que nous avons eu à actualiser notre revue de la R-PP de la RCA après que le pays eut amendé son document au vu de nos premiers commentaires, nous n'avons réalisé qu'une seule revue de la R-PP du Cameroun, car les modalités d'évaluation avaient changé afin de réduire la charge de travail des relecteurs. Pour les deux pays nous avons cherché à donner une place centrale aux préoccupations environnementales, notamment à celles qui sont rarement mises en avant dans les revues. Mais tandis que pour la RCA, nous avons revu à la baisse certains de nos commentaires du fait de la précédente revue et du fait de la négociation tacite avec le pays, par revues intercalées, pour

[324] "*Uganda's R-PP is up for formal review this time, so the PC comments and presentation should take into account whether the issues identified are issues that the country can take into account during implementation (i.e. after they sign an FCPF grant agreement, in which case the funds would be used in part to address the issues identified), or if the issues are fundamental ones that must be addressed even before a grant agreement can be signed*" (FMT (Facility Management Team), 2011b, p. 1).

le Cameroun, à l'opposé, nous avons formulé des commentaires exigeants et nous n'avons pas eu à les revoir.

Dans le cas de la RCA, notre évaluation a mis l'accent sur trois composantes habituellement parents pauvres des revues du TAP et des pairs. Nous avons considéré que les éléments donnés pour le suivi-évaluation des aspects non-carbone[325] et pour le suivi-évaluation de la mise en œuvre[326] n'étaient que partiellement satisfaisants ; nous avons en particulier souligné les faibles budgets alloués et le manque de détails des propositions (Agence Française de Développement & The European Commission, 2011); pour le cadre de suivi-évaluation nous avons même diminué le niveau de performance par rapport à la revue de la R-PP réalisée par la précédente équipe de relecteurs.

Par contre, à trois égards, notre revue a mal relayé les préoccupations environnementales. Pour ce qui est de l'évaluation environnementale et sociale stratégique[327], nous avons certes demandé à ce que le faible budget soit révisé à la hausse *avant* l'attribution de la subvention mais nous avons pour autant considéré la norme atteinte. Par ailleurs, notre évaluation n'a pas souligné le caractère problématique de la mesure REDD+ consistant à étendre l'exploitation forestière à la zone de forêt primaire du Sud-Est du pays ; l'AFD et la Commission Européenne ont considéré suffisante l'analyse préliminaire des « avantages – inconvénients socio - environnementaux » (composante 2d) qui discutait sommairement les aspects négatifs de cette mesure. Enfin, même si nous avons souligné l'absence d'évaluation des politiques environnementales passées, nous ne l'avons pas non plus fait figurer en tant que telle comme une activité à conduire *avant* l'octroi de la subvention de mise en œuvre ; sous la contrainte de devoir sélectionner seulement quelques recommandations à prendre en compte de façon prioritaire, nous avons estimé que cette activité pouvait être planifiée et conduite lors de la mise en œuvre.

[325] Composante 4b du formulaire
[326] Composante 6 du formulaire
[327] Composante 2d du formulaire

Tableau 15 : revue de la R-PP de la RCA par les pairs. Source : *Auteur.*

composantes	C1a	C1b	C1c	C2a	C2b	C2c	C2d	C3	C4a	C4b	C5	C6
Ancienne revue	1	1		3[328]	1	1	1	3[329]	1		3	3[330]
AFD	1	3	2	**3**[331]*****	1	3*	3*	**2**		1	3*	**1**
Synthèse	1	3*	3*	3[332]*****	1	3*	3*	3*	3*	1	3*	3*
Synthèse révisée	2	3	2	3[333]******	2	3	3*	2	3	1	3*	1
TAP	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2

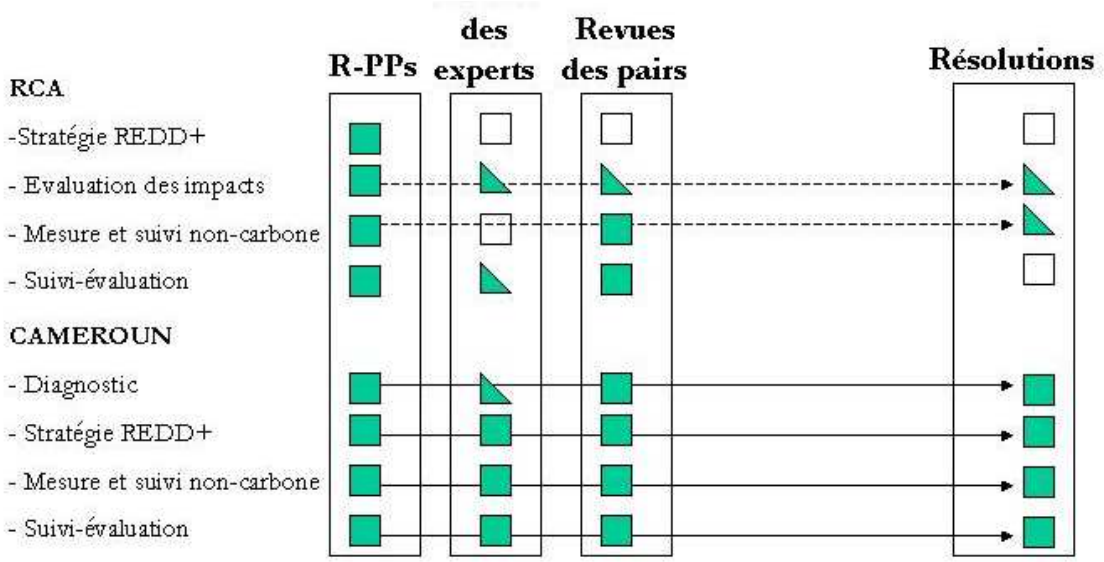
Légende : * clarifications requises avant la mise en oeuvre

** Analyse critique de l'efficacité des politiques et programmes environnementaux passés : à réaliser au tout début de la mise en oeuvre.

Pour ce qui est du Cameroun, la R-PP a été rédigée dans la hâte et n'avait pas fait l'objet de revue préliminaire. Nous sommes parvenue à intégrer dans la revue collective l'essentiel des nombreux commentaires critiques que nous avions formulées, grâce à l'appui du délégué de la République du Congo chargé de coordonner la revue, et même si les revues du Canada et de la Commission Européenne, également pairs relecteurs étaient moins sévères (République du Congo, Agence Française de Développement, Canada, & The European Commission, 2012)[334]. Se retrouvent donc dans la revue finale toutes les préoccupations environnementales que nous avons exprimées, en particulier : l'argumentaire invalide visant à désigner l'agriculture sur brûlis comme facteur de déforestation prédominant par rapport à l'agro-industrie, l'absence d'évaluation des politiques environnementales passées, l'absence de mesure visant l'octroi des concessions agricoles, l'omission du suivi-évaluation des aspects environnementaux et le contenu très partiel du suivi-évaluation global envisagé.

328 Commentaires extrêmement courts
329 Idem
330 Pas de commentaires
331 "*the standard is met, but a preliminary analysis of the past and current environmental and sectoral programs in terms of success and failure is still missing (see comment n°3 below). It would be very important and useful to do it at the earliest stage of the R-PP implementation*" (Agence Française de Développement & The European Commission, 2011, p. 2).
332 *Ibid*
333 *Ibid*
334 https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2012/Cameroun%20RPP-PC%20Synthesis%20Review-October%2020,%202012.pdf. Dernier accès le 1er février 2013.

Illustration 65 : Intégration des préoccupations environnementales dans nos revues des R-PPs de la RCA et du Cameroun. Source : *Auteur*.



En conclusion, la participation aux revues des pairs est une bonne opportunité de soulever certaines limites des R-PPs, en particulier du point de vue de l'intégration des préoccupations environnementales. Notre participation à ces revues pour le compte de l'AFD nous l'a permis, à une exception près. A l'instar des revues des experts, ce processus d'évaluation n'échappe à la négociation tacite ou explicite, interne au groupe ou avec le pays forestier.

4. Les revues et les communiqués des ONGs : entre expertise et évaluaion de plaidoyer

Plusieurs ONGs se penchent sur les R-PPs soumises aux FPCF. Deux ONGs, le World Resources Institute (WRI) et Global Witness, réalisent des revues systématiques des R-PPs ; elles font de même pour les programmes nationaux REDD+ soumis dans le cadre du Programme ONU-REDD. D'autres ONGs - internationales ou nationales - diffusent des communiqués sur certaines R-PPs seulement. Pour finir ce chapitre, nous présentons dans un premier temps les modalités des revues systématiques que réalisent le WRI et Global Witness, et dans un second temps, nous analysons les communiqués ponctuels diffusés par les ONGs.

4.1. Les revues régulières du World Resources Institute et de Global Witness

Les revues du World Resources Institute (WRI) et de Global Witness sont indépendantes ; elles ont leurs propres centres d'intérêt et reposent sur des critères d'évaluation spécifiques. Elles éclairent les R-PPs sous un jour un peu différent de celui des revues du TAP et des pairs, en mettant l'accent sur certains points succinctement pris en compte par les critères d'évaluation du FPCF, à savoir les

questions de gouvernance et de tenure foncière pour le WRI, et l'indépendance, la transparence et l'efficience du suivi-évaluation des aspects « non-carbone » pour Global Witness. Les grilles d'analyse des deux ONGs utilisent des critères procéduraux (transparence, participation) et des critères substantiels qui portent sur les réalisations et les résultats des R-PPs. Aucune recommandation n'est formulée à destination du CP quant à la validation ou au rejet de la R-PP.

Bien que ces évaluations aient un statut indépendant, elles sont, dès mars 2011, intégrées à la page Internet du FPCF, dans un premier temps au même titre que les revues des pairs et du TAP - signe de la place que souhaite leur donner l'EGF qui assure le secrétariat du FPCF-, un an plus tard, à un emplacement qui les distingue des revues institutionnalisées (cf. illustration n°66 ci-dessous).

Illustration 66 : Extrait de la page Internet du FPCF concernant la huitième réunion du CP à Dalat, Vietnam. Source: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/297

3d.	Cambodia • Cambodia R-PP (with track changes, clean) and Presentation • PC Synthesis Review (February 2011) and Presentation • TAP Synthesis Review and Presentation • Cambodian CSOs and NGOs' Concerns re: the Cambodia R-PP • UN-REDD Programme Comments re: the Cambodia R-PP
3e.	Vietnam • Vietnam R-PP (with track changes, clean) and Presentation • PC Synthesis Review (February 2011) and Presentation • TAP Synthesis Review and Presentation • Comments of Vietnam CSOs/NGOs to Vietnam REDD+ RPP and policies
3f.	Ethiopia • Ethiopia R-PP (with track changes, clean) and Presentation • PC Synthesis Review (February 2011) and Presentation • TAP Synthesis Review (with track changes, clean) and Presentation
3g.	Peru (TBC) • Peru R-PP (Español: with track changes, clean) • Peru R-PP (English) and Presentation • Carta de AIDESEP / Letter from AIDESEP (February 17, 2011) (Español) • PC Synthesis Review (February 2011) and Presentation • TAP Synthesis Review (with track changes, clean: English, Español) and Presentation (English) • WRI's R-PP Analysis: Peru
3z.	• WRI's analysis of R-PPs and NPDs: Getting Ready with Forest Governance • Global Witness Analysis of R-PPs

4.1.1. Les revues du World Resources Institute centrées sur les questions de gouvernance

Dans le cadre de son programme « Governance of Forest Initiative », le WRI, qui se définit comme un think-tank sur les questions environnementales, a développé un cadre d'analyse détaillé, en partenariat avec d'autres centres de recherche, ciblé sur la gouvernance forestière[335]. Il a dérivé de ce travail une grille d'analyse spécifique pour les programmes nationaux REDD+. La première revue remonte aux

[335] http://www.wri.org/publication/governance-forests-initiative-indicator-framework-version-1. Dernier accès le 1er février 2012.

premiers programmes soumis au FPCF et au programme ONU-REDD (Daviet, Davis, Goers, & Nakhooda, 2009). Depuis, à chaque cycle de soumissions, une petite équipe du WRI s'attèle à la revue de la demi-douzaine de programmes examinés. Le cadre d'analyse a évolué au fil des revues. Initialement structuré autour de six thèmes, il s'article aujourd'hui autour de deux thèmes principaux : la promotion d'une bonne gouvernance des systèmes et processus REDD+, et la résolution des problèmes de gouvernance qui sont des facteurs importants de la déforestation. Au sein de chacun de ces thèmes, des principes et des critères sont développés qui ont trait à divers concepts, en particulier la transparence, la redevabilité et la participation. La forme des revues a elle aussi évolué sensiblement, avec notamment l'appréciation d'un niveau de performance en complément du commentaire qualitatif pratiqué jusque-là. Un code couleur indique si la question est traitée de façon satisfaisante, superficiellement ou partiellement ou bien n'est pas traitée. Ce changement permet à celui qui parcourt la revue rapidement d'avoir un aperçu de la qualité du document soumis par le pays.

Cette grille d'analyse met l'accent sur des aspects faiblement traités par le formulaire de R-PP et qui ne sont pas spécifiquement mis en avant par le TAP, même si ce sont des questions auxquelles il attache une importance certaine. En pratique, ces évaluations sont souvent réalisées tardivement, du fait d'une part de la publication tardive des versions finales des R-PPs sur lesquelles elles portent tant que faire se peut, et du fait d'autre part du temps nécessaire à leur réalisation. Par conséquent, il est rare qu'elles soient déjà diffusées lorsque les experts ou les pairs réalisent leurs propres évaluations des R-PPs.

4.1.2. Les revues de Global Witness, centrées sur les aspects non-carbone

Les revues réalisées par Global Witness ont été initiées plus tardivement que celles du WRI, puisqu'elles remontent à juin 2010, au troisième cycle de soumissions. Elles portent sur deux thématiques : l'application des lois et le suivi des aspects non-carbone « *enforcement and non-carbon monitoring* ». Elles livrent pour chaque R-PP un résumé avec des recommandations majeures, suivis d'une analyse détaillée selon les cinq principes suivants :

1) la prise en compte des questions d'illégalité, de corruption et d'application de la loi ;

2) l'engagement de parties prenantes appropriées lors de la mise en oeuvre de la R-PP ;

3) le fait d'envisager la mise en place d'un système de suivi indépendant et l'implication de la société civile et d'autres parties prenantes pertinentes ;

4) le type de système proposé pour suivre et évaluer la gouvernance et les impacts socio-environnementaux (suivi non-carbone) ;

5) le fait que le système de suivi-évaluation proposé évalue le niveau de transparence, de redevabilité, de consultation et de participation des parties prenantes dans le processus de préparation.

En ce qui concerne plus spécifiquement la R-PP de la RCA, il faut relever qu'à la différence des revues des experts et des pairs, la revue de Global Witness demande la suppression de la mesure REDD+ « *concernant l'expansion de l'exploitation forestière dans l'est du pays* »[336]. Elle estime par ailleurs que les impacts des pratiques d'agriculture sur brûlis sont sur-estimés tandis que ceux de l'exploitation forestière industrielle sont sous-estimés. Enfin, elle demande à préciser le système de mesure et de suivi des considérations socio-environnementales et pointe du doigt l'absence de budget alloué au suivi – évaluation des aspects non-carbone. Pour l'ONG, *"This calls into question the political support and credibility of CAR's proposal to monitor and assess social, environmental and governance aspects of its REDD+ activities"* (Global Witness, 2011, p. 2).

4.2. Les communiqués des ONGs internationales et nationales et des organisations de la société civile et des peuples autochtones

Parallèlement aux revues réalisées systématiquement par le WRI et Global Witness, des communiqués sont diffusés sélectivement sur certaines R-PPs par des ONGs et organisations de la société civile des pays forestiers et par des ONGs internationales.

4.2.1. Des communiqués critiques ciblés sur certaines R-PPs

Douze des vingt-deux R-PPs examinées entre 2009 et 2011[337] ont fait l'objet de communiqués de la part de la société civile :

- les 3 R-Plans soumis en juin 2009 du Panama, du Guyana et de l'Indonésie ;
- les R-PPs de RDC (mars), de République du Congo (juin) et de Tanzanie (octobre) en 2010 ;
- trois des quatre R-PPs formellement examinées en mars 2011 (Vietnam, Cambodge et Pérou) et les R-PPs du Libéria (juin) et de RCA (octobre) pour le restant de l'année 2011 ;
- la R-PP du Cameroun en octobre 2012.

La mobilisation de la société civile sur les R-PPs apparaît hétérogène (cf. illustration n°67). Certains pays font l'objet de nombreux communiqués : le Pérou est en tête avec cinq communiqués, diffusés à l'occasion des soumissions informelles et formelle ; viennent ensuite la République du Congo et l'Indonésie pour lesquelles trois communiqués ont été diffusés lors de l'examen formel par le CP (il n'y a pas eu d'examen informel). A l'opposé, certaines R-PPs, comme celles du Mexique, du Ghana ou encore de l'Ouganda[338] - pour n'en citer que quelques-unes - auraient pu faire l'objet de communiqués,

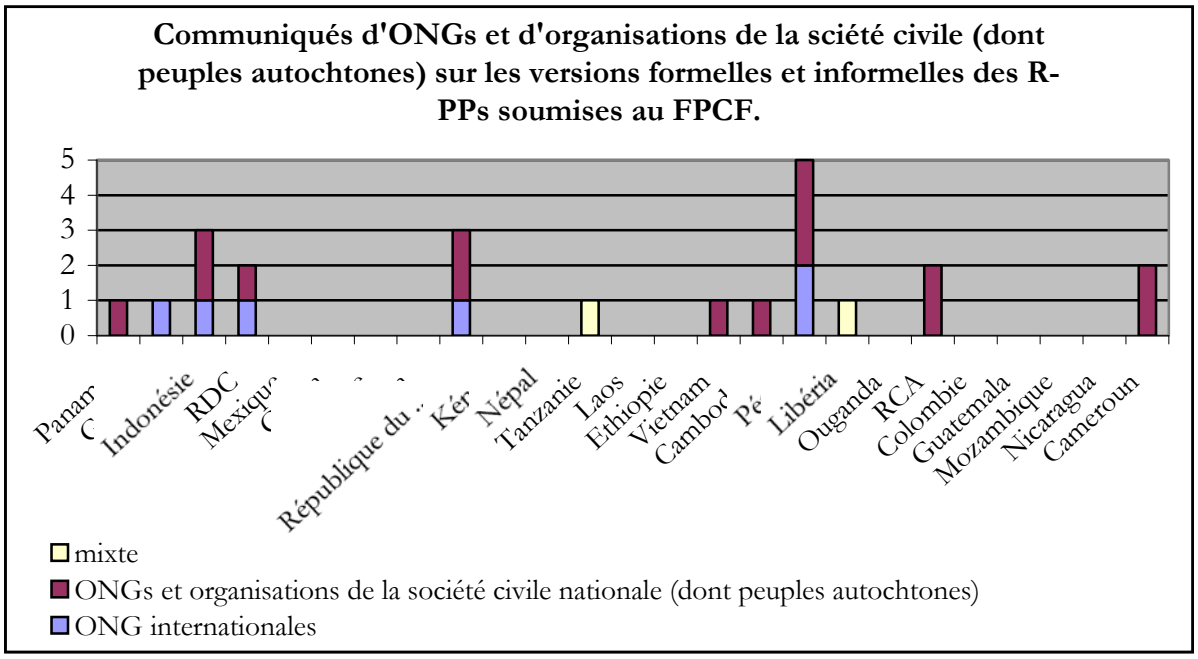
336 "*CAR should withdraw its plan to apply existing forest management approaches if the country to the south-east. Instead, CAR should formulate new approaches that ensure natural forests will remain intact and not be opened to industrial logging*" (Global Witness, 2011, p. 1).

337 Auquel s'ajoute la R-PP du Cameroun examinée en 2012

338 Quelques jours avant l'examen de la R-PP de l'Ouganda, en juin 2011, le directeur de l'administration forestière ougandaise – point focal REDD+ - est arrêté pour corruption (notes personnelles issues d'échanges informels avec la Banque mondiale lors de la neuvième réunion du CP) ; or la R-PP est muette sur des problèmes de corruption éventuels de l'administration forestière.

étant donné les éléments problématiques qu'elles contiennent ; pourtant cela n'a pas été le cas. La mobilisation de la société civile semble être davantage fonction des enjeux que les ONGs placent dans tel ou tel processus national, de leur degré d'implication ou encore de l'opportunité qu'elles voient de diffuser à un moment donné de la mise en œuvre du FPCF un communiqué afin d'influencer le processus ponctuellement ou dans son ensemble, que fonction des problèmes posés par ces processus nationaux.

Illustration 67 : Communiqués d'ONGs et d'organisations de la société civile sur les R-PPs (versions formelles et informelles). Source : *Auteur.*



Ces communiqués sont principalement issus d'organisations de la société civile nationale[339] ; ils sont plus rarement le fait d'ONG internationales[340] ou de collaborations entre ONG nationales et internationales[341] (cf. tableau n°16). A l'exception de l'Indonésie et du Pérou, les ONG internationales ciblent leurs communiqués sur les pays africains.

BIC joue un rôle important dans la mobilisation des ONGs nationales. En tant que représentant des ONGs au CP, BIC[342] organise des ateliers, dans la plupart des pays forestiers dont la R-PP va être examinée formellement, afin d'apprécier le degré de satisfaction des organisations de la société civile eu égard au processus national et au document élaboré. Dans le cas du Mexique, par exemple, les

339 Dans les cas du Panama, de l'Indonésie, de la RDC, de la République du Congo, du Vietnam, du Cambodge, du Pérou, de la RCA, du Cameroun.
340 Dans les cas de l'Indonésie, de la RDC, de la République du Congo, du Pérou.
341 Dans les cas de la Tanzanie et du Libéria.
342 Seul représentant jusqu'en 2012, date à laquelle des postes d'observateurs pour les ONGs des pays forestiers ont été créés.

organisations de la société civile nationale et les antennes nationales des ONG internationales consultées par BIC ont exprimé leur satisfaction par rapport au processus d'élaboration de la R-PP et aucun communiqué n'a été rédigé.

Les ONGs internationales - auteurs des communiqués - ont des stratégies d'intervention multiples qui reposent le plus souvent sur une interaction avec des organisations de la société civile nationale. Dans certains cas, des communiqués distincts mais concertés sont diffusés : pour la RDC et le Pérou, des références explicites au communiqué des ONGs nationales étaient faites dans le communiqué des ONG internationales, pour la République du Congo, l'ONG FERN a tenu le rôle d'intermédiaire. Dans d'autres cas, ce sont des communiqués mixtes qui sont préférés, tandis que parfois, seuls des communiqués nationaux sont publiés mais avec le soutien d'ONGs internationales (Rainforest Foundation Royaume-Uni en RCA, BIC au Vietnam). Dans ces dernières situations, certaines des préoccupations des ONGs internationales sont insérées dans les communiqués de la société civile nationale.

4.2.2. Des communiqués pouvant aller jusqu'à demander le rejet des R-PPs

Adressés aux membres du CP et à la Banque mondiale, les communiqués consistent en un exposé plus ou moins long et détaillé de commentaires critiques, assortis de recommandations. Dans deux cas, l'analyse critique est accompagnée d'une demande de rejet de la R-PP :

- Le communiqué conjoint d'ONG internationales sur la R-PP de République du Congo et ;
- Les communiqués des organisations de la société civile indonésienne et d'ONG internationales diffusés à l'issue de la réunion de Montreux, alors que la résolution était encore en négociation (cf. chapitre 5).

Tableau 16 : Communiqués d'ONGs et d'organisations de la société civile sur les R-PPs soumises au FPCF. Source : *Auteur.*[343]

	Pays	ONG internationales	ONG et organisations de la société civile nationales dont organisations de peuples autochtones
CP 3	**Guyana**	Commentaires critiques, recommandations **Problème de consultations**	
	Panama		Commentaires critiques, recommandations **Problème de consultations**
	Indonésie		Commentaires critiques, recommandations **Problème de consultations**
	Avant CP 3		
	Après CP 3	Ne pas valider la R-PP	Ne pas valider la R-PP Commentaires critiques, recommandations
CP5	**RDC**	Commentaires critiques et recommandations	Commentaires critiques et recommandations
CP6	**Republiqu e du Congo**	Ne pas valider la R-PP Commentaires critiques, recommandations **Problème de consultations**	Commentaires critiques et recommandations (2 communiqués) **Problème de consultations**
CP7	**Tanzanie**	Valider la R-PP conditionnellement à la prise en compte des recommandations Commentaires critiques et recommandations	
CP8	**Vietnam**		Commentaires critiques et recommandations
	Cambodge		Commentaires critiques et recommandations Problème de consultations à venir
	Pérou	SI : Commentaires critiques et recommandations SF : idem	SI : Commentaires critiques et recommandations **Problème de consultations** SI : idem **Problème de consultations** SF : idem et ne pas s'empresser de valider la R-PP
CP9	**Libéria**	Valider la R-PP conditionnellement à la prise en compte de la recommandation Commentaire critique et recommandation	
CP10	**RCA**		SI : Commentaires critiques et recommandations SF : Commentaires critiques et recommandations **Problème de consultations**
CP12	**Cameroun**		Commentaires positifs puis critiques

4.2.3. Des communiqués qui portent largement des préoccupations sociales et environnementales

Les questions sociales occupent une place dominante dans les communiqués (cf. illustration n°68). Les droits des populations et notamment des peuples autochtones, le partage des bénéfices en faveur des communautés locales et des peuples autochtones et les aspects fonciers, en particulier coutumiers, sont

[343] SI : soumission informelle. SF : soumission formelle

abordés dans la quasi-totalité[344] des communiqués. Un autre sujet également abordées dans la grande majorité des communiqués concerne les consultations conduites auprès des populations.

Les communiqués portant sur les R-PPs du Panama, de Guyana, de l'Indonésie, de la République du Congo et de la RCA et ceux concernant les versions intermédiaires de la R-PP du Pérou contestent les consultations réalisées lors de l'élaboration des R-PPs. Il faut noter qu'à l'exception des R-PPs de Panama et de Guyana, toutes ces R-PPs dont les communiqués ont dénoncé un défaut de consultation au stade de l'examen formel par le CP, ont fait l'objet d'entorse à la procédure de validation classique (cf. chapitre 5), une corrélation qui appuie notre analyse selon laquelle la question des consultations est une question sensible lors de la décision sur les R-PPs.

Dans les cas de la RDC, du Cambodge et du Pérou, ce sont des préoccupations concernant les consultations à venir qui sont soulevées. La représentation institutionnelle de la société civile est aussi un sujet de préoccupation dans plusieurs communiqués (RCA, République du Congo (national), Tanzanie). Dans certains communiqués (Vietnam, Pérou), un mécanisme « *pro-pauvres* » qui profiterait aux communautés rurales et aux peuples autochtones est explicitement revendiqué (dans le cas de la RDC, il l'est également, mais de façon moins explicite à travers la critique des courbes de McKinsey (cf. chapitre 1)). Quant aux communiqués des organisations de la République du Congo et du Pérou, ils font leurs les critiques relatives aux marchés du carbone et aux risques de compensation Nord-Sud.

Les communiqués se font également largement les porte-paroles de préoccupations environnementales, relatives tant au cadrage de REDD+, aux diagnostics des facteurs de la déforestation qu'aux mesures REDD+ ; les évaluations sont en revanche abordées moins fréquemment (cf. illustration n°68). Le communiqué des organisations de la société civile vietnamienne pose explicitement une vision de REDD+ en faveur de la biodiversité et des forêts naturelles (Institute of Tropical Biology & al., 2011), celui de l'association des peuples autochtones du Pérou (AIDESEP) revendique une vision holistique de REDD+ (Asociacion Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), 2011), plusieurs communiqués engagent à conserver les forêts naturelles, à empêcher toute conversion directe ou indirecte des forêts naturelles en plantation, ou à conserver les forêts pour l'ensemble des services écosystémiques qu'elles offrent (RDC, République du Congo, Vietnam, Cambodge, Libéria, RCA)[345], ou encore à adopter le standard REDD+ de l'Alliance pour le Climat, les Communautés et la

[344] Guyana, Panama, Indonésie, RDC (national), République du Congo (national et international), Tanzanie, Pérou (national et international), Cambodge, Vietnam, RCA. Seules exceptions : le communiqué des ONG internationales sur la R-PP de la RDC et le communique sur la R-PP du Cameroun.

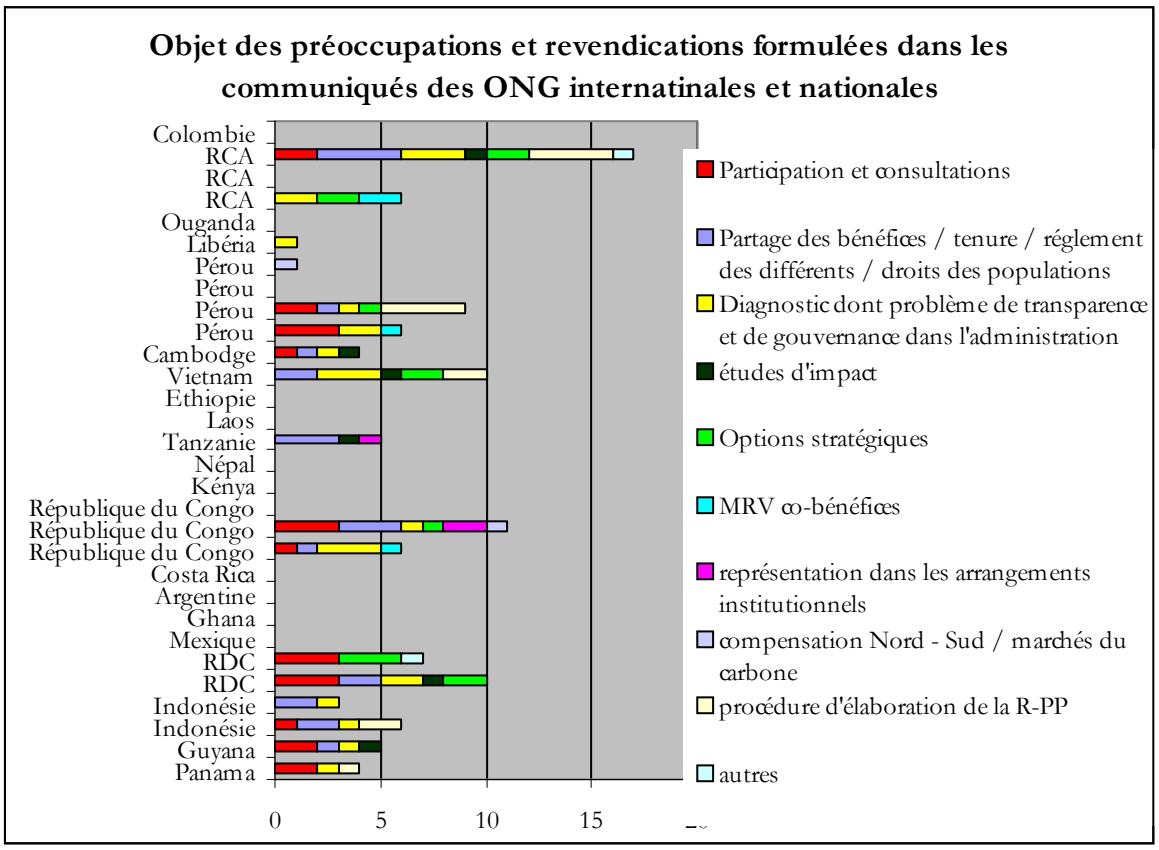
[345] (Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011; Global Witness, Greenpeace, FERN, Rainforest Foundation Norway, & Rainforest Foundation UK, 2010; Institute of Tropical Biology & al., 2011; Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts, 2010; Rainforest Foundation UK, Greenpeace, & Global Witness, 2010; Sustainable Development Institute & Global Witness, 2011)

Biodiversité (CCBA). Par contre, l'insuffisante attention accordée au système de mesure et de suivi des aspects non-carbone est dénoncée dans un seul communiqué, celui des ONG internationales sur la R-PP de République du Congo.

Plusieurs communiqués adoptent une position critique sur le contenu précis des R-PPs, relevant ce qu'ils considèrent comme des omissions ou de fausses déclarations (Pérou, République du Congo, Cambodge)[346]. En se plaçant en contradicteur du discours porté par « *la puissance publique* », ils rappellent le caractère partiel et partial des processus nationaux REDD+ en cours de construction et offrent aux participants du FPCF une vision contradictoire, que ce soit sur les consultations réalisées (Panama, RCA, Pérou, République du Congo…)[347], ou sur le diagnostic de la déforestation (Indonésie, RDC, République du Congo, Vietnam, Cambodge, Pérou)[348]. Sur ce dernier point, la controverse que nous avons déjà soulevée concernant le poids relatif accordé aux activités industrielles - en particulier l'exploitation forestière - et aux pratiques traditionnelles est abordé dans plusieurs communiqués des pays du Bassin du Congo (Action pour les Initiatives de Développement des Communautés Rurales & al., 2011; Global Witness, Greenpeace, FERN, Rainforest Foundation Norway, & Rainforest Foundation UK, 2010; Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts, 2010; Rainforest Foundation UK, Greenpeace, & Global Witness, 2010) mais aussi dans le communiqué sur la R-PP de Panama qui dénonce l'incrimination des activités des Peuples autochtones. La minimisation, dans les diagnostics, des problèmes de gouvernance et du rôle de la puissance publique est également décriée dans plusieurs communiqués (Indonésie, Pérou)[349].

[346] (Asociacion Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), 2011; Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011; Global Witness et al., 2010)
[347] (Action pour les Initiatives de Développement des Communautés Rurales & al., 2011; Coordinadora Nacional de los Pueblos Indigenas de Panama (COONAPIP), 2009; Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts, 2010; Rainforest Foundation Norway, 2011; Rainforest Foundation UK et al., 2010)
[348] (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009; Asociacion Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), 2011; Climate Justice, 2009; Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011; Institute of Tropical Biology & al., 2011; Rainforest Foundation Norway, 2011; Rainforest Foundation UK et al., 2010)
[349] (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009; Asociacion Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), 2011; Climate Justice, 2009; Rainforest Foundation Norway, 2011)

Illustration 68 : Objet des préoccupations et revendications formulées dans les communiqués des ONGs internationales et organisation de la société civile nationales. Source : *Auteur.*



Note sur l'illustration : Pour un même pays, figurent en haut le communiqué des ONG internationales, et en bas celui des organisations de la société civile nationale (dont Peuples autochtones).

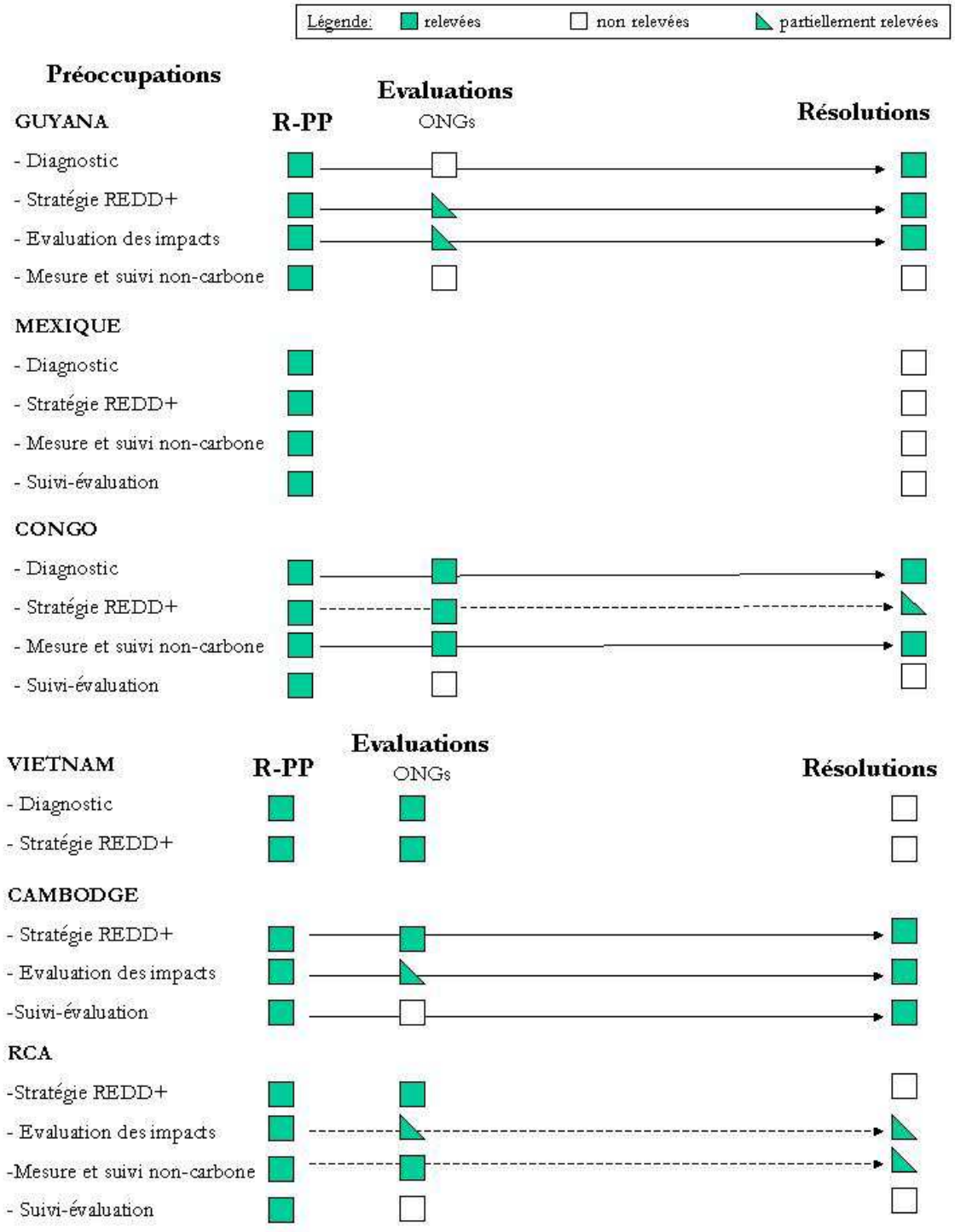
Avant de conclure cette description d'ensemble des communiqués, il faut relever que plusieurs communiqués des ONG internationales usent de références à d'autres évaluations comme un moyen de légitimer et de renforcer leur propre argumentaire. Il s'agit des revues du TAP (communiqués sur les R-PP de la RDC et du Pérou), des communiqués des organisations de la société civile nationale (communiqués sur les R-PP de la RDC et du Pérou), ou encore de rapports produits par la Banque mondiale que ce soit l'intervention du Panel d'inspection dans le secteur forestier en RDC (communiqué sur la R-PP de la RDC) ou l'étude environnementale stratégique du secteur forestier réalisée notamment par la Banque mondiale au Libéria (communiqué sur la R-PP du Libéria). On constate que les références appuyées aux revues du TAP dans les communiqués des ONGs internationales sur la R-PP de la RDC n'ont pas été renouvelées dans les revues ultérieures, signe peut-être d'un affaiblissement ressenti de ces revues dans le processus FPCF. Le communiqué de l'organisation indonésienne Alliance des peuples indigènes de l'archipel (AMAN) fait de son côté référence à un rapport des Nations-Unies sur l'élimination des discriminations raciales pour renforcer son propos (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2009).

Pour conclure cette partie, nous faisons un focus sur les communiqués produits sur les sept R-PPs que nous avons suivies plus spécifiquement dans ce chapitre.

4.2.4. Les préoccupations environnementales que nous avons soulevées dans nos revues indépendantes des R-PPs sont-elles reprises dans les communiqués ? Les cas du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam et de la République de Centre Afrique

L'illustration n°69 ci-dessous récapitule la prise en compte par les communiqués des ONGs et les revues de Global Witness des préoccupations que nous avons soulevées pour les R-PPs du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam et de la RCA.

Illustration 69 : Prise en compte par les communiqués des ONGs des préoccupations environnementales mises en évidence pour huit R-PPs. Source: *Auteur.*



Globalement, l'ensemble de ces préoccupations sont mises en avant par les communiqués des ONGs ou les revues de Global Witness (cf. annexe n°6.3). Dans les cas du Mexique et du Guyana toutefois, les ONGs s'en font peu, voire pas les porte-paroles. Aucun communiqué n'est diffusé sur la R-PP du Mexique, c'est la revue du Global Witness qui pointe l'absence de suivi-évaluation des aspects non-carbone. Pour ce qui est du Guyana, le communiqué de l'ONG internationale Forest People Program

(FPP) est centré sur l'implication des peuples autochtones dans le processus REDD+ et ce faisant contredit plusieurs affirmations de la R-PP, comme la mise en exergue des pratiques notamment d'abattis brûlis dans le diagnostic de la déforestation (Forest Peoples Programme, 2009).

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue les nombreux processus d'évaluation des R-PPs qui remplissent la phase préalable à l'examen par le Comité des Participants : l'évaluation du caractère complet du document par la Banque mondiale, les évaluations institutionnelles des experts et des pairs, les évaluations non institutionnelles et systématiques du WRI et de Global Witness et enfin les communiqués ponctuels, ciblés sur certaines R-PPs seulement, d'organisations de la société civile nationale ou d'ONG internationales. Ces évaluations se distinguent les unes des autres à plusieurs égards : leur caractère institutionnalisé ou non, leur degré d'indépendance vis-à-vis du FPCF, leur registre, les critères qu'elles utilisent et leurs produits (cf. tableau n°17 ci-dessous).

Tableau 17 : Synthèse des différents types d'évaluation des R-PPs menées. Source : *Auteur*

Evaluateur		Registre	critères	Produit	Jugement de valeur	négociation
Institutionnalisées	Banque Mondiale	procédure	complétude	décision	-	Avec pays forestier
	TAP	expertise	Normes du FPCF	Systématiquement : Revue écrite et présentation	Commentaires qualitatifs et Niveaux de performance	Interne et avec pays forestier
	Participants	Expertise par les pairs	Normes du FPCF	Systématiquement : Revue écrite et présentation	Commentaires qualitatifs et Niveaux de performance	Interne et avec pays forestier
Non-institutionnalisées	World Resources Institute (ONG)	expertise	gouvernance	Systématiquement : Revue écrite	Commentaires qualitatifs et Niveaux de performance	Interne?
	Global Witness (ONG)	Expertise ?	Transparence et rapportage non-carbone	Systématiquement : Revue écrite	Commentaires qualitatifs	Interne?
	Société civile nationale	plaidoyer	Spécifiques à chaque R-PP	Ponctuellement : Communiqué	Commentaires qualitatifs et parfois recommandation de décision	Avec ONGs internationales
	ONGs internationales	plaidoyer	Spécifiques à chaque R-PP	Ponctuellement : Communiqué	Commentaires qualitatifs et parfois recommandation de décision	Avec ONGs nationales

Nous avons montré tout d'abord que l'influence de ces évaluations sur la décision finale n'était pas fonction de leur caractère institutionnalisé, au contraire. Alors que l'on pouvait s'attendre à ce que les évaluations institutionnelles influencent *a priori* fortement les décisions, nous avons mis en évidence deux procédés d'affaiblissement de la portée de ces évaluations ; premièrement, les experts et les pairs doivent sélectionner celles de leurs critiques qui pourront être traitées *avant* l'attribution de la subvention de mise en œuvre, alors même que les normes auxquelles elles correspondent étaient conçues pour sanctionner la conception des R-PPs ; deuxièmement, la résolution diffère la prise en compte de l'ensemble des autres critiques à la phase de mise en œuvre. Ce procédé d'élision consistant à différer à plus tard l'intégration de préoccupations environnementales n'est pas nouveau, nous l'avons déjà mis à jour à plusieurs reprises.

D'un point de vue procédural, l'indépendance des revues des experts a été amoindrie depuis la réunion de Montreux pour ménager la contestation des pays forestiers et permettre de continuer à avancer dans la mise en œuvre malgré les insuffisances de plusieurs R-PPs. D'évaluations censeures[350] destinées à rendre compte de la performance des R-PPs, les évaluations du TAP ont changé de registre et ont été ré-envisagées comme processus orientés vers l'apprentissage.

En ce qui concerne les évaluations non-institutionnelles des ONGs qui n'ont pas de place *a priori* dans le processus de décision, nous avons mis en évidence que la Banque mondiale favorisait en pratique leur prise en compte, d'ores et déjà lors de la phase préalable à la négociation du Comité des Participants. Les préoccupations soulevées par les ONGs dans leurs revues et leurs communiqués apparaissent d'ailleurs largement intégrées dans les résolutions. Celle de la République du Congo en est l'un des meilleurs exemples. Par ailleurs, les évaluations des ONGs sont plus ciblées que les évaluations institutionnelles ; en se concentrant sur certaines préoccupations essentielles, elles permettent une refocalisation qui contraste avec la dynamique d'ensemble de *dilution* et elles sont en cela souvent plus percutantes que les évaluations institutionnelles. Par ailleurs, elles peuvent dénoncer clairement et explicitement des préoccupations environnementales qui sortent du champ des normes d'évaluation du FPCF, comme celles liées au cadrage du problème de la déforestation ou la pertinence écologique des programmes de plantations envisagés etc. Elles peuvent aussi apporter des visions contradictoires à celles portées par les administrations points focales REDD+. A la différence des évaluations institutionnelles, il arrive que les évaluations des ONGs s'expriment sur la décision à prendre concernant la R-PP et en demandent le rejet. Ce fut le cas pour deux R-PPs, celles de l'Indonésie et celle de la République du Congo ; toutes deux ont d'ailleurs fait l'objet d'une procédure de validation dérogatoire, suite à cette forte mobilisation des ONGs (cf. chapitre 7).

[350] Nous utilisons à dessein ce terme en tant qu'adjectif du substantif censeur.

Deuxièmement, en mettant en perspective les *procédures* d'évaluation telles qu'elles sont prévues avec les *processus* qui ont effectivement eu lieu, nous avons montré que la négociation investissait l'ensemble des processus d'évaluation. En effet, toutes les évaluations – selon, certes, des modes et des degrés variables - mettent en relation des acteurs aux préoccupations divergentes qui tentent de s'accorder sur le contenu de l'évaluation. Nous avons mis en évidence le caractère doublement négocié des évaluations des experts et des pairs : négociation interne à l'équipe de relecteurs et négociation indirecte avec le pays forestier. Nous avons aussi montré que les vérifications du caractère complet des R-PPs réalisées par la Banque mondiale sont en fait des négociations coopératives entre la Banque et les pays forestiers qui visent à favoriser la progression rapide du FPCF. Enfin, la négociation a également sa place dans les évaluations de plaidoyer des ONGs ; elle se traduit notamment par l'intégration de certaines préoccupations portées par les ONGs internationales dans les communiqués des ONGs nationales.

Enfin, notre analyse s'est portée sur l'intégration des préoccupations environnementales dans les produits des différentes évaluations. Nous avons montré que, globalement, ces préoccupations y étaient bien relayées. Ce sont en premier lieu les ONGs qui s'en font les porte-paroles. Tandis qu'elles sont au cœur des communiqués des ONG internationales, elles accompagnent le plus souvent les revendications de nature sociale qui constituent, pour les ONGs nationales, le cœur de leur propos. Mais il faut souligner que les communiqués ne sont pas systématiques et que certaines R-PPs présentant des limites importantes en terme d'efficacité environnementale, comme celle du Mexique par exemple, n'ont pas fait l'objet de communiqué.

Les revues des experts se font également les porte-paroles des préoccupations environnementales dans la limite de la double contrainte suivante : le degré d'exigences des normes d'évaluation et la priorisation des critiques. Il résulte de cette double contrainte, que les évaluations d'impacts prévues dans les R-PPs sont toujours évaluées très positivement par les experts, bien que leur contenu soit très peu tangible et peu consistant dans les R-PPs. Enfin, notre expérience de pair relecteur nous a permis de constater que les évaluations par les pairs étaient bien l'occasion de porter des revendications environnementales, ici encore dans la limite, toutefois, de la double contrainte sus-mentionnée. Dans le cas du Cameroun, l'intégralité des préoccupations que nous avions soulevées dans notre revue s'est retrouvée dans la résolution finale, dans le cas de la RCA, une partie seulement.

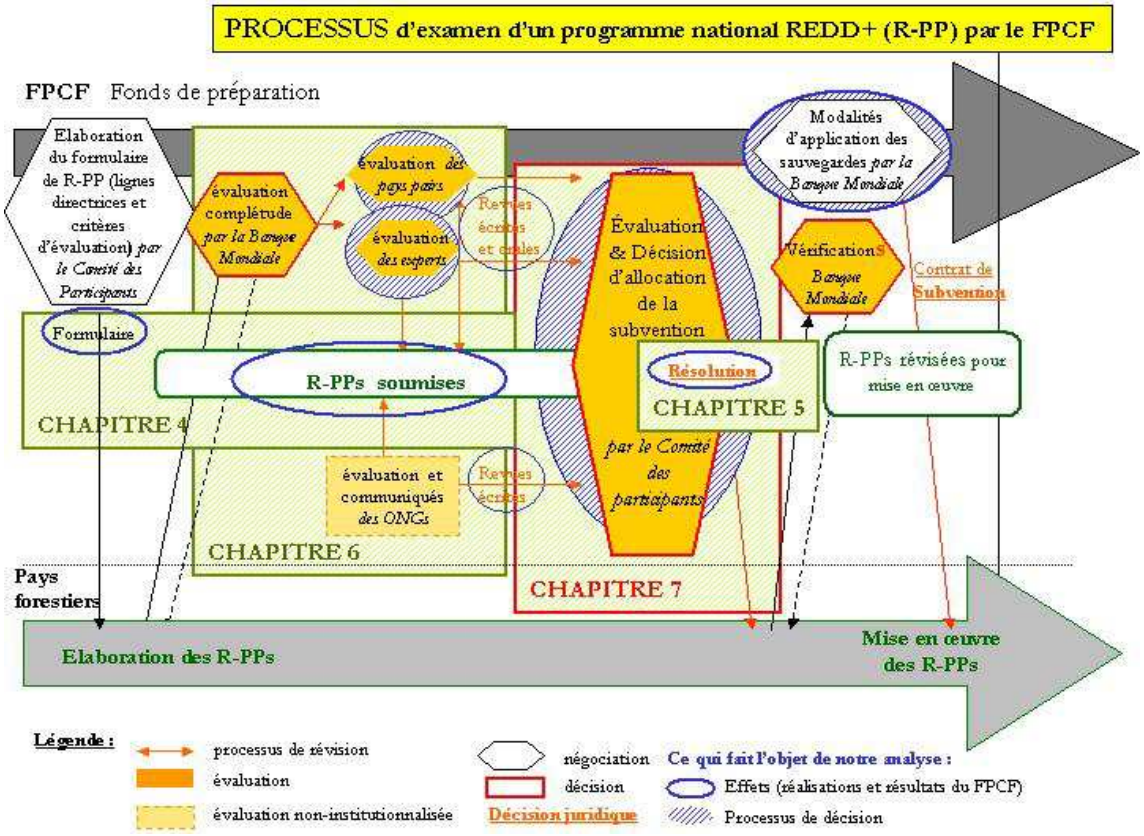
Dans le chapitre suivant consacré à l'analyse des processus de négociation lors des réunions du Comité des Participants, nous allons chercher à expliquer pourquoi les préoccupations environnementales mises en évidences par les évaluations sont intégrées de façon différenciée.

SEPTIEME CHAPITRE - Les négociation du Comité des Participants sur l'attribution de la subvention pour la mise en ouevre des programmes nationaux REDD+ : une rencontre explicite entre l'évaluation et la négociation

Introduction

Dans le précédent chapitre nous avons montré que les évaluations, en premier lieu celles des ONGs mais aussi celles des experts et dans certains cas celles des pairs, se faisaient les porte-paroles de l'essentiel des préoccupations environnementales que nous avions soulignées. Lors des réunions tri-annuelles du Comité des Participants (CP), les évaluations se trouvent directement prises dans le processus de décision négocié propre à chaque R-PP ; c'est le moment où les exigences de pertinence et d'efficacité environnementales peuvent être portées de la manière la plus directe et manifeste et où ces évaluations peuvent potentiellement influencer la décision qui sera prise concernant l'attribution de la subvention de mise en oeuvre. Ce chapitre est consacré à l'analyse des négociations qui se sont tenues pour chaque programme national REDD+ (appelé R-PP pour Readiness-Preparation Proposal) examinés par le FPCF entre 2009 et 2011 (cf. illustration n°70). Nous allons tenter de comprendre pourquoi les préoccupations environnementales sont intégrées seulement de façon partielle et hétérogène dans les résolutions adoptées *in fine* pour chacune des R-PPs (cf. chapitre 5).

Illustration 70: fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source : *Auteur*



Nous débutons par le récit et l'analyse de la négociation, marquante, qui a eu lieu pour la R-PP de la République du Congo et nous montrons en quoi elle a eu des incidences sur les processus d'examen d'autres R-PPs (partie 1). Puis nous abordons de façon générique l'ensemble des négociations sur les R-PPs qui se sont tenues entre 2009 et 2011. Nous nous penchons d'abord sur ce que l'on peut appeler la phase d'exposition, lors de laquelle les évaluateurs rendent compte des résultats de leurs évaluations (partie 2) ; nous analysons ensuite les négociations en séance plénière et en groupe de contact en insistant sur les stratégies de portage des préoccupations environnementales et sur celles qui visent à empêcher leur intégration ou à les éluder (partie 3).

Notre matériau est constitué des notes détaillées que nous avons prises au cours des réunions qui ont eu lieu entre juin 2009 et octobre 2011. Nous avons cherché à être exhaustive et précise dans cette prise de note ; pour autant, aucun moyen d'enregistrement n'ayant été utilisé, le contenu des prises de paroles est rarement transcrit en littéral. Par ailleurs, notre participation à certains groupes de contact et notre présentation de certaines revues des pairs a rendu la prise de notes incomplète (et a tronqué une partie

des informations collectées) ; notre matériau d'analyse est en conséquence composé de notes détaillées concernant dix-sept sessions plénières[351] et trois groupes de contact[352].

Illustration 71 : Photos de la sixième réunion du Comité des Participants, Guyana, Juillet 2010. Photos 1 à 3 : Réunion, photo 4 : Discours du président de la République M. Jagdeo lors de soirée inaugurale. Source : *Auteur.*

1. Comment les préoccupations environnementales sont-elles concrètement portées en négociation et avec quels effets ? Les cas de la République du Congo, de la République de Centre Afrique, du Cameroun, du Guyana, du Cambodge, du Vietnam et du Mexique

L'examen de la R-PP de la République du Congo a marqué le processus FPCF ; la négociation qui s'est tenue illustre bien les enjeux d'intégration des préoccupations environnementales qui existent au moment de l'examen des R-PPs par le CP. Dans cette première partie, nous analysons en détail cette négociation que nous avons pu observer entièrement, y compris en groupe de contact (1.1). Nous la

[351] Consacrées aux R-PPs du Panama, du Guyana, de l'Indonésie, de la République Démocratique du Congo (RDC), du Mexique, du Ghana, de l'Argentine, de la République du Congo, de la Tanzanie, du Laos, de l'Ethiopie, du Vietnam, du Cambodge, du Pérou, du Libéria, de l'Ouganda et de la Colombie.

[352] Caux consacrés aux R-PPs de la République du Congo, de la République de Centre Afrique (RCA) et de l'Ouganda

mettons ensuite en perspective avec les négociations qui ont eu lieu pour les R-PPs de la République de Centre Afrique (RCA), du Cameroun, du Guyana, du Cambodge, du Vietnam et du Mexique - pays que nous avons déjà suivis dans les deux chapitres précédents - en cherchant à dégager les facteurs qui nous semblent contribuer de façon déterminante à l'intégration des préoccupations environnementales, *in fine*, dans les résolutions (1.2).

1.1. Une négociation marquante pour le FPCF : la négociation adversative sur la R-PP de la République du Congo

La R-PP de la République du Congo a fait l'objet de plusieurs communiqués d'ONGs internationales et nationales contenant de vives critiques, en particulier sur les aspects environnementaux mais également sur les défauts de consultations et sur la précipitation du processus national d'élaboration de la R-PP (cf. annexe n° 6.3). Celui des ONGs internationales demandait à ne pas valider la R-PP. C'était la première et unique fois qu'un communiqué diffusé en amont de l'examen par le CP formulait une telle revendication. La résolution finalement adoptée fait entorse à la procédure classique, dans la mesure où le CP demande à ce que la République du Congo lui soumette les révisions qu'elle aura à faire, alors que la procédure classique confie cette vérification à la seule Banque mondiale (cf. chapitre 5). En faisant le récit de la négociation qui s'est tenue[353], nous allons tenter d'expliquer le pourquoi d'une telle décision, comment les préoccupations environnementales ont été portées et pourquoi la majorité de celles que nous avions identifiées se sont retrouvées intégrées à la résolution.

1.1.1. La négociation en plénière : demande de rejet exprimée par les ONGs et soutenue par deux bailleurs

Les négociations sur la R-PP de la République du Congo illustrent bien l'influence potentielle des communiqués des ONGs. L'insuffisance des consultations avancée par les ONGs comme un motif suffisant de rejet de la R-PP a d'emblée donné le ton de la négociation en plénière.

Bank Information Center (BIC), le représentant des ONGs, ouvre les débats. Il déclare qu'il est prématuré d'approuver la R-PP à ce stade, car elle requiert un travail analytique supplémentaire ainsi que des consultations. Il fait référence aux différents points mentionnés dans le communiqué conjoint des ONGs. Aucune ouverture de négociation n'a jamais été aussi critique, ni ne le sera par la suite. L'Allemagne est le seul participant à se rallier à la position et à l'argumentaire du représentant des ONGs, en exprimant une position favorable à un report de la validation de la R-PP. A l'exception des négociations sur la R-PP de l'Indonésie, une telle position n'a jamais été défendue par un bailleur. Tout « *en ne voulant pas pénaliser la République du Congo* », le délégué allemand met en effet en avant « *le risque de*

[353] Dans toute cette partie, nous nous appuierons sur les notes que nous avons prises lors de la sixième réunion du Comité des Participants, Guyana, juillet 2010

réputation auquel s'exposerait le processus du CP s'il n'accordait pas de crédit aux critiques de la société civile ». Par ailleurs, il fait allusion à un mail qui lui a été envoyé par la Commission Européenne absente de la réunion ; il s'agit d'un mail de la Direction Générale de l'Environnement à l'ensemble des membres européens du CP qui émet de fortes réserves sur la R-PP en lien avec la collaboration qu'elle mène par ailleurs avec le gouvernement Congolais sur la question de la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Il invoque la précipitation du processus national de préparation (d'une durée de seulement trois mois) et le manque d'implication de la société civile. De son côté, sans toutefois prendre position quant à la décision que devrait prendre le CP *in-fine*, le délégué des Pas-Bas abonde également sur le caractère problématique des manques de consultations.

A l'opposé, la République Démocratique du Congo (RDC), appuyée par la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG), développe une autre ligne argumentaire qui invoque la nécessité de donner un « *signal positif* » à la République du Congo pour permettre de poursuivre et de légitimer le processus national au sein du pays, de poursuivre les consultations, de dynamiser le processus sous-régional (au niveau du Bassin du Congo) et d'obtenir du crédit auprès de la communauté internationale (accéder à des sources de financements complémentaires). Un signal négatif serait préjudiciable à la République du Congo et à l'ensemble de la sous-région. La formule du « signal positif » est reprise par le délégué de République du Congo un peu plus tard, puis au cours des discussions dans le groupe de contact par les participants soutenant la validation de la R-PP, notamment l'Agence Française de Développement.

La Norvège et la Suisse proposent une option intermédiaire qui consiste à améliorer la R-PP, notamment sur l'aspect des consultations sans pour autant reporter la validation. La Suisse interroge les ONGs quant à l'acceptabilité d'une telle solution, en considérant que la R-PP est « *un guide pour le futur* ». Quant au délégué de la Norvège, tout en déclarant que *« les questions soulevées pas la société civile devront être prises en considération* », il « *encourage le CP à explorer des voies pour que le Congo puisse poursuivre dans l'amélioration de sa R-PP* ». L'Australie, quant à elle, se préoccupe du niveau d'atteinte des standards renseigné par le Panel consultatif technique *ad hoc* (TAP) qui n'est pas optimal.

1.1.2. La négociation en groupe de contact : les modalités de la procédure d'octroi de la subvention âprement négociées

Après plus de deux heures de discussion en plénière, soit plus du double du temps prévu à l'ordre du jour, un groupe de contact est mis en place afin d'élaborer une proposition de résolution qui sera soumise pour discussion et approbation au CP (cf. annexe n° 7.1 présentant la composition du groupe). Le groupe de contact se réunit une première fois le soir de la session plénière, pendant près de deux heures, puis est reconduit le lendemain à deux reprises : au petit déjeuner et au déjeuner. Cette troisième session se poursuit jusqu'à ce qu'un accord soit finalement trouvé, peu avant 16h00, alors que la session

plénière a déjà repris et que les résolutions sont en cours d'adoption. Les réserves formulées dans l'annexe de la résolution ont été convenues lors de la première réunion du groupe de contact ; le principal point qui va cristalliser les divergences lors des deux sessions de négociation qui suivront concerne la procédure à suivre par la République du Congo pour pouvoir toucher la subvention.

- La résolution de base proposée par la Banque mondiale

La résolution de base proposée par l'Equipe de Gestion de FPCF (EFG) reprend le modèle classique. Un paragraphe introductif à l'annexe et quatre réserves sont d'ores et déjà rédigés par l'EGF. Pour ce qui est du corps de la résolution, plus particulièrement de la procédure d'attribution de la subvention, trois options sont proposées. La première option, que l'on peut qualifier de « minimaliste » (Bertram I. Spector, 1994), consiste à approuver le financement de la R-PP en confiant à l'EGF, au préalable, la responsabilité de s'assurer de la bonne prise en compte des remarques formulées dans l'annexe. C'est la procédure retenue par défaut pour les R-PPs. La seconde option, que l'on peut qualifier de « compromis », consiste à conditionner l'approbation du financement de la R-PP à la « non-objection » du CP eu égard à la prise en compte des différents points de l'annexe. C'est cette solution qui avait été retenue pour l'Indonésie. Enfin, la troisième option, que l'on peut qualifier de « maximaliste » (Bertram I. Spector, 1994), revient à refuser l'approbation du financement de la R-PP et à demander à la République du Congo de soumettre à nouveau formellement au CP une R-PP révisée qui prenne en compte les remarques en annexe. L'objectif de l'EGF est de parvenir, au sein du groupe de contact et par consensus, à élaborer l'annexe mais surtout à sélectionner l'une des trois options, afin d'éviter toute négociation au moment de l'adoption des résolutions en séance plénière. La négociation au sein du groupe de contact va voir alterner des phases de négociation relatives au contenu de l'annexe et d'autres relatives au corps de la résolution.

- Une explicitation du contenu de l'annexe peu conflictuelle et reprenant largement les préoccupations soulevées par les ONGs

Les points qui figurent dans l'annexe de la résolution, et qui traduisent les améliorations demandées, sont importants dans la mesure où ils conditionnent l'octroi de la subvention par la Banque mondiale. Les discussions à leur sujet sont peu conflictuelles au sein du groupe de contact. L'ensemble des ajouts demandés par le représentant des ONGs est pris en compte sans objection, ce qui aboutit à une liste d'une dizaine de points qui correspondent, dans leur quasi-intégralité, aux limites soulevées dans la revue des ONGs internationales. Les préoccupations environnementales sont bien intégrées : le caractère partiel et partial du diagnostic de la déforestation, la nécessité de prendre en compte les pressions extra-forestières dans la stratégie REDD+, en particulier celles du secteur minier, et le besoin

de détailler la mesure et le suivi des aspects non-carbone[354]. Le communiqué diffusé par BIC à l'issue de la réunion témoigne d'ailleurs de la bonne prise en compte des préoccupations de la société civile[355]. Par ailleurs, sur la remarque de la société civile, le terme *technical issues* censé désigner les points listés dans l'annexe est remplacé par celui de *substantive issues,* qui qualifie mieux la nature des réserves soulevées.

- La cristallisation des différents autour de la procédure d'attribution de la subvention : qualités de médiation, concessions à la marge et mobilisation de la rhétorique

Des sondages informels confirment les positions divergentes au sein de groupe de contact

A la différence des discussions sur l'annexe, celles concernant la validation de la R-PP font âprement débat. Des sondages informels sur l'option préférée sont faits à plusieurs reprises au sein du groupe de contact par l'EGF. Dans ces sondages, le représentant des ONGs internationales est également invité à s'exprimer même si son statut d'observateur au sein du CP ne lui donne pas de droit de vote. Le premier sondage fait pencher pour l'option de compromis qui consiste à conditionner l'approbation du financement de la R-PP à la « non-objection » du CP eu égard à la prise en compte des différents points de l'annexe[356]. Cette option ne faisant pas pour autant consensus, les discussions se poursuivent. Un deuxième sondage, réalisé un peu plus tard dans la poursuite des négociations, témoigne d'une majorité de voix pour la première option qualifiée de « minimaliste » et qui n'est autre que la procédure classique de validation. Ce nouveau résultat du vote informel est lié au changement de position des délégués du Panama et de la Colombie après des échanges informels avec le délégué de l'AFD et à un *turn-over* parmi les bailleurs lié à leur participation à d'autres groupes de contact. Le représentant des ONGs, seul partisan de la troisième option, accepte de se rallier à la seconde, faute de soutien.

Arriver à tout prix à un consensus au sein du groupe de contact pour éviter une délibération en plénière

Le manager du FPCF rappelle à plusieurs reprises que les décisions au sein du groupe de contact doivent être adoptées par consensus, d'une part, car c'est la politique du CP, d'autre part, car le vote (option par défaut du CP) ne saurait rendre compte des positions des membres du CP (le groupe de contact n'étant pas représentatif du CP). Par exemple la RDC, résolument en faveur de la première option, ne participe pas au groupe. Au fil des discussions, alors que le consensus semble difficile à

354 *"Better reflect in the R-PP how ongoing or planned developments in other sectors (including mining, agriculture and infrastructure development) are likely to impact deforestation and how REDD+ would potentially support the mitigation of these impacts ", " Provide more details on how monitoring of co-benefits would be carried out ", « Provide more in-depth analysis of the drivers of deforestation and forest degradation, especially industrial logging"*

355 http://www.bicusa.org/en/Article.12053.aspx. Dernier accès le 1er février 2013.

356 Seul le représentant des ONGs s'exprime en faveur de l'option 3 (re-soumission de la R-PP à une prochaine réunion). L'Allemagne, les Pays-Bas, les Etats-Unis, la Tanzanie, Panama et la Colombie s'expriment quant à eux en faveur de l'option 2 (validation conditionnelle à la soumission au CP, pour considération, des progrès accomplis sur les points de l'annexe). La Norvège, l'Australie et l'AFD sont, quant à eux, pour l'option 1 (validation conditionnelle à la vérification, par l'EGF, des progrès accomplis sur les points de l'annexe, comme c'est le cas pour les pays dont les R-PP ont été validées jusqu'à présent)

atteindre, des voix s'expriment (Royaume-Uni, Pays-Bas…) pour prolonger la discussion en CP en présentant les 2 options sur lesquelles le groupe de contact ne parvient pas à trancher, tandis que quelques participants insistent à l'opposé pour parvenir à une position commune dans le cadre du groupe de contact (l'EGF, l'AFD, les ONGs…), l'AFD se disant même prête à accepter la seconde option.

Ambiguïté, imprécisions de certaines formulations :le terreau du consensus

En ce qui concerne la seconde option, des échanges importants portent sur l'interprétation à faire de l'obligation de « rendre compte au CP » et sur l'échéance à retenir. En effet, dans le cas de l'Indonésie où une telle option avait été retenue, la présentation au CP avait été très superficielle et peu convaincante ; les participants n'avaient pu véritablement apprécier les « progrès » réalisés. Alors que l'EGF considère que toutes les questions n'ont pas besoin d'être résolues pour rendre compte au CP, le représentant des ONGs fait valoir, quant à lui, que l'on attend bien du pays non seulement des progrès, mais une solution aux problèmes pointés. Pour préciser le rôle du CP dans la seconde option, l'expert référent du TAP propose de préciser que le document sera présenté au CP « *pour considération* ». La déléguée du Royaume-Uni propose quant à elle : « *pour feedbacks* », formulation qui, selon elle, atténue la dimension décisionnelle du CP. Mais le libellé ne satisfait pas les délégués des Pays-Bas et de l'Allemagne, ni le représentant des ONGs.

Le délégué des Pays-Bas argumente qu'il prend au sérieux les courriers des ONGs ; selon lui, la R-PP a été établie très rapidement ; le signal qu'il souhaite donner est qu'aller trop vite peut conduire à perdre sur la qualité. Il invoque sa responsabilité vis-à-vis de son gouvernement à qui seront envoyés les courriers des ONGs. Par ailleurs il rappelle la ferme position de sa collègue de la Commission européenne. Après avoir proposé de reformuler la seconde option dans un sens positif, il fait une proposition de reformulation de la première option, qu'il présente comme une concession, mais qui est en fait loin d'en être une. Il s'agit d'intégrer une référence à la non-objection du CP. Cette proposition est d'ailleurs vite démasquée et rejetée par plusieurs membres du groupe, qui la juge trop contraignante car elle ouvre la voie à un rejet du document sur la base d'une seule objection. Une nouvelle reformulation est proposée par le TAP (« *solliciting statement of support or otherwise in an agreed period* ») mais elle est jugée trop précise par certains et n'est pas retenue. C'est finalement sur la proposition du délégué norvégien de faire référence à des « *feed-backs écrits* » dans la première option - comme proposé initialement par le Royaume-Uni - que les membres du groupe de contact parviennent à s'accorder.

Finalement c'est donc la première option qui envisage pour la R-PP de la République du Congo un traitement identique à celui des autres pays (validation de la R-PP moyennant prise en compte des points énumérés en annexe sans nouvelle sollicitation du CP) qui est retenue mais reformulée dans un

énoncé proche de celui de la seconde option. En somme seuls quelques mots ajoutés dans le deuxième alinéa de la résolution marquent la différence avec la procédure classique. La validation effective du document est soumise à une période de commentaires de quatre semaines, une fois que l'EGF aura réalisé sa propre vérification de l'intégration des réserves de l'annexe. Le CP est bien sollicité avant l'octroi de la subvention, mais en des termes ambigus qui limitent considérablement son rôle s'agissant de l'allocation de la subvention : *"The FMT [EGF] to check the Revised R-PP for completeness, make it available on the FPCF website and notify the PC and observers of its availability, soliciting written feedback within four weeks »* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010g, p. 1).

- Les stratégies des acteurs en négociation

L'expertise comme principal facteur motivant la prise de décision est remise en question

La délibération sur la R-PP de la République du Congo pose pour la première fois en ces termes, la question de l'influence de l'expertise sur la prise de décision. Lors de la réunion du CP de juin 2009, le CP avait donné son feu vert pour octroyer la subvention alors que les revues du TAP étaient sévères et mettaient en évidence les limites des trois R-Plans examinés. A l'inverse ici : l'avis du TAP est positif et pour autant le CP ne souhaite pas unanimement valider la proposition. Ces deux situations posent la question du statut des revues du TAP eu égard au processus décisionnel du CP. Certains pays comme les Pays-Bas sont explicites et déclarent que leur décision prend également en compte les analyses des ONGs et qu'elle est par ailleurs motivée par d'autres considérations, d'ordre politique et économique.

La médiation très appréciée du manager du FPCF

Les qualités de médiation du manager du FPCF ont été appréciées et saluées par l'ensemble des membres du groupe de contact à l'issue de la délibération. Il a accordé la parole à tous les membres sans limitation, y compris les observateurs, et n'est intervenu en tant que « Banque mondiale » que ponctuellement pour apporter des précisions. Il s'est efforcé de recevoir tous les amendements souhaités et de prendre en considération tous les ajouts demandés.

Les bailleurs

Les bailleurs ont assumé des positions contrastées. La Norvège et l'AFD se sont clairement exprimées en faveur de la procédure la plus simple possible pour la République Congo. L'AFD souhaite voir le processus se poursuivre sans difficultés ; elle a financé partiellement le poste d'assistant technique au processus national REDD+. Alors qu'elle a été réservée en session plénière, n'exprimant pas son soutien à la R-PP, elle se positionne en revanche explicitement au sein du groupe de contact, et parvient même à réorganiser le jeu d'alliance avec certains pays forestiers qui s'étaient initialement exprimés en faveur d'une validation conditionnelle et qui en viennent finalement à soutenir une procédure classique de validation de la R-PP. L'Allemagne et les Pays-Bas assument quant à eux une position clairement

critique, en soutien aux revendications des ONGs et de la Commission européenne. Mais leur position ne va pas jusqu'à rallier la troisième option impliquant une nouvelle soumission de la R-PP, car le rejet d'une R-PP serait interprété comme un désaveu de la République du Congo, une position que les bailleurs se refusent d'assumer dans cette instance multilatérale internationale d'aide au développement.

Les pays forestiers

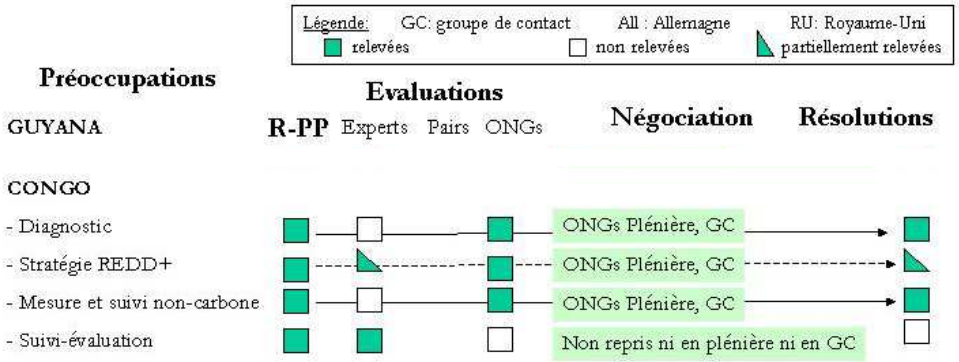
Les pays forestiers sont plutôt en retrait dans la négociation en groupe de contact. Pour autant, en modifiant leur vote – de favorables à une validation sous condition à favorables à la procédure classique -, ils pèsent bel et bien sur la négociation.

Les ONGs

Les ONGs sont très mobilisées. Elles assument et portent jusqu'au bout une position fortement critique. Le représentant de BIC est familier de ce type de négociation. Il demande à ce que soient précisés les points laissés flous à dessein, comme les implications de la procédure de compte-rendu au CP. La position du représentant de la société civile nationale est plus délicate et plus difficilement assumée. Il se retrouve en porte à faux entre la coordination nationale REDD+ de son pays et les ONGs internationales qui ont financé sa participation à la réunion.

L'illustration ci-dessous résume la façon dont ont été portées les préoccupations environnementales que nous avions soulevées dans la R-PP de la République du Congo.

Illustration 72: Portage en négociation des préoccupations environnementales relatives à la R-PP de la République du Congo. Source: *Auteur.*



1.1.3. La supervision de la prise en compte des réserves par la Banque mondiale : une tentative de dés-intégration des préoccupations environnementales

L'adoption en plénière de la résolution se fait en quelques minutes sans aucune objection ni amendement. Lorsqu'en mars de l'année suivante, la République du Congo a révisé sa R-PP, la Banque mondiale valide les révisions apportées par le pays, diffuse la version révisée ainsi que son analyse positive des révisions apportées et ouvre la période de quatre semaines de commentaires, comme prévu par la résolution. Juste avant l'échéance, Greenpeace et Global Witness font part d'une contre-évaluation de l'analyse positive faite par le chef de l'équipe de projet de la Banque mondiale (TTL pour *Task Team Leader*) et dénoncent le caractère insatisfaisant de plus de la moitié des réponses apportées par la République du Congo sur des points essentiels de l'annexe (Greenpeace & Global Witness, 2011). Le communiqué conjoint des ONGs est soutenu par l'Allemagne. La République du Congo est alors amenée à réviser une nouvelle fois son document. La Banque mondiale supervise ce deuxième processus de révision, et lorsqu'elle estime les modifications satisfaisantes, diffuse la nouvelle version de la R-PP et sa propre vérification sur le site du FPCF. Cette fois-ci les ONGs considèrent que les amendements apportés répondent aux réserves formulées dans la résolution (*entretien avec l'ONG FERN, février 2012).*

S'ajoute à cette évaluation, peu scrupuleuse, de la Banque mondiale, une irrégularité dans la procédure de révision, tolérée par la Banque mondiale : un encadré controversé portant sur le Programme national d'afforestation et de reboisement a été ajouté dans les versions révisées de mars (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2011, p. 64)et de septembre (Coordination Nationale REDD, 2011, p. 80) 2011 dans des parties qui avaient été validées par le CP et qui ne devaient donc pas faire l'objet de modifications. Mis à jour par les ONGs, cet ajout critiquable tant sur la forme (procédure irrégulière) que sur le fond n'a pourtant pas été supprimé (*entretien avec l'ONG FERN, février 2012*).

On le voit bien par cet exemple édifiant, des négociations moins visibles mais bien réelles se poursuivent à l'issue des négociations du Comité des Participants. Il s'agit de négociations coopératives entre la Banque mondiale et le pays forestiers qui peuvent tenter, comme dans le cas extrême de la République du Congo, d'éviter d'intégrer – dans la R-PP révisée – des préoccupations environnementales alors que la résolution le requerrait.

1.2. L'examen par le Comité des Participants des R-PPs de la République de Centre Afrique, du Cameroun, du Mexique, du Guyana, du Vietnam et du Cambodge : échos et dissonances par rapport à l'examen de la R-PP de République du Congo

A l'issue de la réunion lors de laquelle la R-PP de la République du Congo a été examinée, BIC publie un long article dénonçant la validation de la R-PP en dépit des objections et des controverses existantes. Il reconnaît toutefois que beaucoup de préoccupations de la société civile ont été prises en compte.[357] L'examen de la R-PP de la République du Congo va constituer un précédent pour les R-PPs examinées ultérieurement, en particulier pour celles de la République de Centre Afrique (RCA) et du Cameroun, dont les contextes de soumission présentent des similitudes avec celui de la République du Congo, et qui suscitent la mobilisation de plusieurs ONGs internationales[358].

Comme ce fut le cas pour la R-PP de la République du Congo, un communiqué critique d'ONGs dénonçant des défauts de consultation a été publié sur la R-PP de la RCA. Il ne demande toutefois pas le rejet de la R-PP et il s'agit d'un communiqué d'ONGs nationales uniquement, les ONGs internationales n'ayant cette fois ni diffusé leur propre communiqué, ni co-signé celui des ONGs nationales, mais y ayant inséré certaines de leurs revendications[359]. Cette stratégie des ONGs internationales fait écho aux critiques exprimées par certains bailleurs lors de l'examen de la R-PP de la République du Congo, quant à leur légitimité à contester des processus nationaux. Par ailleurs, à la différence de la R-PP de la République du Congo, la R-PP de la RCA a, elle, fait l'objet d'un examen informel six mois auparavant. On ne peut donc parler de passage en force, même si très peu des commentaires formulés lors de ce premier examen ont été pris en compte dans la version soumise officiellement (*entretien avec le Point focal de la République de Centre Afrique au FPCF, octobre 2011*).

Pourquoi alors avoir adopté une procédure d'octroi de la subvention dérogatoire par rapport à a procédure appliquée classiquement ? Âprement négociée pour la République du Congo, cette procédure alternative dans laquelle le CP est consulté avant que ne soit validée la prise en compte des réserves par le pays, est ici – en fait - très rapidement proposée par l'EGF au cours de la négociation en groupe de contact et ensuite adoptée par les membres du groupe. Cela s'explique par le fait que la Banque mondiale, prise en défaut sur sa vérification de l'intégration des réserves pour la République du Congo, ne souhaite pas de nouvelle contestation de la part des ONGs. La résolution est donc formulée dans le

---

357 "*The Republic of Congo's REDD "Readiness Preparation Proposal" (R-PP) creates controversy. Despite controversy surrounding it, the R-PP of the Republic of Congo was deemed of sufficient quality to move forward in the process, at the sixth Participants Committee meeting of the Forest Carbon Partnership Facility (FPCF)*" http://www.bicusa.org/en/Article.12053.aspx. Dernier accès le 1er février 2013.

358 Ces ONGs travaillent sur la gouvernance des forêts et l'exploitation forestière en particulier dans le Bassin du Congo.

359 Notes personnelles prises lors de la participation au groupe de contact chargé d'élaborer la résolution sur la R-PP de la RCA

même esprit que celle de la République du Congo, avec, de surcroît, des précisions concernant les modalités de la vérification - par l'EFG - de la bonne prise en compte des réserves[360].

A la différence de la République du Congo, la modalité de « validation conditionnelle » est donc très vite convenue. L'essentiel de la négociation porte finalement sur les réserves de l'annexe. La stratégie que déploie l'EGF, visant à limiter au maximum les réserves inscrites afin que la RCA soit facilement en mesure d'y répondre et qu'elle puisse rapidement signer l'accord de subvention, est à l'œuvre, que ce soit vis à vis des pairs relecteurs ou bien des ONGs. Elle avance l'argument des faibles capacités du pays pour modifier seul son document sans financements additionnels. En tant que référent pour la revue des pairs, l'EGF nous consulte sur les points à inscrire en priorité dans l'annexe ; elle fait valoir que l'on ne peut lister plus de cinq points, et qu'en inscrire davantage, comme nous le proposons, serait une première[361], ce qui est inexacte. Plusieurs résolutions (Tanzanie, Laos, République du Congo…) comprennent en effet plus de cinq points . Les demandes de l'EGF de ne faire figurer que quelques réserves conduisent à évincer de la résolution certaines préoccupations environnementales. En particulier, nous renonçons à exiger une amélioration du cadre de suivi – évaluation. Par ailleurs, d'autres réserves figurant dans le communiqué, portées par les ONGs nationales, ne sont pas inscrites à l'annexe. C'est, en particulier, le cas de l'expansion de l'exploitation forestière dans le Sud-Est, qui était en fait une demande des ONGs internationales. Quand l'EGF le découvre, elle devient récalcitrante à intégrer ce point dans l'annexe de la résolution ; faute du soutien de bailleur et en dépit des vives demandes des deux représentants des ONGs internationales présents dans le groupe de contact, cette réserve n'est finalement pas intégrée. Pourtant cette option stratégique va à l'encontre de la politique opérationnelle de la Banque mondiale sur la Forêt qui prévoit que *"Bank does not finance projects that, in its opinion, would involve significant conversion or degradation of critical forest areas or related critical natural habitats"* (World Bank, 2002b, p. 1).

S'agissant de l'examen de la R-PP du Cameroun, les principales similitudes avec celui de la R-PP de la République du Congo résident dans l'absence de soumission informelle au CP et la précipitation du processus d'élaboration de la R-PP au niveau national. Qui plus est, la Banque mondiale a cautionné une tentative de passage en force en acceptant à quelques semaines de la réunion que ce qui devait n'être qu'un examen informel devienne un examen formel et en invitant, de surcroît, lors de sa présentation orale à valider la R-PP (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juin 2012*).

360 *" ii. The FMT to check the Revised R-PP for completeness, prepare a completeness check to be made available on the FPCF website for public comments for four weeks, revise the completeness check, if necessary, and then post the final completeness check on the FPCF website and notify the PC and observers of its availability"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011d, p. 1).

361 Notes personnelles prises lors de la participation au groupe de contact chargé d'élaborer la résolution sur la R-PP de la RCA

En revanche les communiqués des ONGs étaient faiblement critiques, à la différence des revues des experts et des pairs (qui reprenaient d'ailleurs pour l'essentiel les commentaires que nous avions exprimés en tant que relecteur et que l'AFD avait relayés). En séance, la présentation de la revue des pairs est l'occasion de souligner les nombreuses limites de la R-PP. Mais l'AFD ne va pas jusqu'à se prononcer pour le report de sa validation. Contester en séance la sincérité des gages de bonne volonté politique que le Cameroun s'efforce de mettre en avant est une position trop délicate à porter, étant donné la coopération bilatérale qui lie les deux parties sur ces thématiques (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juin 2012*). La tentative de passage en force appuyée par la Banque mondiale est critiquée par l'Allemagne et les Etats-Unis, qui peuvent par contre difficilement contribuer sur le fond car la traduction en anglais du document a été réalisée très tardivement, ce qui pénalise les non-francophones (*entretien avec le Point focal de l'Allemagne au FPCF, octobre 2012*). Le Cameroun quant à lui fait pression pour que sa R-PP soit validée, arguant qu'il y a un « *élan* » politique au Cameroun et qu'un rejet du document risquerait de le briser et de décourager le pays à poursuivre son processus national REDD+ (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juin 2012*).

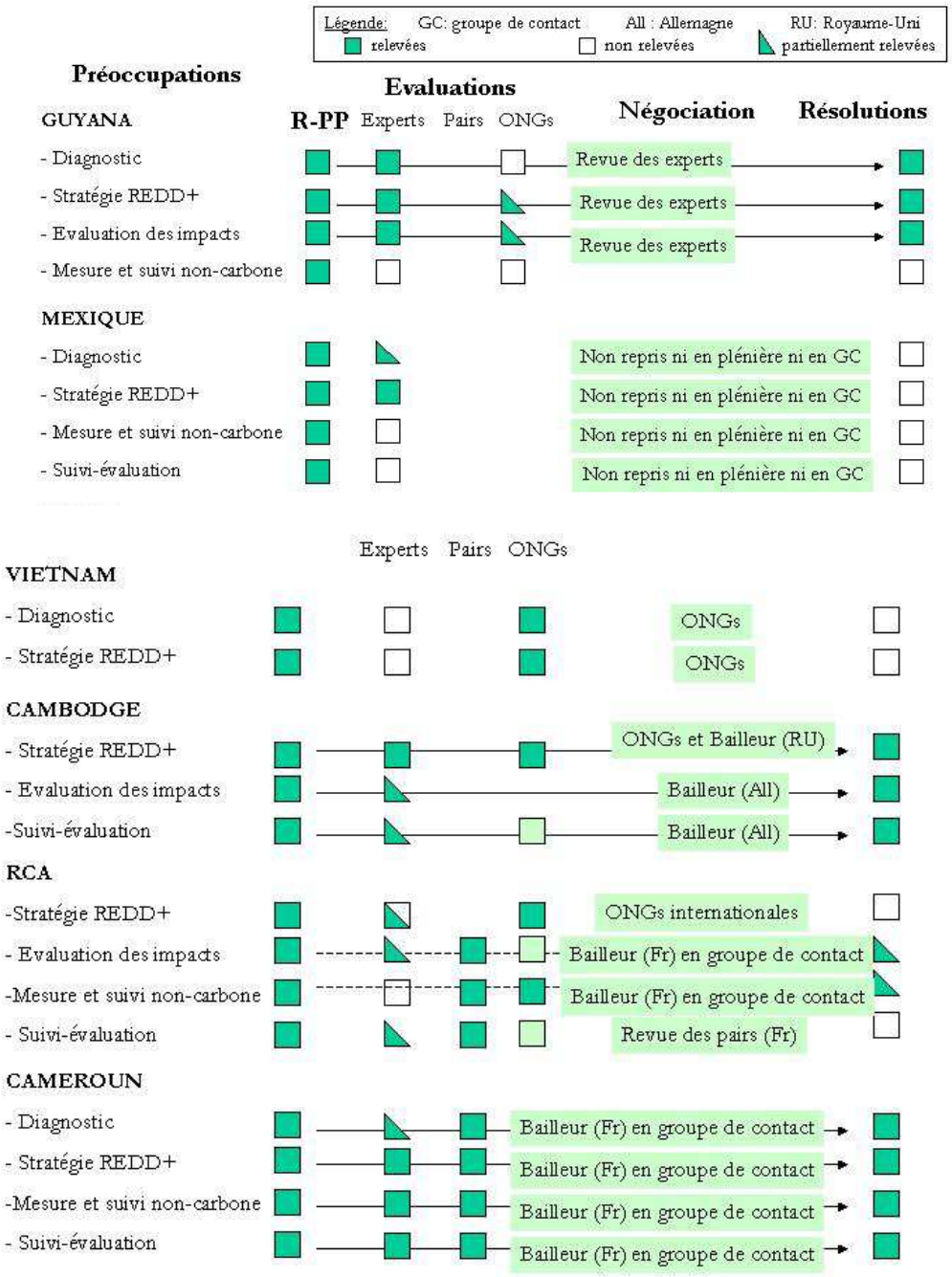
Finalement, le rejet de la R-PP n'est pas demandé par les bailleurs. En revanche, étant donné les problèmes de procédure et de fond, il est décidé d'adopter une procédure d'octroi de la subvention impliquant le CP, avec cette fois une mention explicite de la nécessité de non-objection du CP. Par ailleurs, ce sont plus d'une vingtaine de réserves qui sont inscrites dans la résolution. Deux tiers sont des réserves soulevées par l'AFD.

Pour ce qui est de l'examen par le CP des autres R-PPs - celles du Cambodge, du Vietnam, du Guyana et du Mexique -, il diffère des négociations conflictuelles que nous venons de décrire à deux principaux titres :

- les ONGs sont faiblement, voire ne sont pas critiques sur les consultations conduites ;
- le processus d'élaboration de la R-PP n'a pas été hâté et il n'y a pas tentative de passage en force.

Ces deux différences nous semblent expliquer que dans ces quatre cas, la procédure de prise en compte des réserves n'ait pas fait l'objet de négociation et que seules celles-ci aient été négociées. L'intégration des préoccupations environnementales s'y est retrouvée tributaire du portage plus ou moins important dont elles ont fait l'objet, en particulier de la part des bailleurs (cf. annexe n°7.2). L'illustration ci-dessous reprend les facteurs qui nous semble expliquer l'intégration ou l'absence d'intégration des préoccupations environnementale dans les résolutions finales.

Illustration 73 : Facteurs déterminants pour l'intégration des préoccupations environnementales dans les résolutions lors des négociations. Source: *Auteur*



1.3. Conclusion

L'un des principaux résultats que nous tirons de cette analyse a trait au rôle central joué par les ONGs lors des négociations. Nous avons montré qu'elles participent pleinement aux processus de décision sur les R-PPs et qu'elles les influencent substantiellement, alors même que leur statut d'observateur ne leur donne en principe droit qu'à prendre la parole mais non à voter - en l'occurrence à participer à la consolidation du consensus, puisque les décisions se prennent préférentiellement par consensus - (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2008). Ceci tient en fait au fort pouvoir de contestation

dont elles font usage, en particulier sur la question des consultations des parties prenantes - une question étroitement liée aux sauvegardes environnementales et sociales – et à la stratégie qu'adopte en retour la Banque mondiale. Pour prévenir tout risque sur sa réputation, elle favorise en effet la participation des ONGs dans les processus de décision, de façon à tempérer leur contestation. Nous verrons dans le prochain chapitre pourquoi cet argument des défauts de consultation donne aux ONGs tant de pouvoir en négociation.

Ces sept exemples ont donc montré l'importance des communiqués des ONGs et de leur activité en séance. Mais ils ont aussi montré le caractère décisif des prises de position des bailleurs, le plus souvent en soutien aux préoccupations formulées par les ONGs. En effet, pour les résolutions sur les R-PPs de la République du Congo, et du Cambodge, c'est bien l'appui des bailleurs aux réserves exprimées par les ONGs qui a facilité voire permis de les prendre en compte dans les résolutions. Dans le cas de la R-PP du Cameroun, ce sont les critiques de l'AFD qui se sont directement retrouvées dans la résolution.

En plus du degré élevé de contestation des ONGs, appuyé par les bailleurs, deux facteurs sont apparus contribuer de façon majeure au caractère conflictuelle des négociations et au choix *in-fine* d'adopter une procédure *spéciale* d'octroi de la subvention nécessitant la non-objection du CP : le précédent créé par la mauvaise supervision, par la Banque mondiale, des révisions apportées à la R-PP de la République du Congo et le fait de soumettre formellement une R-PP sans présentation préalable informelle.

L'examen de la R-PP du Pérou- que nous n'avons pas abordé ici – a montré, à l'inverse, que les soumissions informelles sont le moyen de tempérer la contestation. La R-PP du Pérou a en effet été examinée par le CP à trois reprises, de façon informelle ; cela a eu l'effet d'atténuer la contestation de la société civile et des peuples autochtones qui était pourtant vive et de ne pas remettre en question la procédure classique d'octroi de la subvention lorsqu'elle a finalement été examiné formellement.

Maintenant que nous avons illustré concrètement les processus de négociation sur certaines R-PPs, et que nous avons les cas de la République du Congo et des six autres pays à l'esprit, nous proposons d'aborder les processus d'examen de façon plus générique.

2. L'entrée des évaluations dans l'enceinte de décision en ouverture des négociations

Lors des réunions du CP, les sessions consacrées à l'examen des R-PPs démarrent par un exposé du représentant du pays concerné. Cet exposé est suivi par les présentations des évaluations institutionnelles par l'expert référent du Panel consultatif technique *ad-hoc* (appelé TAP pour Technical Advisory Panel) et par le référent des pairs relecteurs. Dans la majorité des cas, suit un bref état des lieux sur l'avancement de l'instruction des politiques opérationnelles, établi par le responsable pays de la Banque mondiale. Nous nous penchons ci-après sur la place, laissée aux évaluations dans leur ensemble, dans l'enceinte de décision, et à la place des évaluations les unes vis-à-vis des autres.

2.1. Diminution de la place accordée aux présentations des revues des experts : l'expertise est-elle encore une aide à la décision ?

Notre observation de huit réunions du FPCF entre 2009 et 2012, nous a conduite à l'analyse suivante : les évaluations par les experts, initialement destinées à informer les décisions des participants et conçues selon une logique rationnelle de redevabilité, ont évolué, au fil des réunions, vers des évaluations visant l'apprentissage et destinées plutôt aux pays forestiers.

Nous avons montré dans le sixième chapitre comment les contacts entre les experts et les pays soumettant leurs R-PPs s'étaient renforcés pour aboutir à un processus de révision *réciproque* : révision de la R-PP et révision de la revue. En parallèle, la pertinence des évaluations du TAP vis-à-vis des membres du CP nous semble avoir diminué par rapport à ce qui est la raison d'être du TAP telle que le prévoit l'article 13 de la charte du FPCF, à savoir : « *apporter des conseils et des connaissances techniques* » à différentes entités du FCPF, parmi lesquelles le CP ou l'Equipe de Gestion du FPCF (EGF) (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 29). Par ailleurs, l'article 11 prévoit que : « *le Comité des Participants sera en charge de : […]Approuver le plan de préparation soumis par un pays REDD participant et évaluer les avancées de la mise en oeuvre de ce plan, en prenant en compte les résultats et les recommandations du Panel consultatif technique* ad hoc *qui peut être créé à cet effet conformément à l'article 13* » (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. 23). Selon nous, le rôle de conseil du CP a été altéré et plus largement la place du TAP a été amoindrie, suite à la troisième réunion de Montreux.

Premièrement, l'EGF a proposé, après Montreux, que les pays soumettant leurs plans de préparation pourraient reprendre la dernière version évaluée par le TAP et présenter une version actualisée lors de la réunion. Cela conduit les experts référents - présents lors de la réunion - à devoir actualiser dans l'urgence et le plus souvent seuls (sans l'apport des autres experts ayant contribué à l'évaluation des

versions antérieures) leurs commentaires. Non seulement c'est un travail laborieux – d'autant plus que rares sont les pays qui adoptent un mode de « suivi de modifications », comme demandé – mais, surtout, cela diminue la pertinence et l'utilité des revues du TAP pour les membres du CP du fait de leur caractère obsolètes au moment de la réunion et du fait du caractère succinct des commentaires actualisés - proposés par le seul représentant du TAP au CP. C'est d'ailleurs un point sur lequel BIC, observateur des ONGs au CP, insiste dans l'analyse du processus d'expertise qu'il publie sur son site internet : "*TAP reviewers are now frequently making reference to revisions having taken place after the TAP review — documents that the PC members have not seen — confusing the issue of what document the PC is actually making a decision on and undercutting (the often very critical) recommendations from the original TAP review*"[362]. Le degré de pertinence d'une telle procédure qui permet la validation d'un document, dont l'analyse critique approfondie porte sur une version antérieure à celle sur laquelle le CP délibère, porte à interrogation. D'ailleurs, de nombreuses présentations du TAP en séance plénière sont courtes et reviennent sur les critiques formulées dans la revue écrite, annonçant que les éléments problématiques sont désormais résolus[363].

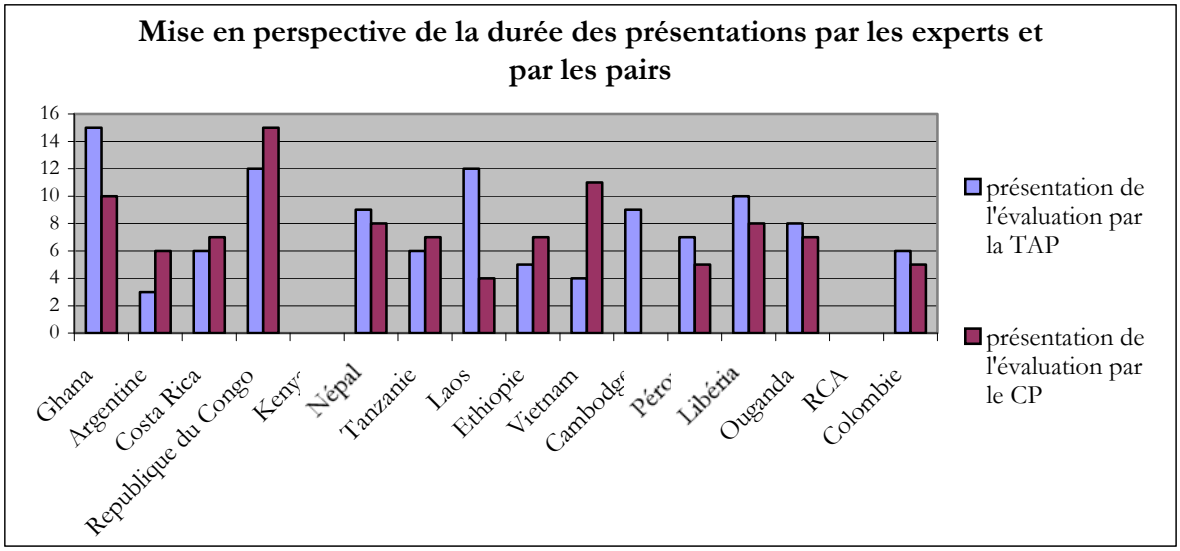
Deuxièmement, le temps consacré à l'exposé des revues apparaît fortement réduit, au profit d'analyses synthétiques de l'ensemble des R-PPs examinées au cours de la réunion, analyses qui sont d'ailleurs souvent raccourcies, voire tout bonnement supprimées, à la demande de l'EGF, lorsqu'un certain retard est pris dans la tenue du programme de la réunion. L'un des experts référents régulièrement présent aux réunions reconnaît d'ailleurs, avec une pointe d'amertume : « *on nous donne toujours le temps et on nous le coupe à la moitié. J'ai dit à l'[EGF] : « si vous trouvez que notre présence n'est pas utile… ». On nous donne 5-10 minutes et après on ne nous donne plus de place* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*). Lors des troisième et cinquième réunions du CP, la présentation par le pays était suivie d'un exposé d'une bonne dizaine de minutes par l'expert référent. A partir de mi-2010, c'est une analyse synthétique de l'ensemble des R-PPs examinées lors de la réunion qui est privilégiée tandis que dans les sessions consacrées à chaque R-PP, seuls les principaux points de la revue sont très brièvement exposés[364]. Et effectivement, comme le souligne l'expert référent, le temps consacré aux analyses synthétiques est qui plus est systématiquement écourté par l'EGF qui invoque des retards dans l'agenda ; il est quasiment

362 http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernier accès le 1er février 2013.
363 Observations personnelles, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième réunions du Comité des Participants
364 A titre d'exemple, en ce qui concerne l'Argentine, la présentation par le pays a duré 40 minutes (20 minutes prévues), celle du TAP 3 minutes et celle des membres du PC ayant conduit une revue du document 6 minutes. Notons toutefois, qu'en ce qui concerne la R-PP du Congo, la présentation du TAP a duré 12 minutes.

divisé de moitié par rapport au temps prévu à l'agenda[365], quand la session n'est pas tout bonnement supprimée[366].

Troisièmement, depuis la cinquième réunion du CP, les revues par les pairs s'invitent à la table des évaluations institutionnelles. En effet, les revues par les pairs sont également présentées avant les discussions en séance plénière. D'ailleurs, la durée moyenne de ces présentations[367] est la même que celle des revues du TAP. Pour certains pays, comme le Vietnam ou l'Argentine, les présentations par les pairs peuvent même durer deux fois plus longtemps que celles des experts (cf. illustration n° 74). Ces revues par les pairs épousant la même grille d'évaluation et calquant le mode de présentation des conclusions sur celles des experts, cela contribue à affaiblir les revues du TAP.

Illustration 74 : Comparaison des durées des présentations des revues des experts d'une part et des revues par les pairs d'autre part. Source : *Auteur.*



Enfin, il est arrivé, lors de la sixième réunion du CP, que les revues du TAP ne soient pas mises en ligne avant la réunion, ni même incluses dans les fichiers numériques remis par l'EGF à chaque participant en début de réunion, alors même que les revues par les pairs et celles des ONGs (World Resources Institute (WRI) et Global Witness) étaient, elles, fournies. Le manager du FPCF le concède : *« c'est vrai que nous ne sommes pas rigoureux sur ce point. Pour certains pays vous avez les commentaires informels, mais pour*

[365] Sixième réunion du CP : 37 minutes au lieu d'une heure programmée, septième réunion du CP : 34 minutes au lieu d'une heure programmée, huitième réunion du CP : 40 minutes au lieu d'une heure programmée, neuvième réunion du CP : 25 minutes au lieu de 45 minutes.
[366] Lors des dixième et onzième réunions du CP, les présentations consacrées à chaque R-PP ont été supprimées.
[367] Valeur moyenne calculée sur 14 présentations.

d'autres non. L'EGF dépend des départements régionaux. Les commentaires formels vont sans doute parvenir après la réunion du CP »[368].

2.2. Droit de cité pour les revues et les communiqués des ONGs

A la différence des revues des pairs et des experts du TAP, les revues du WRI et de Global Witness ne sont pas institutionnelles ; de même que les communiqués réalisés sur quelques-unes des R-PPs par les ONGs internationales et les organisations des sociétés civiles nationales (cf. chapitre 6). Si ces revues et ces communiqués sont relayés sur le site Internet du FPCF, aucun temps ne leur est en revanche officiellement consacré lors de la phase d'exposition des évaluations. Pourtant, nous constatons qu'au fil des réunions, ils font leur entrée progressive dans l'enceinte de négociation.

Lors des réunions de Montreux (juin 2009) et de La Lopé (mars 2010), les revues réalisées par les ONGs WRI et Global Witness sont portées à la connaissance du CP par l'intermédiaire du ou des représentants des ONGs présents ; quelques exemplaires sont déposés à l'entrée de la salle. A la sixième réunion, qui se tient en juin 2010 à Guyana, la Banque mondiale intègre les revues des ONGs au dossier numérique contenant l'ensemble des documents préparatoires à la réunion, transmis à l'ensemble des participants. Il en va de même pour les communiqués réalisés par les ONGs internationales ou les ONGs des pays forestiers sur certaines R-PPs.

Nous constatons donc, en pratique, qu'à de nombreuses occasions, les revues et communiqués sont relayées lors de la phase de négociation en plénière. Lors de la session de présentation de la R-PP de République du Congo, le co-président a jugé bon de les mentionner avant même l'ouverture des discussions. Dans d'autres cas (Colombie, Pérou, Vietnam, Cambodge), le représentant des ONGs ou des organisations de peuples autochtones est invité par le délégué de son pays à prendre la parole juste après la présentation de la R-PP, avant l'exposition des évaluations par les experts et par les pairs. La plupart du temps, les communiqués sont alors lus dans leur intégralité. Mais il arrive aussi que ce soit les experts qui invitent, lors de leur présentation, à consulter les communiqués et les revues des ONGs comme ce fut le cas pour la RCA[369].

---

368 Notes personnelles, sixième réunion du FPCF, Guyana, Juin 2010.

369 *"Comments have recently been made by civil society organizations, meeting in Bangui last week to review the R-PP, as they did in March. These join statements and analyses (in one case extremely detailed) recently published by a number of NGOs (WRI, Global Witness and BIC)". "TAP reviewers feel that these additional comments provide a number of important insights which will prove helpful in improving the readiness process as it proceeds"* (Cobb & 4 TAP team members, 2011, p. 1).

2.3. Des revues de la Banque mondiale désormais découplées du processus de décision au sein du Comité des Participants

Avant la réunion de Montreux en 2009, la conformité d'un R-Plan aux sauvegardes environnementales et sociales était une condition à son approbation par le CP (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008). Les ONGs y tenaient particulièrement (Carey, 2009). La Banque mondiale diffusait en amont de la réunion les revues réalisées par les départements opérationnels géographiques sur la conformité avec les sauvegardes et les présentait également en réunion[370]. Depuis Montreux, la présentation au CP ne consiste plus qu'en une courte exposition de la collaboration entre le pays et la Banque mondiale, en matière d'instruction des politiques opérationnelles et de sauvegardes. Ceci s'explique par le fait que, désormais, le processus d'instruction des politiques de sauvegarde est déconnecté du processus d'examen des R-PP par le CP (cf. chapitre 8). L'intervention de la Banque mondiale se résume à quelques commentaires succincts sur le processus de préparation dans les pays concernés et les missions que la Banque mondiale y a conduites. Ces présentations sont hétérogènes d'un pays à l'autre. Pour certains rares pays (Ethiopie), elles sont étayées ; pour le reste, elles sont très brèves voire dans certains cas inexistantes. Dans, le cas du Cameroun, la présentation faite par la Banque mondiale s'est révélée partisane (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juin 2012*) puisqu'elle a invité le CP à valider la R-PP du Cameroun.

2.4. Conclusion

Dans cette seconde partie, nous avons mis en évidence une réorganisation de l'espace réservé aux évaluations dans l'enceinte de décision, en amont de la négociation. La place des évaluations des experts qui, nous l'avons montré (cf. chapitre 6), relaient de façon significative les préoccupations environnementales, se trouve amoindrie. Les évaluations des ONGs, qui portent largement les préoccupations environnementales, accèdent quant à elles à l'enceinte de décision, en dépit de leur caractère non institutionnel. Les évaluations de la Banque mondiale qui portaient spécifiquement sur les sauvegardes environnementales, disparaissent pour ainsi dire de l'enceinte de délibération.

3. Exposition des positions et négociation des décisions

Après cette phase d'exposition, vient la négociation à proprement parler. Elle débute en séance plénière (3.1) et se prolonge ensuite dans les groupes de contact chargés de rédiger les résolutions (3.2). Elle se poursuit en fait encore au-delà - même si elle est moins visible - au sein des échanges entre la Banque mondiale et les pays lorsqu'ils amendent leurs R-PPs pour répondre aux réserves formulées dans les résolutions (3.3). Nous abordons ci-dessous successivement chacune de ces étapes avec le souci de

[370] Notes personnelles troisième réunion du CP, Montreux, juin 2009.

mettre en évidence les stratégies d'intégration et les stratégies visant à éluder les préoccupations environnementales, à chacune de ces étapes.

3.1. La pré-négociation en plénière

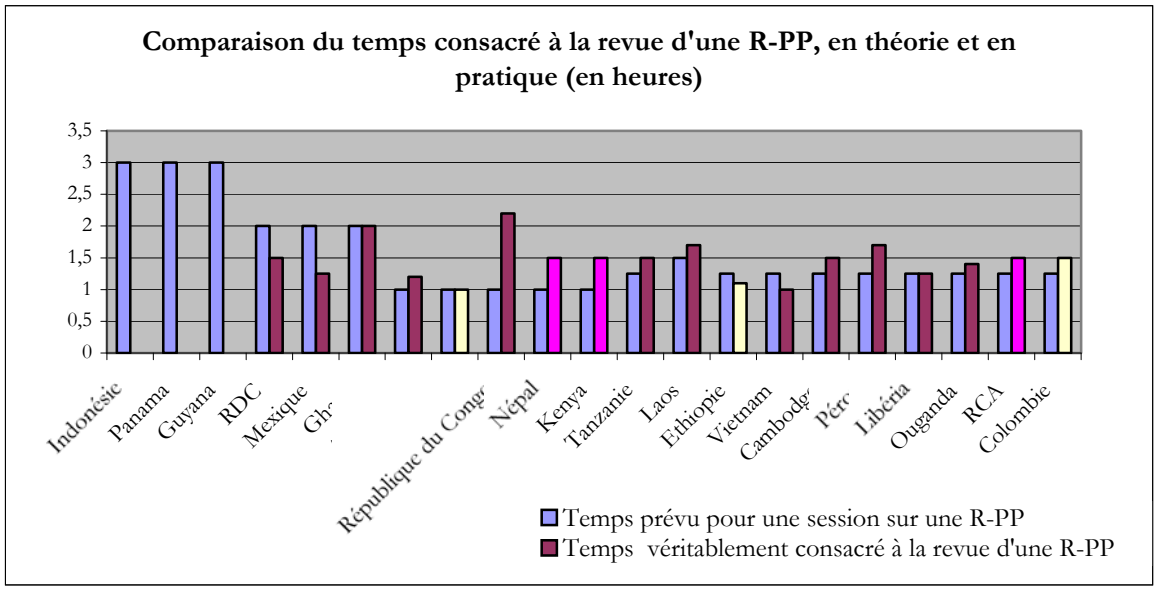
La première étape de la négociation d'un programme national REDD+ a lieu en séance plénière. Il s'agit d'une phase que l'on pourrait qualifier de pré-négociation (la négociation, à proprement parler, sur le contenu de la résolution, a lieu au sein d'un groupe de contact chargé de rédiger la résolution). Tous les participants, membres et observateurs, prennent part à cette première étape de la négociation et sont invités à s'exprimer sur la R-PP examinée.

Les pré-négociations en plénière sont particulièrement importantes car, même si ce n'est pas là que se discute précisément l'accord, c'est là, malgré tout, que s'échangent les arguments qui auront droit de cité dans l'accord. En effet, une règle informelle de l'EGF restreint le droit de cité dans la résolution finale aux seules remarques préalablement faites en séance plénière ; aucune nouvelle revendication ne doit pouvoir être introduite lors de la négociation au sein du groupe de contact. La phase de pré-négociation en séance plénière joue donc un rôle clé puisqu'elle correspond à l'exposition des arguments et des positions de la négociation et qu'elle en définit et en limite les enjeux.

La durée moyenne des pré-négociations en plénière est d'un peu plus de trois quart d'heure par R-PP[371]. Mais les durées des sessions sont très variables selon les pays (cf. illustration n°75), fonction de la teneur des échanges mais aussi de la longueur de ceux qui ont eu lieu jusque-là et de la place dans l'ordre du jour. La session consacrée à la R-PP de la République du Congo s'est largement distinguée des autres : près de deux heures et quart, soit plus du double du temps initialement prévu.

[371] Moyenne calculée sur 14 sessions

Illustration 75 : Mise en perspective des temps initialement prévus et effectivement consacrés à l'examen des R-PPs (en heure) . Source : *Auteur.*



Légende : figurent en rose des durées moyennes calculées et en jaune des temps estimés.

3.1.1. Les positions affichées et les arguments portés par les différents acteurs lors des négociations en plénière

On dénombre dans l'ensemble autant d'interventions de la part des bailleurs que des pays forestiers[372]. Les interventions des observateurs des ONGs et des peuples autochtones représentent quant à elles environ un cinquième du total des interventions (cf. illustration n° 76). Les attitudes et les positions tenues par les participants vont de la participation active à la posture en retrait, de l'expression d'une préoccupation de fond à la remarque de procédure.

[372] Il faut souligner que le nombre d'interventions des pays forestiers est tiré à la hausse par les nombreuses prises de paroles des deux délégués charismatiques du Gabon et de Papouasie Nouvelle Guinée lors de la réunion de Montreux (respectivement 6 et 5 interventions relevées). Les trois sessions consacrées à Panama, au Guyana et à l'Indonésie mises à part, la proportion d'interventions de la part des bailleurs est significativement supérieure à celle des pays forestiers (cf. illustration n°8).

Illustration 76 : Nombre d'interventions en séances plénières, lors de l'examen de 17 R-PPs en 2009, 2010 et 2011. Source : *Auteur.*

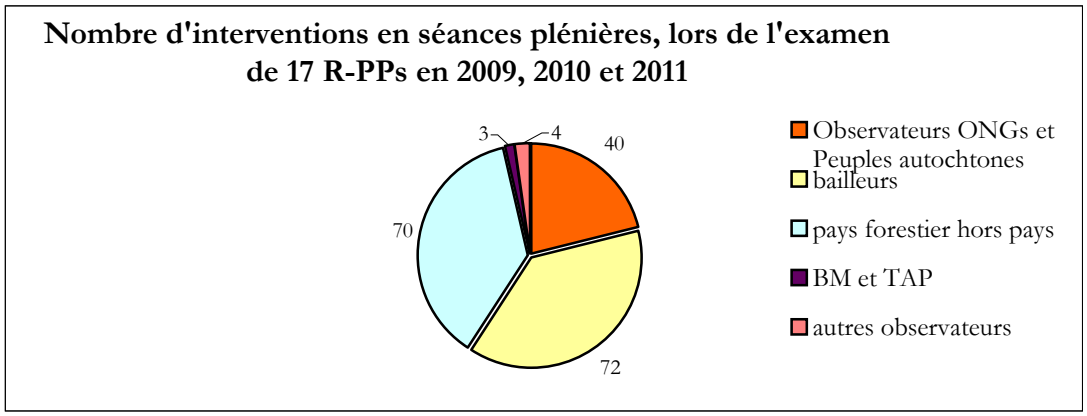
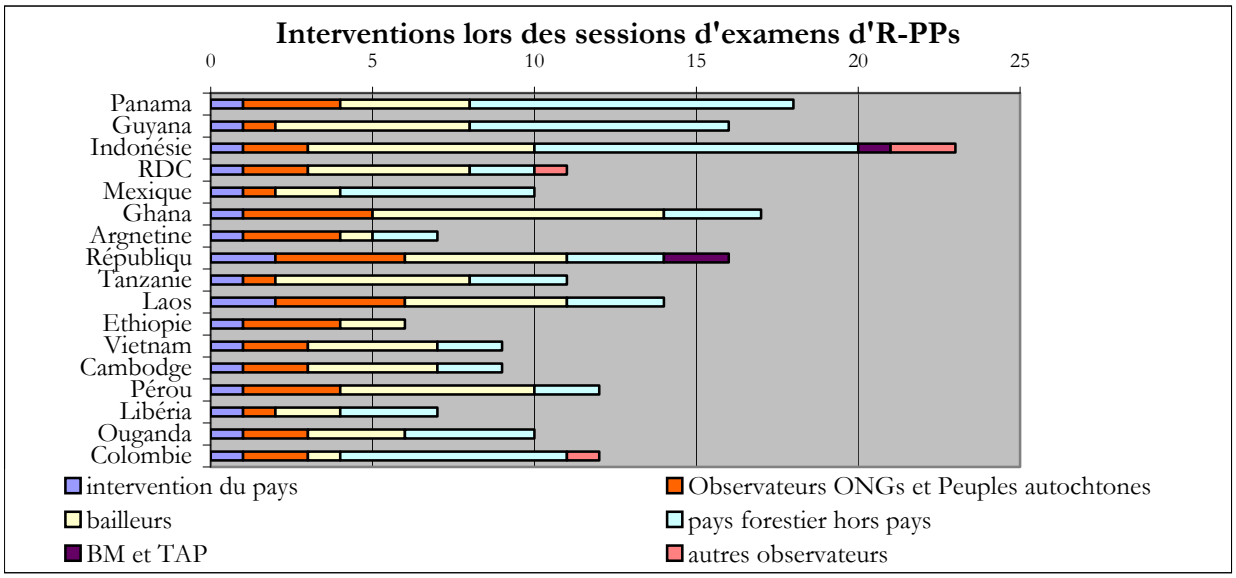


Illustration 77 : Interventions en séance plénière lors des sessions de discussion sur les R-PPs. *Source : notes de réunions de l'Auteur*



Les observateurs

Les observateurs représentant les ONGs et les Peuples Autochtones interviennent toujours au moins une fois en séance et le plus souvent en ouverture (dans 10 cas sur 14) (cf. illustration n°78). Ils se font le relais des communiqués lorsqu'il y en a, sinon des évaluations du WRI et de Global Witness. Selon la teneur des communiqués et des évaluations, leur stratégie de négociation varie d'une stratégie plutôt coopérative à une stratégie adversative. Leurs interventions abordent largement les préoccupations environnementales (cf. chapitre 6). La question de la participation dans le processus REDD+ et de la consultation des parties prenantes, en particulier des peuples autochtones (Panama, Ethiopie, Argentine et Ghana) est par ailleurs systématiquement soulevée. La Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail qui prévoit, pour les Peuples Autochtones, le droit au Consentement préalable

libre et informé (CLIP) est souvent invoquée. C'est un cheval de bataille pour les ONGs et les représentants des peuples autochtones, car le FPCF refuse de reconnaître ce principe et joue sur l'acronyme en remplaçant « Consentement » par « Consultation », alors que le Programme ONU-REDD, lui, reconnaît le CLIP au sens de la Convention.

Durant les trois années qui font l'objet de notre analyse, les ONGs du Sud n'avaient pas de poste officiel d'observateurs. Leur participation aux réunions a été favorisée et prise en charge par BIC et quelques ONGs internationales comme Rainforest Foundation et FERN. Lorsqu'un représentant des ONGs du pays concerné était présent, la prise de parole des ONGs lui était confiée. Dans le cas contraire, c'était BIC ou l'une des ONGs internationales présentes (Greenpeace, Global Witness ou the Environmental Investigation Agency) qui assurait l'intervention[373]. Dans deux cas uniquement, ceux de la République du Congo et du Cambodge, les ONGs internationales ont pris la parole en sus des ONGs nationales. Comme nous l'avons vu, dans le premier cas BIC s'est fait le porte-parole du communiqué conjoint des ONGs internationales, très critique, qui demandait le rejet de la R-PP après que le représentant de la société civile congolaise présent eut fait part de ses préoccupations, mais sans se prononcer sur la teneur de la décision à prendre concernant la R-PP.

Quant aux autres observateurs, ils n'interviennent pas en séance, en dehors du représentant du programme ONU-REDD qui précise le caractère entièrement hypothétique des financements ONU-REDD lorsque les pays les estiment acquis.

Les pays forestiers

La plupart des pays forestiers s'expriment peu[374]. Sur dix-sept sessions, nous avons relevé une moyenne de trois prises de paroles pour une vingtaine de pays (sachant que chaque pays n'assiste qu'à trois des sept réunions au maximum). En dehors de la Papouasie Nouvelle Guinée et du Gabon que nous venons d'évoquer, la RDC et le Mexique se distinguent des autres pays forestiers par leurs prises de paroles répétées sur différentes R-PPs (respectivement 8 et 7 interventions).

Les interventions des pays forestiers témoignent de stratégies coopératives vis-à-vis des autres pays forestiers qui présentent leurs R-PPs. On ne relève aucune intervention critique. On peut caractériser les interventions selon quatre types différents, avec une prédominance des deux premiers :

[373] Sauf dans le cas du Cambodge, où, en plus de la lecture d'un communiqué par un membre de la Société civile Cambodgienne, un observateur de l' Environmental Investigation Agency (EIA), venu en tant qu'observateur des ONGs a clôturé la séance de discussion en demandant que l'établissement d'une collaboration entre le Cambodge et le Vietnam concernant l'exploitation illégale soit une condition de l'accord de financement

[374] Il est difficile de s'exprimer sur le niveau de participation de chaque pays forestier étant donné le mode de représentation par rotation annuelle, qui fait qu'un pays ne siège pas plus de trois réunions d'affilée

- les interventions de type diplomatique qui consistent à saluer le travail accompli et dans de nombreux cas à s'exprimer en faveur d'une « validation » [375] du document. Souvent, l'impulsion d'une dynamique régionale est également mise en avant (par exemple la République Démocratique du Congo (RDC) pour soutenir la validation de la R-PP de République du Congo, l'Ouganda pour soutenir celle de la R-PP du Mozambique). Ces interventions sont le signe d'une négociation coopérative, par laquelle les pays forestiers escomptent - de la progression rapide et facilitée des autres participants - des retombées positives pour eux et par laquelle ils espèrent limiter les précédents négatifs qui pourraient leur porter préjudice. L'un des experts référents rejoint cette analyse : « *il n'y a pas beaucoup de commentaires des participants. Les pays REDD, c'est clair qu'ils ne veulent pas intervenir chez les autres* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010);*
- les interventions sur le fond qui sont souvent formulées sous forme de conseils, conseils donnés mais aussi demandés, dans le but de favoriser l'apprentissage ;
- les interventions invitant à la coopération entre voisins (par exemple le Cambodge vis-à-vis du Vietnam, l'Ouganda vis-à-vis de la Tanzanie) ;
- les interventions portant sur des sujets - de nature plutôt procédurale - relatifs au processus FPCF dans son ensemble, qui dépassent largement les R-PPs présentées, mais qui s'appuient sur celles-ci comme un prétexte. Il peut s'agir d'interpeller les participants sur les exigences trop élevées de la préparation, sur le niveau d'exigence des revues du TAP, sur la procédure d'évaluation des impacts etc.

Les bailleurs

Les stratégies des bailleurs sont globalement coopératives, mais leurs prises de position sont contrastées allant du soutien à la critique, en passant par la réserve. A la différence des pays forestiers, les bailleurs siègent à toutes les réunions. Leur propension à intervenir en séance est néanmoins variable. Les représentants des Etats-Unis totalisent le plus grand nombre d'interventions (quatorze relevées). Leurs réserves, vis-à-vis de la plupart des R-PP (Ethiopie, Laos, Mexique, Tanzanie et Vietnam), portent sur la qualité des diagnostics s'agissant des pressions sectorielles et des problèmes de gouvernance et de corruption. N'ayant jamais participé aux revues par les pairs, l'unique tribune que les Etats-Unis aient, pour faire valoir leurs préoccupations, est la session de discussion en séance plénière. Avec dix interventions relevées, l'Allemagne est le second bailleur à intervenir le plus fréquemment en séance sur les R-PPs. Il est le seul participant à s'être exprimé en séance plénière en faveur du rejet d'une R-PP, à savoir celle de la République du Congo. A la différence des Etats-Unis qui portent des réserves toujours

[375] Il convient en fait de parler « d'évaluation favorable de la part du CP » et non de validation ou d'approbation de la R-PP, depuis que, comme nous l'avons vu, le rôle du CP a changé. Mais la plupart des participants continuent de s'exprimer ainsi.

sur le même aspect des R-PPs - les diagnostics – l'Allemagne soulève quant à elle des objections sur diverses thématiques[376].

Le nombre d'interventions du Japon, du Royaume-Uni, de l'ONG The Nature Conservancy (TNC), de la Norvège, de l'Australie et des Pays-Bas se situe également au-dessus de la moyenne des interventions des bailleurs. Pour les pays qui ont été sélectionnés par le Programme d'Investissement Forestier (PIF), la Norvège soulève systématiquement la question de l'articulation entre cette initiative et le FPCF, ce qui est à rapprocher du fait que la Norvège est le principal bailleur du PIF. TNC, quant à elle, cantonne ses interventions au thème du partage des bénéfices, ce qui est à rapprocher de ses activités en tant que développeurs de projets sur le terrain. La Commission européenne a deux sujets de prédilection qui reviennent dans l'ensemble de ses rares interventions : FLEGT qui est une politique sur laquelle la Commission est particulièrement mobilisée et les bénéfices non-carbone, qui font partie de sa stratégie REDD+(*entretien avec la Direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012*), sous l'impulsion du délégué de la Commission européenne et compte tenu d'une sensibilité personnelle. De leur côté, certains bailleurs, comme l'AFD, la Finlande et l'Espagne se font remarquer par leur faible participation en séance (de zéro à une intervention relevée au cours des 17 sessions de 2009, 2010 et 2011). Le Canada, le Danemark et l'Italie totalisent également peu d'interventions mais ils siègent au CP depuis un temps plus limité.

3.1.2. Les références aux évaluations faites par les participants

Au cours des sessions de discussion, les participants et les observateurs font de multiples références aux évaluations; elles relèvent de divers types d'utilisation. On peut qualifier le premier type de formel. Il consiste à remercier les évaluateurs - experts et pairs - pour leur travail. Ce type d'allusion est largement pratiqué, essentiellement par les bailleurs, et particulièrement au cours des réunions qui ont suivi la réunion de Montreux, où l'expertise avait été fortement mise à mal.

Le second type de référence aux évaluations porte sur le fond de celles-ci et relève d'un registre positif. Il s'agit de faire écho à un ou plusieurs commentaires soulevés par les experts du TAP ou par les revues des ONGs, plus rarement par les revues des pairs. Les représentants des ONGs la pratiquent très largement en évoquant le contenu des revues du WRI et de Global Witness (Libéria, Ethiopie, Laos) et des communiqués des ONGs (Vietnam, République du Congo), lorsque les signataires des communiqués en question ne sont pas présents. Quelques rares fois, les ONGs abordent également le

[376] Les préoccupations soulevées portent sur l'efficacité environnementale (budget trop faible pour l'évaluation des impacts socio-environnementaux et absence de loi anti-corruption dans le cas du Cambodge), les risques de fuites vers le Vietnam (dans le cas du Laos), le niveau des consultations (République du Congo), les budgets (Cambodge, Laos, Tanzanie) et les procédures (taille du document (Ghana), coordination avec d'autres initiatives comme le Programme d'Investissement Forestier (PIF) (Laos)).

contenu des évaluations du TAP (Colombie) ou des pairs (République du Congo, Laos). Certains bailleurs se font également volontiers échos des évaluations. Cela peut être à travers des formulations classiques de portée générale : « *nous sommes favorables à avancer en prenant en compte les commentaires du TAP* » (France et Australie au sujet de la RDC, plusieurs bailleurs au sujet de la R-PP du Ghana), ou de façon plus ciblée. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont salué les communications des ONGs lors des discussions sur la R-PP du Pérou, au motif qu'elles sont « *importantes pour la décision* », le délégué américain étant même allé jusqu'à demander à ce que les compromis conclus avec la société civile nationale, notamment l'association de peuples autochtones du Pérou figurent dans la résolution finale. Lors des négociations sur les R-PPs de République du Congo et du Cambodge les bailleurs ont été également soutenu les objections portées par les ONGs - comme nous l'avons vu- ce qui a pesé fortement dans l'orientation de la négociation et son résultat.

Un troisième type de référence aux évaluations, principalement celles du TAP, relève de critiques sur la forme ou sur le fond. Il est plutôt l'apanage des pays forestiers. Mais rappelons toutefois les critiques à l'encontre du TAP formulées par le délégué des Pays-Bas lors des examens des R-PP de la Tanzanie[377] [378] et de l'Ouganda[379], et la mise en évidence par l'observateur des peuples autochtones qu'aucun évaluateur spécialisé sur les Peuples autochtones n'avait pris part à la revue des experts pour le Costa-Rica[380]. Par ailleurs, à plusieurs occasions (sessions consacrées aux R-PP du Libéria, de l'Argentine, revue de synthèse en mars 2011), des pays forestiers ont utilisés les sessions de discussion sur les R-PPs comme tribunes pour remettre en cause l'expertise[381].

Une fois les positions de négociation exposées en séance plénière, c'est aux groupes de contact qu'il revient de négocier le contenu de la résolution.

3.2. La négociation des résolutions en groupes de contact et leur adoption en séance plénière

La formation de groupes de contact pour préparer les résolutions répond à une demande des participants mais aussi à une volonté de l'EGF. Celle-ci souhaite éviter des négociations fortement conflictuelles en séance plénière, qui risqueraient de compromettre l'adoption des résolutions, comme

377 Notes personnelles, septième réunion du CP, octobre 2010, Washington DC.
378 Intervenant en deuxième position juste après les Etats-Unis, le délégué demande sur quoi se fonde la seconde revue du TAP pour dire que la plupart des standards non atteints le sont maintenant, arguant que les Pays-Bas ont suivi de près le processus REDD en Tanzanie et n'ont pas constaté d'amélioration.
379 Notes personnelles, neuvième réunion du CP, juin 2011, Oslo.
380 Notes personnelles, sixième réunion du CP, juin 2010, Guyana DC.
381 Lors de la session sur la R-PP du Libéria, le délégué de Colombie interroge sur les exigences des revues du TAP ; lors de la session sur la R-PP de l'Argentine, les délégués de PNG et du Pérou discutent le niveau d'exigence requis pour la préparation ; quant au délégué de RCA, à l'occasion de la revue de synthèse faite en mars 2011, il interpelle les experts sur leur connaissance des contextes des pays.

ce fut le cas pour l'Indonésie lors de la réunion de Montreux en 2009. Depuis Montreux, des groupes de contact chargés de préparer les résolutions de chaque R-PP sont donc mis en place.

L'enjeu de ces groupes de contact est de trouver une formule acceptable sur deux aspects de la résolution : les réserves posées comme condition à l'attribution de la subvention de mise en oeuvre, d'une part, et la procédure de validation de la R-PP et le processus à venir, d'autre part. Les échanges y sont animés par un membre de l'EGF qui coordonne également la composition du groupe. Une participation diversifiée est recherchée : pays forestiers, bailleurs, représentants des ONGs et du programme ONU-REDD lorsque le pays en est membre, et expert référent.

3.2.1. La composition et le fonctionnement des groupes de contact réglementés a posteriori

Pendant deux ans, aucune disposition réglementaire particulière n'a régi ni la composition ni le fonctionnement des groupes de contact. On doit aux réunions tendues des groupes travaillant sur les résolutions des R-PPs du Pérou et dans une moindre mesure du Cambodge, en mars 2011, la formalisation réglementaire des négociations en groupe de contact. Le délégué du Pérou a fortement déploré ce qui lui a semblé être une sur-représentation de la société civile dans le groupe de contact : cela aurait renforcé un rapport de force en sa défaveur et l'aurait contraint à des concessions auxquelles il ne souhaitait pas consentir (*entretien avec le Point focal péruvien au FPCF, juin 2011*). En mai 2011, à la demande de certains membres du CP, des amendements aux *règles et procédures* (FCPF, 2008) sont proposés par l'EGF (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011o) afin d'inscrire dans les textes réglementaires non seulement des dispositions déjà à l'œuvre en pratique mais aussi des dispositions permettant de remédier aux dysfonctionnements constatés. Ils sont finalement adoptés en octobre 2011 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011p). Les *règles et procédures* mentionnent donc désormais explicitement la formation de groupes de contact, à l'instigation des co-présidents, « l'équilibre » dans la participation des différentes catégories d'acteurs représentées et le fait que les discussions y soient animées par l'EGF[382], ce qui, nous allons le voir, est loin d'être anecdotique.

L'adoption de ces dispositions réglementaires visant à régir la composition et le fonctionnement des groupes de contact reflète non seulement le caractère conflictuel des négociations qui ont pu se tenir dans certains groupes mais également l'influence qu'y joue la représentation numérique.

---

382 *" XIII. Contact Groups.*
13.01 Contact groups may be established by co-chairs, during the Meetings, to prepare draft resolutions and decisions and report back to the plenary for further consideration and adoption.
13.02 Contact groups shall represent a balanced composition of interested financial contributors (i.e., the Donor Participants and the Carbon Fund Participants), REDD Country Participants, and the observer groups as described in partie 11.7 of the Charter. Facility Management Team staff will facilitate Contact Groups " (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011p, p. 3).

3.2.2. Les stratégies des acteurs et le rôle central de l'Equipe de gestion du FPCF

Les groupes de contact sont les véritables enceintes subsidiaires des négociations sur les R-PPs. Selon les R-PPs et la teneur des pré-négociations en plénière, les discussions peuvent être particulièrement longues et difficiles ou bien, au contraire, très peu conflictuelles. En effet, d'un côté le pays forestier concerné cherche à voir intégrées à la résolution le moins d'exigences possible ; il est souvent soutenu par d'autres pays forestiers et, dans certains cas, par des bailleurs, en fonction de leurs enjeux de coopération bilatérale. De l'autre, les ONGs et certains bailleurs souhaitent voir intégrées à la résolution l'ensemble des réserves qu'ils ont soulevées en plénière. Certaines de ces préoccupations sont des points durs que le pays forestier a jusque-là réussi à ne pas prendre en compte. Les experts, également conviés à participer à la négociation du groupe de contact, sont invités à faire part des insuffisances qu'ils jugent les plus problématiques. Des jeux d'alliance sont à l'œuvre, entre bailleurs, pays forestiers, ONGs internationales, ONGs nationales, Banque mondiale.

L'EGF joue un rôle central de leadership dans les groupes de contact et a par conséquent une responsabilité importante dans les formulations retenues non seulement s'agissant du contenu des annexes mais également des modalités de l'accord. En effet, c'est elle qui élabore la résolution de base censée rendre compte des discussions qui se sont tenues en séance plénière ; c'est elle qui régule les échanges au sein du groupe de contact, qui est force de proposition lors des négociations, insère au fur et à mesure les amendements demandés par les membres du groupe de contact et est médiateur lorsque les négociations sont adversatives.

L'objectif principal de l'EGF est d'éviter toute décision de rejet en plénière et donc d'obtenir l'accord sur une résolution consensuelle *au sein* du groupe de contact, qui ne risquera pas d'être contestée en plénière lors de l'adoption des résolutions. Pour cela, elle adopte une stratégie coopérative à deux niveaux. Premièrement, elle invite toutes les personnes qui se sentent fortement concernées par la R-PP à participer au groupe de contact chargé d'en préparer la résolution (moyennant, depuis 2011, un certain équilibre dans l'effectif des catégories d'acteurs). Deuxièmement, pour ménager la contestation, elle favorise l'intégration des réserves en annexe. Son message est clair : tous les efforts doivent être consentis au sein du groupe pour parvenir à un consensus et éviter de rouvrir la négociation en plénière. En cela, elle contribue notamment à l'intégration des préoccupations environnementales. Nous avons vu dans le cas de la négociation conflictuelle sur la R-PP de la République du Congo, que l'EGF a largement facilité l'intégration - dans l'annexe - de l'essentiel des critiques des ONGs, pour tenter de tempérer leur contestation.

Mais l'EGF alterne également dans certains cas - notamment lorsque le degré de conflictualité de la négociation n'est pas trop élevé - avec une stratégie dissuasive visant à limiter le nombre de réserves formulées. En effet, la prise en compte des réserves en annexe contribue à retarder le passage à la mise en œuvre, d'autant plus qu'aucun financement additionnel n'est prévu pour les améliorations exigées. En cela, l'EGF participe finalement aussi à l'éviction d'un certain nombre de préoccupations environnementales. Elle demande de prioriser les exigences et de ne reporter dans l'annexe que les préoccupations majeures ; elle réunit au sein d'une même réserve plusieurs préoccupations pour réduire le nombre de points listés et donner l'impression que les exigences ne sont pas si nombreuses ; elle dissuade de reporter des exigences requérant des financements additionnels ou risquant d'être difficilement prises en compte par le pays[383].

Une fois négociées et finalisées dans les groupes de contacts, les résolutions provisoires circulent au sein de l'ensemble des participants, le plus en amont possible de la séance d'adoption, afin de mettre à jour d'éventuelles objections. En pratique, les groupes de contact parviennent effectivement, dans tous les cas, à finaliser des résolutions relativement consensuelles, souvent grâce à la reconduction de leurs sessions (cf. partie 1) . Dans la majorité des cas, ces résolutions sont approuvées lors du retour en plénière avec pour seuls commentaires des participants les félicitations adressées au pays[384]. Dans les seuls cas du Cambodge et du Pérou[385] , la négociation a été réouverte sur des points précis, au moment de l'adoption des résolutions, suite à l'intervention du représentant des ONGs. Mais dans les deux cas, le représentant des ONGs a rapidement cédé sur sa revendication face au refus du délégué du pays de l'intégrer à la résolution et celle-ci a rapidement été adoptée.

[383] Notes personnelles, intervention de l'EGF dans les groupes de contact des R-PPs de l'Ouganda et de la RCA.

[384] Dans les cas de la RDC et de l'Ethiopie, de brèves discussions ont eu lieu lors du retour en plénière sur des questions de formulation ou d'ajout, toutefois sans grand enjeu.

[385] Le représentant des ONGs demande à insérer une référence au processus de titrisation du foncier dans les réserves de l'annexe, argumentant que c'était un des points soulevés dans les communiqués des ONGs, mais qui n'a pas été repris. Le délégué du Pérou s'y oppose, évoquant les nombreuses concessions auxquelles il a déjà consenties, évoquant la formulation spécifique dont fait l'objet la R-PP de son pays – pour prendre en compte les revendications des peuples autochtones – alors que l'homogénéité des formulations est en principe recherchée d'une R-PP à l'autre - « *v. Peru, in coordination with representatives of Indigenous Peoples' organizations and national Mesas REDD+ in Peru, to report to the PC on progress at the tenth meeting, or, as appropriate, eleventh meeting of the PC and in accordance with Partie 6.3 (b) of the Charter and to carry out its responsibilities in accordance with the grant agreement between IDB and Peru* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011l, p. 3). L'EGF plaide en faveur de l'ajout au regard des élections nationales à venir et du souci de maintenir une continuité dans le processus d'ouverture actuel à l'égard de la société civile ; finalement le représentant des peuples autochtones clôt la négociation en annonçant pouvoir renoncer à la mention de la titrisation, mais en demandant à ce que soit maintenu le rapportage au Comité des Participants l'année suivante, leurs inquiétudes étant fondées.

3.3. La vérification, par la Banque mondiale, de la prise en compte des réserves formulées dans les résolutions : la négociation et l'évaluation se poursuivent là où elles ne sont plus mises en scène

Une fois la résolution adoptée, c'est le moment pour le pays de réviser sa R-PP pour répondre aux différentes réserves reportées dans l'annexe de la résolution, réserves qui conditionnent son accès à la subvention de mise en œuvre (de l'ordre de 3,6 millions de dollars). Certains pays accomplissent cette activité de révision en à peine quelques mois (comme l'Ethiopie), tandis que d'autres prennent plus d'une année (c'est le cas du Panama, de la RCA ou encore du Cambodge). Comme le stipulent les résolutions, une fois les modifications apportées à la R-PP, le pays présente son document révisé à l'EGF, à qui le CP a confié la tâche d'apprécier le caractère satisfaisant des amendements effectués. Lorsque le chef de l'équipe de projet (appelé TTL pour Task Team Leader), qui est le correspondant du pays au sein de l'EGF, estime que la R-PP révisée répond bien aux réserves émises par le CP, il rédige une note appelée « *completeness check* » (« vérification de complétude ») qui précise, pour chaque réserve, la réponse apportée par le pays ; il diffuse ensuite la note sur le site Internet du FPCF. Dans tous les cas, excepté quatre – les quatre exceptions que nous avons déjà mentionnées[386]- la procédure s'arrête là, puisque l'EGF est seulement chargée d'informer les participants de la révision du document et de la vérification qui l'accompagne. Dans la majorité des cas, et malgré l'importance de la plupart des préoccupations formulées en annexe, le feu vert donné par le CP au pays et à l'EGF pour instruire les annexes ôte à celui-ci toute prérogative dans la poursuite du processus entièrement géré par la Banque mondiale.

Présentée comme une simple démarche procédurale de révision – vérification, cette étape est en fait un moment clé de l'intégration des préoccupations environnementales. Elle est loin d'être dénuée d'enjeux pour le pays mais aussi pour la Banque mondiale. En réalité, une majorité des réserves formulées sont au contraire des points particulièrement sensibles, qui n'ont pour la plupart pas été modifiés à dessein par les pays au fil des révisions de leurs R-PPs préalables à leurs soumissions formelles et ce, souvent en dépit des recommandations des évaluateurs. Les pays sont donc souvent fortement réticents à intégrer bon nombre d'entre elles. La prise en compte de ces réserves comme condition d'accès au financement de mise en œuvre est en fait une étape clé ; en assumer la supervision relève plus que d'une simple mission de secrétariat. De plus, le TTL est chargé de la mise en œuvre du FPCF dans le pays et a intérêt à ce que le processus progresse bien. Il existe donc, selon nous, un espace de négociation coopérative entre le TTL et le pays, du fait des marges d'interprétation offertes par les formulations de l'annexe d'une part, du caractère épineux, pour le pays, de certaines des réserves qu'il doit prendre en compte d'autre part et de l'intérêt partagé qu'ils ont à progresser dans la mise en œuvre, enfin. Les

[386] Indonésie, République du Congo, RCA et Cameroun

préoccupations environnementales consignées dans les annexes peuvent ressortir affaiblies de cette négociation.

En dehors du cas de la République du Congo que nous avons détaillé dans la première partie, nous n'avons pas examiné l'intégration des réserves des annexes dans les R-PPs révisées. Nous ne sommes donc pas en mesure de dire si l'intégration des préoccupations environnementales est effectivement altérée à cette étape avale de l'examen des R-PPs. Cette limite à notre analyse documentaire s'explique par plusieurs raisons : nous l'avons principalement ciblé sur l'analyse des R-PPs elles-mêmes, le processus FPCF est chronophage et cette étape n'est pas facile à suivre car les documents sont mis en ligne sans alerte en même temps qu'une profusion d'autres documents. Il n'est pas inintéressant de souligner que les ONGs elles-mêmes, pourtant vigilantes à la prise en compte des préoccupations environnementales tout au long du processus, ont du mal à suivre cette procédure de révision des R-PPs, tant le reste du processus FPCF requiert un investissement élevé en termes de temps (cf. chapitre 8 et 9) (*entretien avec l'ONG FERN, février 2012).*

3.4. Conclusion

Dans cette dernière partie, nous avons abordé successivement trois phases de négociation sur les R-PPs : la négociation en séance plénière, la négociation en groupe de contact et la négociation postérieure à la réunion lors de l'évaluation de la prise en compte des réserves du CP par la Banque mondiale.

Nous avons montré que la négociation en plénière avait toute son importance dans la mesure où seules les réserves évoquées en plénière pouvaient prétendre figurer dans la résolution. Nous avons mis en évidence que l'ensemble des pays forestiers adoptent une stratégie coopérative, préférant éviter de créer des précédents qui pourraient leur être préjudiciables ; et ce, même si seulement cinq d'entre eux seront finalement admis au fonds carbone.

Les stratégies des bailleurs sont également plutôt coopératives, ce qui s'explique par les liens bilatéraux qui les lient avec plusieurs pays forestiers. Hormis le cas où l'Allemagne a soutenu en séance la demande de report de la validation de la R-PP de la République du Congo demandée par les ONGs, et l'examen de la R-PP de l'Indonésie, lors duquel plusieurs bailleurs et en particulier la Norvège avaient émis de vives réserves, dans tous les autres cas, les bailleurs adoptent des stratégies coopératives. Si certains bailleurs s'expriment peu, voire pas, en plénière, d'autres défendent pourtant des positions assez critiques sur les R-PPs, ces critiques se retrouvant alors le plus souvent dans les réserves annexées aux résolutions. Il leur arrive par ailleurs fréquemment de se faire le relais des évaluations des experts et des ONGs.

Les ONGs, quant à elles, adoptent dans de nombreux cas des stratégies non coopératives, voire adversatives. Ces stratégies reposent sur plusieurs composantes : des communiqués diffusés en amont, ciblés sur quelques points de préoccupation majeure, un rapprochement entre ONGs nationales et ONGs internationales, qui peut aller jusqu'à la rédaction d'un communiqué conjoint, des interventions le plus souvent en ouverture des échanges en plénière afin de pouvoir être appuyées par d'autres interventions et enfin, des demandes de soutien aux bailleurs. Les alliances entre ONGs du Nord et du Sud sont importantes : les premières facilitent la participation des secondes, celles-ci apportant une forme de légitimité à certaines des revendications des ONGs internationales.

Dans les groupes de contact, la négociation à proprement parler se déploie. Le plus souvent il s'agit principalement de trouver un accord sur les réserves formulées en annexe de la résolution, mais dans les cas où la R-PP a été fortement critiquée, en particulier du point de vue de la conduite des consultations nationales, la procédure d'attribution de la subvention fait aussi l'objet de négociation. Une large participation est recherchée dans les groupes de contact pour éviter toute contestation lors de l'adoption de la résolution en plénière. L'EGF joue un rôle clé, en tant qu'animateur et secrétaire des groupes. Cherchant à la fois à apaiser les contestations et à faciliter la signature de l'accord de subvention par le pays, tantôt elle favorise l'intégration des préoccupations environnementales – lorsque la négociation est fortement adversative – , tantôt elle contribue à leur éviction – lorsque la négociation est moins adversative.

Nous avons enfin montré que la négociation se poursuit en fait en aval de l'adoption des résolutions, dans ce qui est censé n'être qu'une simple procédure de révision-vérification entre la Banque mondiale et le pays forestier.

Conclusion

Dans ce septième chapitre, nous nous sommes penchée sur l'examen des R-PPs par le CP, pour essayer de comprendre d'une part pourquoi elles sont systématiquement validées même lorsqu'elles ne donnent pas satisfaction aux niveaux de performance adoptés par le FPCF (cf. chapitre 6) et d'autre part *pourquoi* et *comment* certaines des résolutions adoptées font l'objet d'une meilleure intégration des préoccupations environnementales que d'autres.

Aux questions que nous posions au début de ce chapitre, nous pouvons apporter les éléments de réponse suivants.

Pourquoi aucune R-PP n'est-elle rejetée ? La contestation des ONGs (fussent-elles en faveur d'un rejet) ne suffit pas. Et aucun bailleur ne peut se permettre de demander le rejet, dans ce cadre de coopération multilatérale, car cela serait interprété comme de l'hostilité par rapport au pays concerné. L'Allemagne elle-même qui, en séance plénière, avait soutenu la demande de rejet de la R-PP de la République du Congo formulée par les ONGs, s'est exprimée, au niveau du groupe de contact, pour la suppression de l'option correspondant au rejet de la R-PP. De façon analogue, l'AFD n'a pas affiché en séance de désaveu de la R-PP du Cameroun ; pourtant, elle était très critique non seulement sur le passage en force dont faisaient preuve la délégation Camerounaise et l'EGF mais également sur le contenu de la R-PP, comme en témoigne la revue des pairs.

Pourquoi quatre R-PPs ont-elles été malgré tout validées selon une procédure spécifique plus contraignante que pour les autres pays ? L'intensité de la contestation des ONGs, les prises de positions critiques des bailleurs, la mise en exergue de problèmes de consultation (cf. République du Congo, RCA, Guyana, Panama, Indonésie) et la précipitation du pays forestier à soumettre formellement sa R-PP (cf. Indonésie, République du Congo et Cameroun) nous semblent être des éléments déterminants pour expliquer un traitement différencié pour ces quatre pays.

Pourquoi les préoccupations environnementales sont-elles intégrées de façon différenciée d'une résolution à l'autre ? Nous avons montré l'importance de certains paramètres pour l'expliquer : en premier lieu le degré de conflictualité des négociations ayant trait à la procédure d'attribution de la subvention, mais aussi l'existence ou non de communiqués d'ONGs, le degré critique des revues des experts et des pairs, le soutien des bailleurs aux préoccupations soulevées par les ONGs, le degré de coopération du pays forestier concerné lors de la négociation au sein du groupe de contact et le niveau de dissuasion de la Banque mondiale.

Par ailleurs, nous tirons également de ce chapitre les résultats suivants.

Premièrement, nous avons mis en évidence une recomposition de la place et de l'influence des évaluations après la réunion de Montreux en 2009 : les évaluations institutionnelles des pairs entrent dans l'enceinte de délibération et le droit de cité des évaluations des ONGs est favorisé en dépit de leur statut non institutionnel. En parallèle, l'expertise est affaiblie et l'évaluation des sauvegardes par la Banque mondiale est déconnectée du processus de validation du CP. L'un des experts référents fait l'analyse suivante : « *notre rôle s'arrête une fois qu'on a fait notre présentation, on répond à certaines questions mais on ne nous a pas donné de rôle après, lié à comment tout cela est reflété dans les décisions, dans les discussions. Donc on n'a pas de poids. Donc je ne peux pas dire"le TAP pense". Il n'y a pas de culture comme ça. Notre rôle est d'intervenir lorsqu'on nous le demande. Ce n'est pas comme les ONGs* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010).* A la différence des experts, les ONGs peuvent en effet, en tant que participants, porter en séance les

revendications figurant dans leurs communiqués et revues. En tout état de cause, qu'il s'agisse des revues institutionnalisées du TAP et des pairs qui ont fait l'objet de présentations en séance ou des communiqués et des revues des ONGs qui n'ont pas bénéficié d'un temps dédié dans cette phase d'exposition, leur influence sur le processus de décision dépend avant tout du fait qu'elles soient reprises par des participants lors des discussions en séances plénières.

Deuxièmement, notre analyse a également porté sur les négociations en plénière et en groupe de contact et nous avons mis en évidence que les négociations étaient, dans leur ensemble et à quelques exceptions près, intégratives. Dans la majorité des cas, la décision positive d'attribution de la subvention est considérée comme actée, et les négociations portent alors principalement sur le contenu des réserves à annexer aux résolutions. Nous avons montré que les préoccupations environnementales étaient largement soulevées en séance plénière, en particulier par les ONGs, mais aussi par certains bailleurs. La lecture des communiqués et la référence aux revues des ONGs, en sont les principaux vecteurs. Par contre, nous avons mis en évidence que l'EGF exerçait une pression, parfois dès la plénière puis au moment de la négociation en groupe de contact, afin que seules quelques préoccupations figurent dans la résolution. En conséquence, les préoccupations relatives notamment à la façon dont les R-PPs envisagent les évaluations - en particulier le suivi-évaluation de la mise en œuvre mais aussi les évaluations d'impacts et le suivi-évaluation des aspects non-carbone - sont le plus souvent éludées de la résolution finale.

Troisièmement, nous avons montré que la négociation et l'évaluation se poursuivaient à l'issue de la décision du CP là où on ne les attend plus, en dehors du lieu où elles sont visibles. En effet, la procédure d'intégration des réserves qui a lieu à l'issue de la décision du CP et qui est confiée à la Banque mondiale est bien plus qu'une simple vérification ; il s'agit en fait d'une évaluation négociée entre le pays et la Banque mondiale lors de laquelle des éléments déterminants de l'efficacité environnementale des R-PPs sont souvent en jeu. Ce sont des points épineux que les pays sont contraints d'intégrer dans leurs R-PPs alors même qu'ils y ont souvent été réticents jusque-là. L'exemple de la République du Congo a montré que la négociation à l'œuvre entre le pays et la Banque mondiale était à caractère coopératif, les deux parties ayant intérêt à progresser dans la mise en œuvre, et ce au détriment de l'intégration des préoccupations environnementales ; il a également mis en évidence, en creux, que les ressources humaines et le temps des acteurs soucieux d'une bonne intégration des réserves dans les R-PPs étaient des facteurs limitants qui ne leur permettaient pas d'être systématiquement vigilants à la bonne prise en compte des préoccupations environnementales à l'issue de l'examen des R-PPs par le CP.

Enfin, nous nous sommes largement penchée sur les stratégies des acteurs en négociation. L'élément le plus marquant est le rôle central des ONGs lors des négociations : leurs évaluations ont droit de cité, elles peuvent s'exprimer en plénière au même titre que les membres et elles sont conviées à participer aux négociations dans les groupes de contact qui élaborent les résolutions. Ouvrant le plus souvent les négociations en plénière, se faisant le relais de leurs revues et de leurs communiqués et participant activant aux groupes de contact, elles jouent un rôle décisif dans le portage des préoccupations environnementales. Elles parviennent à faire intégrer dans les résolutions l'essentiel de leurs principales préoccupations.

Elles mobilisent diverses stratégies pour cela. Un des aspects-clés du pouvoir qu'elles ont acquis dans les négociations tient à leur contestation de l'insuffisance des consultations conduites par les pays forestiers pour élaborer leurs R-PPs. L'alliance entre d'une part les ONGs internationales qui ont une certaine expérience des négociations internationales et des programmes multilatéraux comme le FPCF et d'autre part les organisations des sociétés civiles dont les R-PPs sont examinées qui ont davantage de légitimité à s'exprimer sur les processus de préparation à REDD+ de leurs propres pays est un second aspect des stratégies mises en place par les ONGs. Enfin, la recherche du soutien des bailleurs en est également un aspect important. Ces stratégies fonctionnent le plus souvent, mais ont leurs limites comme l'illustre l'échec de l'intégration d'une préoccupation majeure portant sur l'expansion de l'exploitation forestière dans le Sud-Est de la RCA.

Les bailleurs jouent également un rôle clé dans la défense des préoccupations environnementales, que ce soit en soulevant des préoccupations qui leur sont propres - comme le font systématiquement les Etats-Unis - en se faisant l'écho des revendications des ONGs (comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni pour l'Indonésie, le Royaume-Uni pour le Cambodge, l'Allemagne et les Pays-Bas pour la République du Congo) ou en utilisant les revues des pairs (comme l'AFD pour la RCA). L'implication de plusieurs d'entre eux dans des engagements bilatéraux avec certains pays forestiers du FPCF a par ailleurs des conséquences ambivalentes sur leur propension à tenir des positions critiques vis-à-vis de ces pays. Si, dans certains cas, ils formulent certaines critiques, celles-ci s'arrêtent dès lors que la poursuite du processus national REDD+ risque d'être remise en question, soit qu'il soit trop difficile pour le pays forestier concerné de répondre aux réserves qui seraient soulevées, soit qu'il devrait présenter à nouveau sa R-PP. Le caractère multilatéral et partenarial du FPCF fixe un cadre dans lequel les pays n'assument pas de porter frontalement une position adversative. Le plus souvent, ils considèrent donc qu'il leur est impossible d'assumer un positionnement frontal critique - et de demander notamment le report de la validation de la R-PP - étant donné la coopération bilatérale qui les lie avec le pays concerné (cf. l'AFD avec le Cameroun, la Norvège avec l'Indonésie) ; ils se tournent alors vers les réserves de la résolution.

Pour finir, le rôle de la Banque mondiale lors des négociations sur les R-PPs, notamment dans les groupes de contact en tant qu'animateur et force de proposition pour l'accord est apparu déterminant. Son objectif est de favoriser la progression du FPCF et d'atténuer la contestation. Pour faciliter les décisions, elle met un point d'honneur à ce que le consensus soit atteint au sein du groupe de contact pour ne pas que la négociation reprenne en plénière. Elle adopte à cette fin une stratégie coopérative s'efforçant de donner satisfaction aux revendications des ONGs tout en limitant les exigences formulées auprès des pays forestiers. Cela conduit à un double mouvement, globalement favorable à une bonne intégration, dans les résolutions, des préoccupations environnementales portées par les ONGs, mais dont la portée est limitée par des pressions pour ne faire figurer que les préoccupations essentielles, ou par le regroupement de plusieurs préoccupations au sein d'un même point ce qui en affaiblit la portée.

Quant aux pays forestiers, ils cherchent à favoriser la validation des R-PPs et l'allègement des contraintes qui pèsent sur eux, dans la mesure où ils envisagent les décisions prises comme de possibles précédents qui pourraient, si elles sont négatives ou trop exigeantes, leur porter préjudice ultérieurement (comme ce fut le cas d'ailleurs pour la RCA).

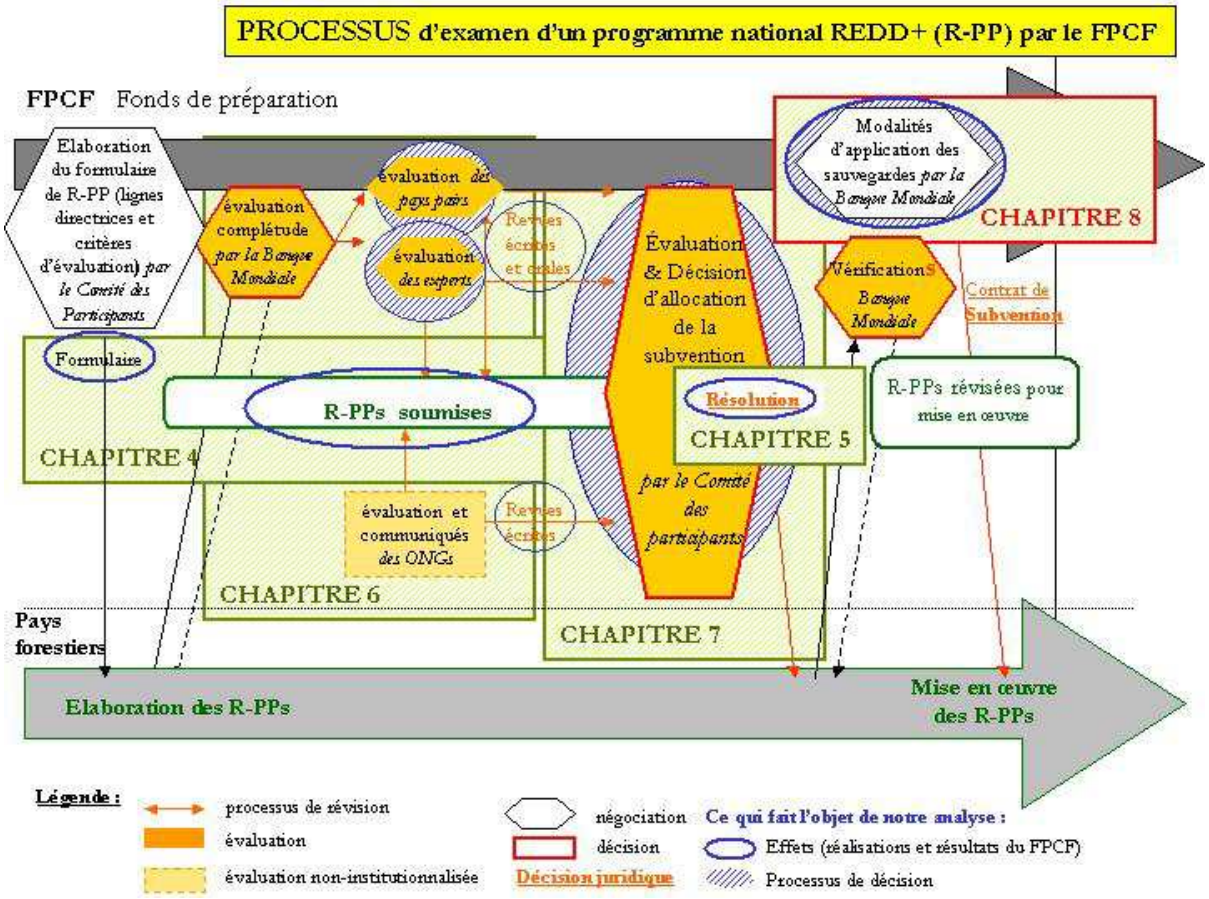
HUITIEME CHAPITRE - Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque Mondiale : un enjeu clé du potentiel d'efficacité environnementale des programmes nationaux REDD+ et du FPCF

Introduction

Dans les quatre chapitres précédents, nous avons souligné le fait que l'évaluation *ex-ante* des impacts environnementaux et sociaux jouait, *a priori,* un rôle essentiel pour l'efficacité environnementale des programmes nationaux REDD+ (appelées R-PPs pour Readiness Preparation Proposal en anglais) et, plus globalement, pour celle du processus FPCF. Pourtant, nous avons montré qu'en pratique, la question avait été largement vidée de sa substance, à plusieurs reprises : dans les instructions du formulaire de R-PP (cf. chapitre 4), dans le contenu des R-PPs elles-mêmes (cf. chapitre 4) et dans les décisions sur les R-PPs prises par le Comité des participants sur la base des évaluations des experts (cf. chapitre 5, 6 et 7). En fait, seule la dimension procédurale de cette évaluation environnementale et sociale stratégique, qui impose la réalisation d'importantes consultations, semble ne pas avoir été altérée (cf. chapitre 7).

Si l'évaluation environnementale *ex-ante* et l'application des sauvegardes qui lui est étroitement liée ont été fortement affaiblies, ce n'est cependant pas en toute discrétion ; il s'est agit des sujets les plus âprement négociés au sein du fonds de préparation du FPCF. Dans ce chapitre nous cherchons à éclairer les enjeux qu'ont revêtu ces négociations et à expliquer pourquoi les dispositions en faveur d'une meilleure efficacité environnementale ont été affaiblies. Pour ce faire, nous nous penchons dans un premier temps, sur les politiques de sauvegardes environnementales et sociales qui sont le socle des exigences du FPCF en matière d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (partie 1). Après avoir mis en évidence le contexte juridiquement contraignant dans lequel se trouve prise la Banque mondiale avec ces sauvegardes environnementales et sociales, nous analysons dans un second temps, les deux négociation majeures qui ont eu lieu entre 2009 et 2012, au sujet de l'application des sauvegardes au fonds de préparation du FPCF et les implications qu'elles ont eues sur le processus FPCF dans son ensemble (partie 2).

Illustration 78 : Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF auquel est consacré ce chapitre. Source : *Auteur.*



1. Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale, des garanties institutionnelles et juridiques permettant, a priori, une bonne prise en charge des enjeux environnementaux liés à REDD+

Dans cette partie, nous nous penchons de plus près sur ces politiques de sauvegarde sociales et environnementales de la Banque mondiale pour voir dans quelle mesure elles permettent de garantir une bonne efficacité environnementale des R-PPs. Dans un premier temps (1.1), nous présentons les sauvegardes et nous interrogeons leur pertinence au regard des enjeux environnementaux posés par REDD+. Dans un second temps (1.2), nous nous penchons sur leur mise en œuvre ; dans un troisième temps enfin (1.3), nous présentons le mécanisme de recours existant, destiné à en garantir la bonne application.

1.1. Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale : des conditionnalités pertinentes pour REDD+ mais dont la dimension positive est traitée de façon amigüe par la Banque elle-même

Les politiques de sauvegardes environnementales et sociales peuvent-elles garantir une bonne prise en compte des enjeux environnementaux de REDD+ ? En particulier, couvrent-elles bien les deux facettes « ne pas causer de dommages » (« *do no harm* ») et « viser des bénéfices additionnels » dépassant le carbone (« *do good* ») (cf. chapitres 1, 2 et 4)? C'est ce sur quoi nous nous penchons dans la sous-partie qui suit.

1.1.1. Les politiques de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque mondiale

Parmi les institutions de développement, en particulier les banques d'investissement et de développement, la Banque mondiale fait référence pour les règles d'opération dont elles s'est dotée afin de prendre en charge les incidences sociales et environnementales des projets et programmes qu'elle finance. C'est dans les années 80, dans un contexte de forte contestation sociale suscitée par les impacts désastreux de grands projets d'investissement, que la Banque mondiale adopte des politiques de sauvegarde environnementales et sociales (Inspection Panel, 2009). Elle est alors déjà dotée de procédures et de politiques opérationnelles[387] qui stipulent les dispositions juridiquement contraignantes auxquelles tout prêt ou subvention est soumis. En adoptant des sauvegardes sociales et environnementales[388], elle fait un pas de plus, un pas conséquent dont témoignent le contenu des sauvegardes et la procédure de recours qui leur sera associée quelques années plus tard (cf. sous-partie 1.3). S'il est un signe de la qualité de ces sauvegardes, c'est bien d'ailleurs la reconnaissance que leur portent les ONGs (BICUSA & WRI, 2011). Aujourd'hui, les sauvegardes de la Banque mondiale sont connues pour être parmi les plus ambitieuses en la matière et elles sont prises comme exemple par d'autres institutions, notamment des banques de développement.

Ces sauvegardes sont au nombre de dix : deux politiques sociales, six politiques environnementales et deux politiques légales (IEG (Independent Evaluation Group), 2010) (cf. tableau n°18).

387 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64701637~pagePK:51628525~piPK:64857279~theSitePK:502184,00.html. Dernier accès le 1er février 2012.

388 http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0. Dernier accès le 1er février 2012.

Tableau 18 : Politiques opérationnelles de la Banque mondiale s'appliquant au FPCF. Source : (Traduit de FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010c, p. 23□ 32).

Objectifs des Politiques opérationnelles (OP) / Politique de la Banque (BP)
OP/BP 4.01. Evaluation environnementale. Aider à garantir la robustesse et la durabilité d'un point de vue social et environnemental des projets d'investissements. Favoriser l'intégration d'aspects sociaux et environnementaux dans le processus de décision[389].
OP/BP 4.04. Habitats naturels. Promouvoir le développement durable en soutenant la protection, la conservation, le maintien et la réhabilitation des habitats naturels et de leurs fonctions[390].
OP 4.09. Lutte anti-parasitaire. Minimiser et gérer les risques environnementaux et sanitaires liés à l'usage des pesticides et promouvoir des pratiques de lutte parasitaire efficaces et sûres[391].
OP/BP 4.10. Populations autochtones. Concevoir et mettre en œuvre des projets de telle sorte que la dignité, les droits et la culture des peuples autochtones soient tout à fait respectés et que par ailleurs ils ne souffrent pas d'impacts négatifs durant la mise en œuvre du projet et puissent en bénéficier d'une façon qui leur convienne[392].
OP/BP 4.11. Ressources culturelles physiques. Veiller à éviter la destruction et à préserver les ressources culturelles physiques[393].
OP/BP 4.12. Réinstallation involontaire. Eviter ou minimiser la réinstallation involontaire de personnes, et lorsque ce n'est pas faisable, améliorer ou au moins reconstituer les niveaux de vie antérieurs[394].
OP/BP4.36. Forêts. Réaliser le potentiel des forêts pour réduire la pauvreté de façon durable, intégrer les forêts dans un développement économique durable et protéger les services rendus par les forêts[395].
OP 7.50. Projets relatifs aux voies d'eau internationales S'assurer de prendre particulièrement en compte dans le projet les impacts qu'il pourrait avoir sur des voies d'eau internationales.
OP/BP/GP 7.60. Projets dans des zones en litige. S'assurer que si le projet a lieu dans une zone de litige, il ne compromet pas les positions et le statu quo en vigueur.
OP 4.37. Sécurité des barrages. Assurer la qualité et la sûreté des barrages existants ou en construction, s'ils ont un impact indirect ou direct sur le projet en cours[396].

Les deux politiques sociales concernent la réinstallation involontaire et les populations autochtones ; elles ont été adoptées les premières, en 1980 et 1982 respectivement. En 1988 c'est au tour de l'évaluation environnementale de l'être (Inspection Panel, 2009), puis aux autres mesures et procédures de sauvegarde environnementales, à savoir les habitats naturels, la lutte anti-parasitaire, les forêts, le

389 "*To help ensure the environmental and social soundness and sustainability of investment projects/strategies and to support integration of environmental and social aspects of projects/strategies into the decision-making process;"*

390 "*To promote environmentally sustainable development by supporting the protection, conservation, maintenance, and rehabilitation of natural habitats and their functions"*

391 *« To minimize and manage the environmental and health risks associated with pesticide use and promote and support safe, effective, and environmentally sound pest management"*

392 *"To design and implement projects in a way that fosters full respect for Indigenous Peoples dignity, human rights, and cultural uniqueness and so that they: (a) receive culturally compatible social and economic benefits; and (b) do not suffer adverse effects during the development process".*

393 *"To assist in preserving physical cultural resources and avoiding their destruction or damage. PCR includes resources of archaeological, paleontological, historical, architectural, religious (including graveyards and burial sites), aesthetic, or other cultural significance"*

394 *« To avoid or minimize involuntary resettlement and, where this is not feasible, to assist displaced persons in improving or at least restoring their livelihoods and standards of living in real terms relative to pre-displacement levels or to levels prevailing prior to the beginning of project implementation, whichever is higher"*

395 *"To realize the potential of forests to reduce poverty in a sustainable manner, integrate forests effectively into sustainable economic development, and protect the vital local and global environmental services and values of forests"*

396 *« To assure quality and safety in the design and construction of new dams and the rehabilitation of existing dams, and in carrying out activities that may be affected by an existing dam"*

patrimoine culturel et la sécurité des barrages (Banque Mondiale, 2005). Les deux politiques légales abordent quant à elles les questions que pose la mise en œuvre de projets dans des zones de litige ou en lien avec des voies d'eau internationales. L'ensemble de ces dix politiques de sauvegarde s'applique au FPCF. Six d'entre elles sont toutefois jugées plus pertinentes par la Banque mondiale : l'évaluation environnementale, les habitats naturels, les populations autochtones, les ressources culturelles physiques, la réinstallation involontaire et les forêts (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2011).

Pour ce qui nous concerne, ce sont avant tout les sauvegardes relatives aux forêts, aux habitats naturels, à l'évaluation environnementale et aux peuples autochtones qui apparaissent les plus pertinentes pour garantir une bonne efficacité environnementale des stratégies REDD+, dans la mesure où elles visent notamment à : « *protéger les services rendus par les forêts* », à « *favoriser l'intégration d'aspects sociaux et environnementaux dans le processus de décision* », à « *promouvoir le développement durable en soutenant la protection, la conservation, le maintien et la réhabilitation des habitats naturels et de leurs fonctions* » et enfin à « *concevoir et mettre en œuvre des projets de telle sorte que la dignité, les droits et la culture des peuples autochtones soient tout à fait respectées et que par ailleurs ils ne souffrent pas d'impacts négatifs durant la mise en œuvre du projet et puissent en bénéficier d'une façon qui leur convienne* » (Traduit de FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010c, p. 23 32).

1.1.2. La dimension positive des sauvegardes mal affirmée par la Banque mondiale

L'objectif général des politiques de sauvegardes environnementales et sociales énoncé dans le manuel des opérations est le suivant : « *Les mesures de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque sont conçues pour éviter, atténuer ou minimiser les impacts néfastes sur l'environnement et la société des projets financés par la Banque »* (Banque Mondiale, 2005). Au vu de cette définition, les sauvegardes ne semblent pas avoir vocation à favoriser les retombées positives des projets financés. Dans l'une des ses publications, le Panel d'inspection de la Banque - instance chargée d'instruire les plaintes relatives à la mauvaise application des sauvegardes (cf. sous-partie 1.3) – conforte d'ailleurs cette hypothèse selon laquelle, la portée des sauvegardes serait restreinte à une dimension visant à "*ne pas causer de dommages*": *"the direct objective of the Bank's safeguard policies is to "prevent and mitigate undue harm to people and their environment in the development process"* […], *so their focus is generally perceived to be on those who might lose as a result of Bank projects. The environmental assessment policy, for example, calls on Bank staff and borrowers to identify, avoid, and mitigate the potential negative environmental impacts associated with Bank lending operations"* (Inspection Panel, 2009, p. 9). La dernière version du formulaire de R-PP abonde également en ce sens[397].

[397] « *Sous-composante 2d : Établissement du CGES dans le respect des politiques de sauvegarde applicables, comme l'exige l'approche commune, pour atténuer et gérer les impacts et les risques associés à la mise en œuvre de la stratégie privilégiée pour REDD+* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2012, p. 13)

Pourtant, si l'on se réfère à l'énoncé de l'« évaluation environnementale », force est de constater que la recherche de retombées positives tombe également dans le périmètre de la sauvegarde : "*The Bank requires environmental assessment (EA) of projects proposed for Bank financing to help ensure that they are environmentally sound and sustainable, and thus to improve decision making. […] EA […] identifies ways of improving project selection, siting, planning, design, and implementation by preventing, minimizing, mitigating, or compensating for adverse environmental impacts and enhancing positive impacts"* (World Bank, 1999, p. 1).

La dimension positive des sauvegardes apparaît donc traitée avec ambiguïté par la Banque mondiale. L'étude sur les sauvegardes publiée conjointement par le FPCF et le programme ONU-REDD en 2011 rejoint ce constat (Moss & Nussbaum, 2011). Dans un paragraphe intitulé : "*Minimum safeguards vs positive benefits*", l'étude souligne en effet que « *les sauvegardes du FPCF mais aussi du programme ONU-REDD ont pour objectif additionnel [à celui de prévenir les dommages] celui d'accroître les opportunités de créer des bénéfices multiples »,* et qu' *« une importance insuffisante est peut-être accordée à cet objectif* »[398] (Traduit de : Moss & Nussbaum 2011, p18). Par ailleurs, plusieurs acteurs qui s'attachent à porter les préoccupations liées à la biodiversité et aux préoccupations autres que le carbone dans REDD+ - comme la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) ou l'Alliance pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité (CCBA) - s'accordent également sur le fait que la Banque mondiale assume mal la dimension positive de REDD+ (*entretien avec l'Alliance pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité, octobre 2010; entretien avec le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, mars 2012*).

L'ONG Bank Information Center (BIC) qui suit de près le processus de révision des sauvegardes dans lequel la Banque mondiale s'est engagée depuis 2012[399] abonde en ce sens et offre une explication d'ordre organisationnelle à la défaillance de la Banque à promouvoir la dimension "positive" des sauvegardes. *"Moving beyond do no harm: […] safeguards should be recognized and strengthened for their "doing good" contribution to the Bank's development agenda. The artificial separation of environmental and social staff who work on safeguards and those who work on social and environmental sustainability had fostered an unnecessary barrier to maximizing the utility of safeguard policies, the transfer of knowledge and the effectiveness of the Bank's interventions.* […] *In addition to further research on the development benefits of safeguards, the Bank should explore widening the scope of their application beyond harm prevention to the promotion of sustainable development."* (BICECA, 2011, p. 24).

---

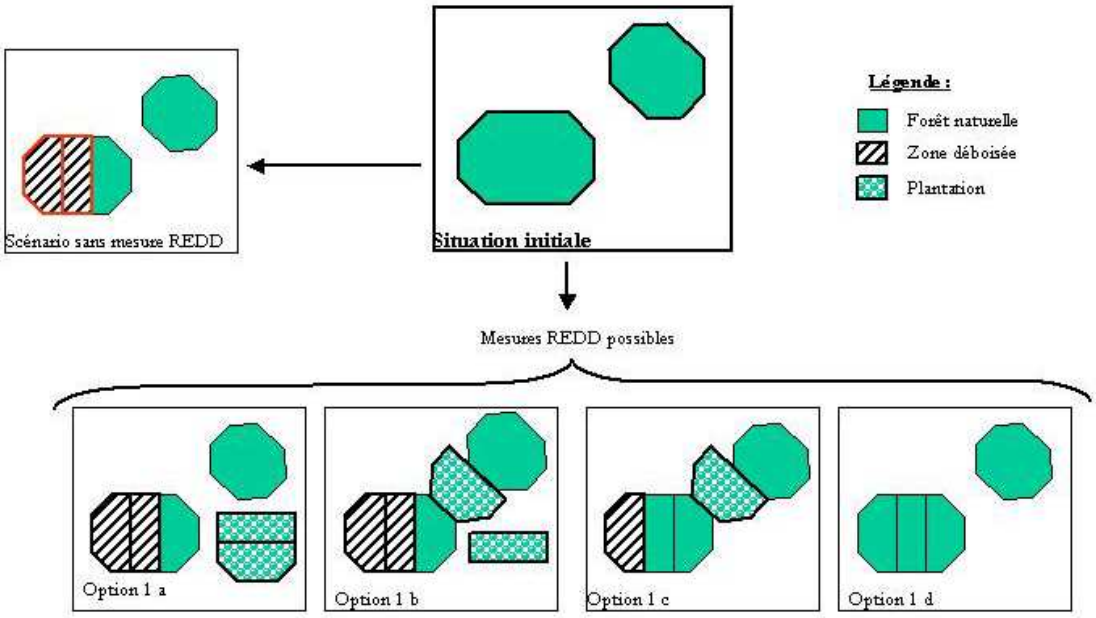
398 Traduit de : "*Current national readiness safeguards from the World Bank and UN-REDD Programme are aimed at preventing and mitigating harmful activities within national program development and implementation, with the additional but perhaps underemphasized aim of increasing opportunities for multiple benefits*" (Moss & Nussbaum 2011, p18).

399 http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies. Dernier accès le 1er novembre 2013

En somme, la Banque mondiale semble se refuser à assumer pleinement la double ambition de ses politiques de sauvegarde environnementales et sociales, à savoir à la fois « *éviter que les projets financés ne causent de dommages » mais aussi « favoriser les retombées positives des projets financés* ». Interprétée de façon ambitieuse, l'étude environnementale est en somme à même de relever les enjeux environnementaux de REDD+ dans leur double dimension. Dans la mesure où elle demande d'une part d'examiner les différentes alternatives au projet et d'autre part d'évaluer les impacts dans la zone d'influence du projet, elle doit permettre de garantir la sélection des options les plus pertinentes d'un point de vue environnemental[400]. Les reboisements pouvant potentiellement avoir lieu sur l'ensemble du territoire national, c'est tout le territoire national qui devrait être considéré comme la zone d'influence du projet. En conséquence, l'examen d'alternatives devrait permettre de mettre en regard, pour chaque projet de boisement (cf. options 1a, 1b et 1c de l'illustration n°79 ci-dessous) une option privilégiant la préservation des forêts naturelles menacées (cf. option 1d de l'illustration n°79 ci-dessous) - car le gouvernement peut potentiellement décider d'agir sur l'ensemble de son massif forestier. Par ailleurs, interprétée dans son sens fort, l'évaluation environnementale doit permettre de comparer différentes options de boisement (cf. options 1b et 1c de l'illustration n°79 ci-dessous, favorisant la connectivité). L'illustration n°79 reprend, à effort constant, et d'un point de vue théorique, les différentes alternatives que peut permettre de mettre à jour l'évaluation environnementale, si elle est bien appliquée.

400 "*The Bank requires environmental assessment (EA) of projects proposed for Bank financing to help ensure that they are environmentally sound and sustainable, and thus to improve decision making. […] EA evaluates a project's potential environmental risks and impacts in its area of influence; examines project alternatives; identifies ways of improving project selection, siting, planning, design, and implementation by preventing, minimizing, mitigating, or compensating for adverse environmental impacts and enhancing positive impacts. […] The Bank favors preventive measures over mitigatory or compensatory measures, whenever feasible"* (World Bank, 1999, p. 1)

Illustration 79 : Alternatives possibles pour les mesures REDD+, envisageables lors de l'évaluation environnementale. Source : *Auteur*



1.1.3. Les exigences procédurales des sauvegardes en matière de consultation

Nous avons vu dans les cinquième, sixième et septième chapitres que la conduite de consultations approfondies des parties prenantes étaient fortement revendiquées par les organisations de la société civile et que cette demande constituait l'une de leurs principales ressources pour peser dans la négociation. La Banque mondiale, pour sa part, utilise aussi fortement cette rhétorique de la participation. En effet, elle met en avant le soin employé à consulter largement et précocement les parties prenantes lors de la conception du FPCF[401] ; elle avance veiller à leur participation au niveau national, dans les processus de préparation à REDD+[402] : *« les activités de préparation doivent impliquer une discussion approfondie avec la société civile et les organisations de populations autochtones. La conception de la stratégie nationale de REDD doit être elle-même enracinée dans un processus élargi de consultation qui voit la représentation de la société civile, des organisations de populations autochtones et du secteur privé »* (FMT (Facility Management Team), s. d., p. 10). Qui plus est une partie entière de la R-PP doit être consacrée à expliquer cette participation (cf. chapitre 4) ; et en guise de recommandation, une note donnant des instructions sur *comment* conduire ces consultations a été rédigée en mai 2009 par l'Equipe de Gestion du FPCF (l'EGF) (FMT (Facility Management Team), 2009a) et complétée en 2011 - dans le cadre du rapprochement avec le

[401] « *dès l'été 2006 […] [elle] a engagé des consultations avec plusieurs pays et organisations, y compris des ONG actives dans le domaine de l'environnement. […] Ces consultations ont permis de souligner l'intérêt de la mise en place du fonds de partenariat avec un ensemble varié d'acteurs — solution qui permet de tenir compte équitablement des intérêts des donateurs, acheteurs, bénéficiaires, vendeurs et autres parties prenantes potentiels* » (FMT (Facility Management Team), s. d., p. 17).
[402] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/12

programme de préparation à REDD+ des Nations-Unies (ONU-REDD) - par des « lignes directrices concernant l'engagement des parties prenantes » et mettant l'« accent sur la Participation des Peuples Autochtones et Autres Communautés Dépendant de la Forêt » (FMT (Facility Management Team) & UN-REDD secretariat, 2011). En outre, si l'on se reporte aux rapports annuels du FPCF, on est confortée dans ce constat que la participation est un thème particulièrement important pour la Banque mondiale : dans le rapport annuel de 2009, deux des trois activités rapportées pour 2009 ont trait à la participation (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a) tandis que dans le rapport de 2011, on compte en 25 pages, 27 occurrences du terme « participation », se rapportant aux parties prenantes en général, aux peuples autochtones, aux populations forestières ou aux pays REDD+ (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011a).

Ces fortes revendications en matière de participation dans le cadre du FPCF et cette forte rhétorique de la Banque mondiale tiennent aux exigences procédurales de deux sauvegardes : celle relative aux populations autochtones (cf. supra) et l'évaluation environnementale qui requiert une large consultation des groupes risquant d'être affectés par le projet et des ONGs locales et exige de les impliquer le plus précocement possible, d'assurer la prise en compte de leurs préoccupations et de poursuivre les consultations dans le cours de la mise en œuvre[403] (Halverson, 2011).

La participation des parties prenantes peut donc constituer une ressource importante de la stratégie des ONGs, dans le sens où la Banque mondiale est engagée juridiquement à en garantir la mise en oeuvre. Nous avons vu que pour plusieurs R-PPs (Indonésie, République du Congo, Panama, Guyana, République Centrafricaine) le défaut de consultation avait d'ailleurs effectivement été utilisé comme argument par les ONGs pour freiner le processus de validation de celles-ci (cf. chapitres 5, 6 et 7). Le résultat a été mitigé, puisque aucune des R-PPs n'a été rejetée ; en revanche l'argument a pesé dans la décision finale en faveur d'une meilleure prise en compte des demandes des ONGs.

Avant d'aborder la mise en œuvre des politiques de sauvegarde, nous souhaitons dire quelques mots d'une autre exigence procédurale qui s'impose à la Banque mondiale et que les ONGs considèrent également comme une ressource dans le négociations à l'œuvre au FPCF : il s'agit de la politique relative à la diffusion d'information (*disclosure of information*), qui n'est ni une politique opérationnelle ni une politique de sauvegarde (World Bank, 2002a).

[403] "*Public Consultation : 14. For all Category A and B projects proposed for IBRD or IDA financing, during the EA process, the borrower consults project-affected groups and local nongovernmental organizations (NGOs) about the project's environmental aspects and takes their views into account. The borrower initiates such consultations as early as possible. For Category A projects, the borrower consults these groups at least twice: (a) shortly after environmental screening and before the terms of reference for the EA are finalized; and (b) once a draft EA report is prepared. In addition, the borrower consults with such groups throughout project implementation as necessary to address EA-related issues that affect them*" (World Bank, 1999, p. 2 3).

L'adoption d'une première politique de diffusion de l'information remonte à 1985, sous la pression de la société civile. En 1991, des organisations de la société civile obtiennent de la Banque mondiale qu'elle diffuse, avant l'approbation du projet, les études environnementales qui viennent d'être adoptées en tant que sauvegarde. En 1993, sous la pression de la société civile, mais aussi sous la menace d'un arrêt des financements de la part du Congrès américain, la Banque adopte une politique de diffusion de l'information formelle avec notamment la publication de documents d'information de projet et l'extension de l'accès à l'information une fois le projet approuvé. En 2001, à l'occasion d'une révision de sa politique de diffusion de l'information, la Banque décide de diffuser pour la première fois l'information relative aux prêts d'ajustement structurels. En 2005, une nouvelle révision a lieu qui accroît encore un peu la diffusion de l'information. En décembre 2009, la dernière révision en date s'achève sur de grandes avancées si l'on en croit BIC qui a largement travaillé avec la Banque mondiale sur le sujet : "*In December 2009, after a lengthy process in which BIC worked closely with the World Bank and other civil society organizations, the Bank released a revised policy on access to information. NGOs regard the new policy as a great triumph in that it is the most progressive international financial institution access to information policy to date. By establishing clear request mechanisms and opening up new categories of routinely disclosed information, the Bank significantly broadened its transparency horizon*"[404].

1.2. L'instruction et l'application des sauvegardes remises en question

Nous venons de présenter les sauvegardes environnementales et sociales s'appliquant au FPCF et d'analyser le discours que porte sur elles la Banque mondiale. Même si l'institution laisse planer une ambiguïté sur la propension de ces sauvegardes à garantir la recherche de retombées positives, et même si elles ne sont pas explicitées spécifiquement pour REDD+ comme le sont, en revanche, les garanties de Cancun ou les principes et critères du programme ONU-REDD (Programme ONU-REDD, 2012), elles semblent néanmoins pouvoir être le garant de stratégies REDD+ pertinentes et efficaces du point de vue des enjeux environnementaux posés par REDD+, sous réserve qu'elles soient bien interprétées et bien appliquées. Que peut-on dire de leur application ? Dans un premier temps, nous détaillons les nombreuses critiques dont elle fait l'objet (1.2.1). Nous nous penchons ensuite sur la façon dont la Banque initie leur instruction pour l'un des pays du FPCF et sur les premières limites qui peuvent d'ores et déjà être mises à jour (1.2.2).

1.2.1. Dysfonctionnements dans l'application des sauvegardes

L'instruction par la Banque mondiale de ses politiques opérationnelles, en particulier des sauvegardes, fait l'objet de vives critiques (BICECA, 2011; Goldman, 2005). Une première critique porte sur

[404] http://www.bicusa.org/issues/wbtransparency/. Dernier accès le 1er février 2012.

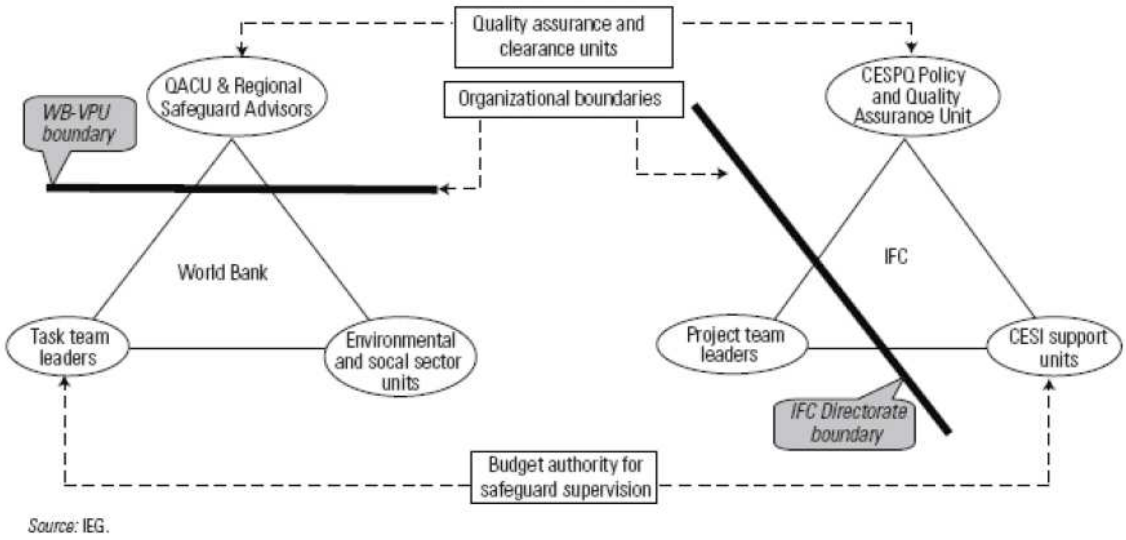
l'examen des alternatives prévu par l'évaluation environnementale. C'est d'ailleurs l'un des principaux motifs de contestation de l'application de cette sauvegarde. BIC qui suit de près le processus de révision des politiques de sauvegardes de la Banque mondiale exprime un *« besoin pour de meilleures analyses des alternatives alors que les compromis sont de plus en plus aigus »* (BICECA, 2011, p. 22). M. Goldman, qui a réalisé une étude approfondie au siège de la Banque mondiale à la fin des années 1990 va même plus loin, en dénonçant le fait que bon nombre d'évaluations environnementales ne fournissent aucune analyse des alternatives (Goldman, 2005, p. 115). On l'a vu plus haut, l'analyse des alternatives est pourtant essentielle pour le choix de projets ayant les dommages les plus faibles et les retombées positives les plus importantes.

La seconde critique porte sur la persistance d'une « culture de l'approbation » des projets. Ce dysfonctionnement était déjà pointé par le rapport Wapenhans (1992) - "*a system of incentives that rewarded approval over outcomes"* - qui a conduit à créer un mécanisme de recours en cas de non-conformité avec les sauvegardes (cf. 1.3). BIC soutient que les réformes entreprises au sein de la Banque depuis la publication du rapport ne sont pas parvenues à corriger ce système d'incitation à l'approbation des projets[405].

La troisième critique porte sur l'insertion organisationnelle, au sein de la Banque mondiale, des équipes responsables de l'application des sauvegardes et sur la gestion financière du projet. Pour BIC et pour M. Goldman, ces deux paramètres contribuent à expliquer les problèmes d'instruction des sauvegardes (BICECA, 2011; Goldman, 2005). Alors qu'à la Société Financière Internationale (IFC), l'équipe chargée d'instruire les sauvegardes ne dépend pas de l'équipe en charge du projet mais est rattachée à l'unité en charge de la qualité, à la Banque mondiale, en revanche, l'instruction à proprement parler des sauvegardes se fait par les spécialistes environnementaux et sociaux qui sont localisés dans les vices-présidences régionales (cf. illustration n° 80). Ils dépendent du chef de l'équipe de projet (TTL pour Task Team Leader) dont l'intérêt est de mener promptement le projet et de décaisser (Goldman, 2005, p. 124).

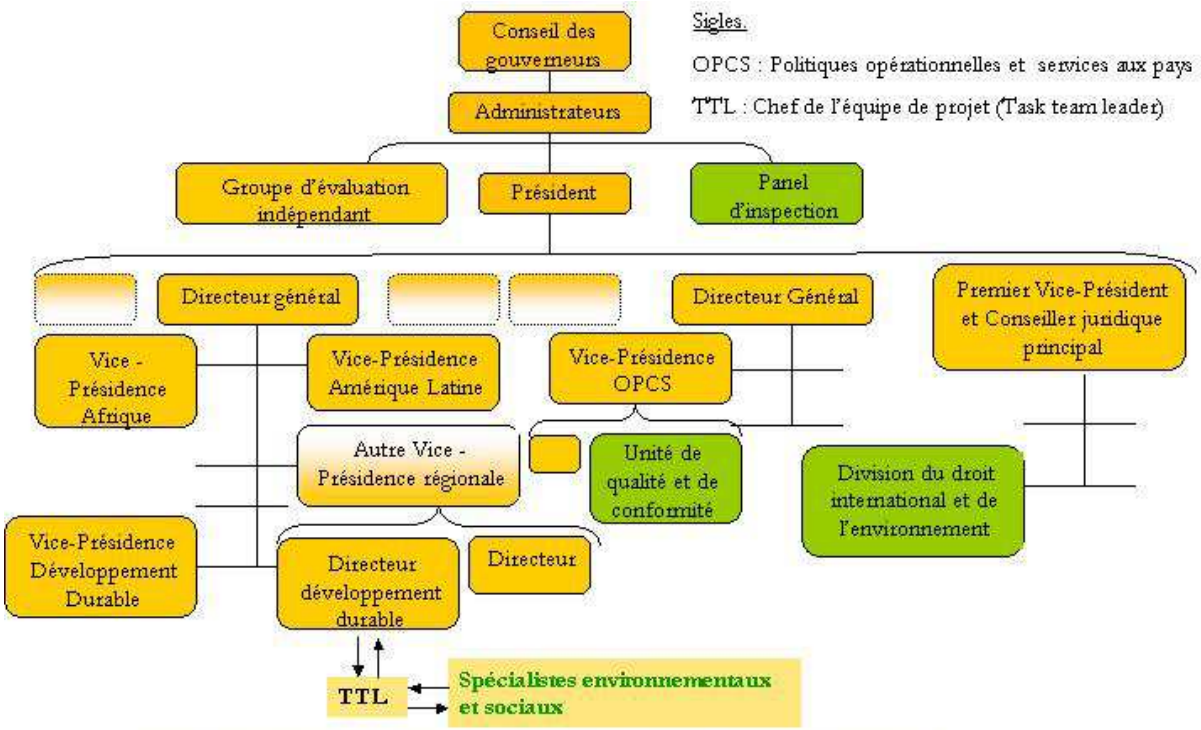
[405] *"more recent institutional reforms, such as the creation of the Sustainable Development Network in 2006, which incorporated the Environmentally and Socially Sustainable Development Network (ESSD), Infrastructure, Energy, Water and Agriculture and placed safeguard guidance, oversight and dispute resolution within OPCS [Operational policies and Country Services], has failed to correct a flawed incentive structure"* (BICECA, 2011, p. 8).

Illustration 80 : Modalités organisationnelles de l'évaluation des risques sociaux et environnementaux à la Banque mondiale et à la Société financière d'Investissement. Source: (BICECA 2011).



Même si à la suite de la parution du rapport Wapenhans, une « unité qualité et conformité » chargée de superviser l'instruction des sauvegardes et de conseiller les spécialistes environnementaux et sociaux a été créée au sein de la vice-présidence « Politiques opérationnelles et services aux pays » (OPCS en anglais), indépendante d'un point de vue organisationnel des vices-présidences régionales qui mettent en œuvre les projets, cela n'aurait pas permis de remédier au problème de dépendance des spécialistes environnementaux et sociaux vis-à-vis des équipes de projet (cf. illustration n°81).

Illustration 81 : Unités de la Banque mondiale en charge de l'instruction des sauvegardes et de la supervision de leur bonne mise en œuvre. Source : *Auteur.*



Sources: http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/FRENCH/Resources/organization_chart_fr.pdf
BICUSA & WRI 2011. Civil society action alert: World Bank safeguards review.
World Bank 2012. *Legal Vice Presidency Annual Report FY 2012. The Framework for Accountability within the World Bank.* Washington, D.C.

En outre, non seulement les spécialistes sociaux et environnementaux font partie de l'unité opérationnelle en charge de la mise en œuvre du projet mais c'est de surcroît le chef de l'équipe de projet qui est responsable de la part du budget du projet consacrée à l'instruction des sauvegardes. Il n'y a donc ni indépendance organisationnelle, ni indépendance financière des instructeurs des sauvegardes vis-à-vis des porteurs de projets dont l'intérêt est de voir le projet approuvé. Pour tenter de remédier à cela, la vice-présidence « Amérique Latine et Caraïbes » a entrepris de tester, depuis 2011, une initiative pilote dans laquelle un pourcentage du budget de chaque projet est retiré de la gestion par le chef de projet et confié directement aux spécialistes en charge d'instruire les sauvegardes (BICECA, 2011).

La quatrième critique concerne le manque de moyens (en termes de temps et d'argent) alloués à l'instruction des sauvegardes. Pour BIC, le « *manque de ressources et d'expérience* » entrave l'instruction rigoureuse des sauvegardes (BICECA, 2011). En s'appuyant sur un rapport du Groupe d'Evaluation Indépendant de la Banque mondiale, BIC souligne le fait que "*under the current system where the Task Team Leader controls the budget for preparing and monitoring projects, safeguards specialists are often the last to be paid and frequently dependent on actors that have less interest in having their project adequately assessed or monitored for social and environmental risks*" (BICECA, 2011, p. 9). En 1995, ce serait moins de quatre semaines et pas plus de 1% du budget des projets qui seraient consacrés à l'évaluation environnementale, alors même qu'elle

implique, en plus, de réaliser de larges consultations ; demander davantage de temps ou d'argent serait qui plus est mal vu (Goldman, 2005, p. 111,125).

Des dysfonctionnements dans l'application des sauvegardes sont-ils d'ores et déjà appréhensibles dans le cas du FPCF ?

1.2.2. L'instruction des sauvegardes pour la République du Congo, dans le cadre du FPCF, n'augure rien de bon

Le Document d'Information de Projet que la Banque mondiale a rédigé au sujet de la R-PP de République du Congo et que le Comité des Participants (CP) a validé (World Bank, 2011), laisse entrevoir une instruction superficielle des sauvegardes, qui ne pointe pas les problèmes environnementaux pourtant d'ores et déjà présents dans la R-PP, et qui témoigne d'une mauvaise appréciation des enjeux écologiques posés par certaines mesures REDD+ exposées par la République du Congo dans sa R-PP. Il n'augure rien de bon quant à l'instruction des sauvegardes dans le cadre du fonds de préparation du FPCF.

En effet, au moment d'identifier « les sauvegardes qui risquent de s'appliquer » (cf. tableau n°19), le document mentionne au sujet de la sauvegarde dédiée aux forêts que : « *globalement, les activités REDD+ envisagées vont avoir des impacts positifs importants sur les forêts, car l'objectif majeur du programme est de réduire la déforestation et la dégradation des forêts tout en contribuant au bien-être des communautés dépendantes des forêts* »[406] (traduit de World Bank, 2011, p. 8). Au sujet de la sauvegarde consacrée aux habitats naturels, il mentionne que : « *globalement, les activités REDD+ envisagées vont avoir des impacts positifs importants sur les habitats naturels, car le pays a mis en place une stratégie efficace pour réduire la perte de forêts naturelles* »[407] (traduit de World Bank, 2011, p. 8).

406 *"Overall, REDD+ activities are expected to have significant positive impacts on forests, in that the main goal of the program is to reduce deforestation and forest degradation, while contributing to the well-being of forest-dependent communities"* (World Bank, 2011, p. 8).
407 "*Overall, REDD+ activities are expected to have significant positive impacts on natural habitats, as the country puts in place an effective strategy to reduce loss of natural forests*" (World Bank, 2011, p. 8).

Tableau 19 : Extrait de la note de concept de la République du Congo. Source : (World Bank, 2011)

Safeguard Policies Triggered	**Yes**	**No**	**TBD**
Environmental Assessment (OP/BP 4.01)	**X**		
The Strategic Environmental and Social Assessment (SESA) to be carried out under the project will serve to identify, avoid, and mitigate the potential negative environmental and social impacts associated with the final REDD+ Strategy. It will also serve to identify and promote potentially positive impacts and benefit sharing opportunities in connection with the Strategy. The SESA will influence the final national REDD+ Strategy, by ensuring that the consideration of social and environmental risks and potential impacts is a factor in its preparation. It will also provide guidance and key elements for the preparation of an Environmental and Social Management Framework (ESMF).			
Natural Habitats (OP/BP 4.04)	**X**		
The application of this policy seeks to ensure that all options proposed in the National REDD+ Strategy take into account the conservation of biodiversity, as well as the numerous environmental services and products that natural habitats provide to human society. Overall, REDD+ activities are expected to have significant positive impacts on natural habitats, as the country puts in place an effective strategy to reduce loss of natural forests. The SESA will address issues related to natural habitats and potential impacts of the National REDD+ Strategy, which will later be included in the ESMF.			
Forests (OP/BP 4.36)	**X**		
Overall, REDD+ activities are expected to have significant positive impacts on forests, in that the main goal of the program is to reduce deforestation and forest degradation, while contributing to the well-being of forest-dependent communities. Potential impact of the National REDD+ Strategy on natural forests will be assessed through the SESA and included in the ESMF. The SESA and associated ESMF will reflect the requirements of the Bank's Operational Policy regarding forest management, in particular as these relate to the establishment of plantations.			

Nous constatons que l'instruction des sauvegardes à ce stade ne fait pas concrètement référence au contenu de la R-PP, et se limite à énoncer des propos d'ordre très général sur l'objectif des sauvegardes et de REDD+. Ces propos apparaissent déconnectés des intentions effectivement formulées dans la R-PP et en donnent une vision erronée. En effet, il convient de rappeler qu'un encadré précisant l'ampleur des boisements envisagés dans le cadre de la stratégie REDD+ – 1 million d'hectares - et la nature de ceux-ci, a été intégré au document une fois celui-ci validé par le CP (cf. chapitres 4 et 7) (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2011, p. 81). Les risques de dommages environnementaux sont invocables à double titre, du fait d'une part de la nature des reboisements - *i.e.* essences exogènes à croissance rapide - et d'autre part de l'absence de réflexion sur le ou les sites concernés. Mais l'absence de recherche de bénéfices additionnels aurait également été à mentionner : comment se situent ces reboisements par rapport aux efforts faits pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts naturelles ? La connectivité entre massifs forestiers va-t-elle être encouragée ?

En somme, aucune analyse préliminaire des options stratégiques envisagées à ce stade par la R-PP n'est fournie dans cette évaluation de la Banque mondiale. Le propos est d'ordre très général et renvoie, au

stade de la mise en œuvre de la R-PP, la véritable appréciation du respect des sauvegardes : *"Potential impact of the National REDD+ Strategy on natural forests will be assessed through the SESA [Strategic Environmental and Social Assessment] and included in the ESMF [Environmental and Social Management Framework]. The SESA and associated ESMF will reflect the requirements of the Bank's Operational Policy regarding forest management, in particular as these relate to the establishment of plantations"* (World Bank, 2011, p. 8).

Ce document visant à donner une évaluation précoce de l'adéquation entre le projet envisagé par le pays et les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale est donc problématique dans le sens où il ne donne aucun élément préliminaire sur le respect des sauvegardes, alors même que des options stratégiques sont d'ores et déjà avancées par le pays. On peut faire l'hypothèse que le rédacteur de ce document s'est cantonné à la lecture de la partie de la R-PP consacrée à l'évaluation des impacts et aux sauvegardes (la composante 2d) et n'a pas lu l'ensemble de la R-PP, en particulier la partie consacrée à la stratégie REDD+ (la composante 2b) (cf. chapitre 4). Dans la mesure où la partie dédiée aux impacts et aux sauvegardes a été vidée de sa substance et où les pays se cantonnent à de simples propos déclaratifs portant sur la mise en place – à venir - des procédures visant à se conformer aux sauvegardes mais où ils ne donnent aucun élément de contenu (cf. chapitre 4), cela expliquerait mieux l'instruction superficielle des sauvegardes. Cela montre bien les répercussions négatives que peut avoir, sur l'instruction préliminaire des sauvegardes, la dilution des préoccupations environnementales dans le formulaire et dans les R-PPs (cf. chapitre 4). Le mécanisme de recours permettant de contester la mauvaise application des sauvegardes serait-il activable ? En quoi consiste t-il ?

1.3. Un mécanisme de recours pour contester une mauvaise application des sauvegardes

"*The Inspection Panel helps to maintain trust in our institution and regain it where it has been lost". "When the Board of the World Bank created the Inspection Panel 15 years ago, the primary objective was clear and important: to strengthen our accountability to the people affected by Bank financing and to our shareholders."* (Inspection Panel, 2009, p. v). C'est en ces termes que l'ancien président de la Banque mondiale, Robert Zoellick, présente le mécanisme de recours qui a été mis en place dans les années 1990, pour garantir la bonne application des politiques opérationnelles de la Banque : le Panel d'inspection. Dans quel contexte a t-il été créé ? Comment fonctionne-t-il ? Est-il souvent saisi ? Pourrait-il être saisi dans le cadre du FPCF ? C'est à ces questions que nous cherchons à répondre dans cette sous-partie 1.3.

1.3.1. Création et fonctionnement du Panel d'inspection de la Banque mondiale

Le Panel d'inspection a été créé en 1993 et rendu opérationnel en 1994. Il permet à tout groupe de personnes – associations de la société civile, organisations non gouvernementales ou citoyens – de contester l'application, dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale, des politiques opérationnelles de la Banque, en particulier les sauvegardes. Il est chargé d'instruire ces recours. D'un point de vue organisationnel, il est indépendant des départements opérationnels de la Banque[408] (Hunter, 1994; Inspection Panel, 2009) (cf. illustration n°81 ci-dessus). C'est une nouveauté car auparavant, seuls les Etats impliqués dans le financement des projets avaient accès à un mécanisme de recours, comme partie intégrante de l'accord qui les liait à la Banque.

A la fin des années 80, des projets d'investissement financés par la Banque sont dénoncés pour leurs conséquences environnementales et sociales désastreuses (Hunter, 1994) en dépit de l'existence des sauvegardes, et de fortes pressions sont exercées sur la Banque de la part de la société civile principalement. *"Indeed, the Bank has financed a seemingly endless line of poorly designed, environmentally damaging development projects, including the Sardar Sarovar dam in western India, the Yacyreta water project on the Argentine-Brazil border, the Pak Mun dam in Thailand, the Polonoroeste project in the Brazilian Amazon, the Transmigration project and Kedung Ombo dam in Indonesia, and several forestry projects in Cote d'Ivoire and Gabon"*[409].

Dans ce contexte de contestation sociale élevée, la Banque mondiale commissionne deux rapports qui formulent alors des conclusions très sévères à son encontre (Inspection Panel 2009; Clark 1999; Hunter 1994) ; la création du Panel d'inspection leur est couramment associé. Le premier, celui dit de la « Commission Morse » - du nom du responsable de l'enquête -, est commissionné par le conseil d'administration de la Banque alors que la société civile conteste fortement la construction du barrage Sardar Sarovar sur le fleuve Narmada en Inde[410] (Hunter, 1994). Le projet a été approuvé par le conseil d'administration de la Banque au début des années 80, et le chantier dure depuis déjà 7 ans ; il a conduit au déplacement de plus de 300 000 personnes (BICUSA & WRI, 2011; Goldman, 2005). Le rapport de la "commission Morse" identifie quant à lui des sérieux défauts de conformité à l'égard des sauvegardes (Inspection Panel, 2009) et documente : "*devastating human and environmental consequences of those violations*" (Inspection Panel, 2009, p. 3). Qui plus est, les conclusions vont au-delà du cas du

---

408 "*any affected party in the territory of the borrower which is not a single individual....The affected party must demonstrate that its rights or interests have been or are likely to be directly affected by an action or omission of the Bank as a result of a failure of the Bank to follow its operational policies and procedures with respect to the design, appraisal and/or implementation of a project financed by the Bank...provided in all cases that such failure has had, or threatens to have, a material adverse affect*" World Bank, 1993b. Resolution No. 93-10: The World Bank inspection panel. Washington, DC. http://www.ciel.org/Publications/issue1.html. Dernier accès le 16 novembre 2011.

409 http://www.ciel.org/Publications/issue1.html. Dernier accès le 16 novembre 2011.

410 http://www.bicusa.org/en/Article.12509.aspx. Dernier accès le 16 novembre 2011.

barrage Sardar : "*the problems besetting the Sardar Sarovar projects are more the rule than the exception to resettlement operations supported by the Bank*" (Hunter, 1994).

Au vu des conclusions du rapport et de la persistance de la contestation sociale, la Banque commandite peu de temps après une évaluation interne de son portefeuille de prêts. Ce rapport, aujourd'hui connu sous le nom du rapport Wapenhans (1992), confirme les problèmes de conformité avec les sauvegardes soulignés par le rapport Morse et dénonce la culture de l'approbation en vigueur, conduisant à un déclin de la qualité des projets (Hunter, 1994).

"*The Bank is not enforcing fully 78 percent of financial conditions in the loan agreements. Using the Bank's own criteria, the reviewers discovered that 37.5 percent of recently evaluated projects was unsatisfactory, up from 15 percent in 1981. […] The report linked the decline in project quality to a "pervasive" "culture of approval" for loans, whereby Bank staff members perceive the appraisal process as merely a "marketing device for securing loan approval," and pressure to lend overwhelms all other considerations*"[411]

L'adoption par le conseil d'administration de la Banque mondiale de la résolution portant création du Panel d'inspection est finalement précipitée par les pressions conjointes d'ONGs (CIEL, Environmental Defense Fund, Friends of The Earth) et de bailleurs, notamment le Congrès américain qui menace de suspendre sa contribution financière (Hunter, 1994)[412].

Au 15 octobre 2012, 82 recours envoyés au Panel d'inspection sont recensés[413]. Entre 1995 et 2009, un tiers des 64 recours reçus proviennent d'Amérique Latine et des Caraïbes, un autre tiers d'Afrique (hors Afrique du Nord) et un cinquième d'Asie du Sud. L'Inde est le pays qui a formulé le plus de requêtes. Par ailleurs, la majorité des plaintes sont recensés dans le secteur de l'énergie et des mines (IEG (Independent Evaluation Group), 2010).

Entre 1995 et 2009, 48% des politiques opérationnelles contestées dans les 64 recours (soit 138 sur 307) concernent les politiques de sauvegarde, en particulier les sauvegardes environnementales. Parmi les autres politiques opérationnelles contestées, figurent en bonne position la supervision du projet, la divulgation de l'information et la réduction de la pauvreté (IEG (Independent Evaluation Group), 2010). Dans son rapport sur 15 ans d'exercice, le Panel témoigne des "*exemples récurrents*" de « *non-respect dans les domaines les plus cruciaux mais aussi les plus complexes des politiques opérationnelles portant sur la*

411 http://www.ciel.org/Publications/issue1.html. Dernier accès le 16 novembre 2011.

412 "*The Panel was officially created by two resolutions of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Agency (IDA) on September 22, 1993 (Resolution IBRD 93–10 and Resolution IDA 93–6). It is referred to collectively as "the Resolution" because of their identical content. The Resolution specifies that the Panel has jurisdiction with respect to operations supported by the IBRD and the IDA*" (*ibid.*)

413 http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Requests%20for%20Inspection/23296534/Summary_IPNcases_Oct2012.pdf. Dernier accès le 15 octobre 2012.

réinstallation volontaire, les peuples autochtones, la protection des propriétés culturelles et l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur » [414]. Sur les 307 plaintes de violation des politiques de la Banque, un tiers a été reconnue par le Panel d'inspection.

Le Panel d'inspection est composé de trois personnes nommées par le conseil d'administration de la Banque mondiale pour une période de cinq ans, non renouvelable. Elles sont sélectionnées « *sur la base de leur capacité à traiter en profondeur et de façon juste les plaintes qui leur sont adressées, sur leur intégrité, sur leur indépendance vis-à-vis des départements opérationnels de la Banque et sur leurs connaissances des questions de développement et des conditions de vie dans les pays en développement* »[415]. Un secrétariat assiste les 3 panélistes. « *Le Panel est indépendant des départements gestionnaires de la Banque, et s'acquitte de ses fonctions avec des ressources distinctes* » [416].

L'instruction d'une plainte par le Panel suit un processus avec des étapes et des échéances temporelles bien définies[417]. Lorsque le Panel reçoit la plainte, avant de l'enregistrer, il demande aux requérants de se rapprocher de l'équipe projet (*management staff*) (IEG (Independent Evaluation Group), 2010). Notons que cette étape n'est pas mentionnée par la Banque mondiale lorsqu'elle décrit le processus d'instruction d'une plainte[418] ; c'est le rapport du groupe d'évaluation indépendante qui la relate, sans toutefois dire en quoi consiste le rapprochement ni les motifs qui prévalent à l'enregistrement d'une plainte. Entre 1995 et 2009, le Panel d'inspection a enregistré 57 des 64 plaintes qu'il a reçues ; 10% ne l'ont donc pas été (IEG (Independent Evaluation Group), 2010).

Si la plainte est effectivement enregistrée, le Panel sollicite, dans un premier temps, des éclaircissements auprès de l'équipe en charge du projet, relativement aux griefs invoqués, et ce dans un délai de 21 jours. Au vu des informations fournies par le chef de projet, et d'autres informations qu'il a pu trouver, notamment grâce à une visite de terrain, le Panel a 21 jours pour formuler une recommandation, qui peut être de ne pas donner suite à la plainte ou au contraire de l'instruire ; il peut aussi solliciter un délai supplémentaire pour essayer que les requérants et les gestionnaires de la Banque résolvent leurs différends.

---

414 "*non compliance in some of the most crucial but also most complex policy areas of Involuntary Resettlement, Indigenous Peoples, Protection of Cultural Property, and assessment of borrower capacity*" (Inspection Panel, 2009).

415 Traduit de : "*on the basis of their ability to deal thoroughly and fairly with the requests brought to them, their integrity and independence from Bank Management, and their exposure to developmental issues and living conditions in developing countries*" http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,menuPK:64129249~pagePK:64132081~piPK:64132052~theSitePK:380794,00.html. Dernier accès le 16 octobre 2012

416 Traduit de : "the Panel is independent of Bank Management and is provided with separate resources to discharge its functions » *Ibid.*

417 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20173251~menuPK:64129467~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html. Dernier accès le 16 octobre 2012

418 *ibid.*

Dans le cas où il recommande de mener l'enquête, il doit obtenir l'autorisation du conseil d'administration. Entre 1995 et 2009, 31 des 64 plaintes reçues, soit 48% des plaintes initiales, ont reçu l'autorisation du conseil d'administration et ont donné lieu à une investigation du Panel d'inspection (IEG (Independent Evaluation Group), 2010). Si l'autorisation est octroyée, l'enquête de plusieurs semaines, voire souvent plusieurs mois, peut commencer. Elle consiste en un passage en revue des documents du projet incriminé et en des visites de terrain. Les coûts sont imputés au budget du projet. Des assistants peuvent être contractualisés par le Panel pour les aider dans leur mission.

Une fois le rapport d'investigation réalisé, il est soumis en parallèle d'un côté aux « équipes projet » pour avis motivé, et de l'autre côté au conseil d'administration. C'est ce dernier qui décide des suites à donner à la plainte, en se fondant à la fois sur le rapport d'investigation du Panel et sur la réponse du département gestionnaire (*management*) qui aura dû être formulée dans un délai de 6 semaines.
« The Board meets to consider both the Panel's Investigation Report and Management's recommendations, and decides whether to approve the Management's recommendations which are intended to bring the Project into compliance in accordance with Bank policies and procedures. The Board may, at this stage, ask the Panel to verify whether Management conducted appropriate consultations with the Requesters and affected people prior to approving Management's recommendations for remedial measures »[419].

Le site Internet n'est pas explicite sur le fait que dans plusieurs cas, le conseil d'administration ne suive pas les recommandations des opérationnels et que le projet soit arrêté.
La saisine du Panel d'inspection est un coup dur pour la Banque mondiale, en termes de réputation et en termes économiques. Les coûts de recours au Panel d'inspection sont imputés au budget du projet. D'après une enquête conduite par le Groupe d'Evaluation Indépendante auprès des gestionnaires de projet, ces coûts seraient de l'ordre de 100 000 dollars américains, lorsque le Panel ne mène pas d'enquête et ils dépasseraient les 500 000 dollars américains lorsqu'une enquête serait conduite (IEG (Independent Evaluation Group), 2010).

Au sein de la Banque, la saisine du Panel est prise avec le plus grand sérieux, en témoigne l'un des spécialistes chargés des forêts au département Agriculture et développement rural de la Banque mondiale : " *The Panel is an intimidating oversight mechanism (for Bank staff at least), and has resulted in people losing their positions. We consider the Panel to be the final arbiter of matters regarding safeguards policy implementation, and an IP [Inspection Panel] investigation is taken with enormous seriousness internally* "[420].

---

419 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20173251~menuPK:64129467~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html. Dernier accès le 16 octobre 2012.
420 Extrait d'un mail personnel en date du mercredi 24 juin 2009

1.3.2. Des précédents dans le secteur forestier utilisés par les ONGs du FPCF comme moyens de pression sur la Banque mondiale

Dans les secteurs forestier et de l'aménagement du territoire, quatre projets ont fait l'objet de recours auprès du Panel d'inspection depuis 2005 : un projet foncier en 2009 et un projet forestier en 2006 au Cambodge[421], un projet foncier en 2009 au Panama et un projet forestier en 2005 en République Démocratique du Congo (RDC) [422]. La saisine du Panel d'inspection en RDC est particulièrement à propos pour le FPCF, du fait de la nature du projet concerné et des motifs invoqués. En effet, une large part du projet concernait des réformes institutionnelles et réglementaires, à l'image de celles qui sont en jeu dans le cadre du fonds de préparation du FPCF. La composante du projet sur laquelle la plainte s'est fondée était relative à la mise en place d'un nouveau régime de concessions et à la réalisation d'un zonage des provinces les plus boisées du pays (The Inspection Panel, 2007), type d'activité envisagé dans de nombreuses R-PPs, en particulier dans celles des pays du Bassin du Congo (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011; Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme, 2010; Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010). Le Panel a considéré que "*Bank Management has given inadequate attention to the social and environmental impacts of projects involving institutional and regulatory reform, as compared with infrastructure projects. For example, in the DRC forest-related operations it was found that the environmental and social impact of institutional reform was often underestimated*"[423].

La plainte a été déposée par une communauté de Pygmées qui a estimé ne pas avoir été consultée sur le projet. Après avoir mené une enquête approfondie – consignée dans un rapport de plus de deux cent pages (The Inspection Panel, 2007)-, le Panel d'inspection a considéré que le projet avait effectivement enfreint les politiques de sauvegarde correspondant à l'évaluation environnementale et aux populations autochtones. Le Panel a reconnu qu'aux phases précoces du projet, des communautés de Pygmées n'avaient pas été recensées[424]. Par ailleurs, le Panel a considéré qu'une étude environnementale du type

421 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:22513320~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html et http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/05/12395183/cambodia-forest-concession-management-control-pilot-project-third-progress-report-board-executive-directors-implementation-managements-action-plan-response-inspection-panel-investigation-report et http://www.globalwitness.org/fr/node/3504. Derniers accès le 1er février 2012.

422 http://www.illegal-logging.info/item_single.php?it_id=572&it=document. Derniers accès le 1er février 2012.

423 http://www.illegal-logging.info/item_single.php?it_id=572&it=document. Derniers accès le 1er février 2012.

424 "*the Panel finds that Management did not carry out appropriate screening as required in the early stage of the Project to determine the possible presence of indigenous peoples. Management failed to identify the existence of Pygmy communities in areas affected by the Project. This does not comply with OD 4.20*" (The Inspection Panel, 2007, p. xvi).

de celles conduites pour les projets de catégorie A, à fort impact, aurait dû être menée pour l'activité de zonage, même si le projet dans son ensemble n'était pas classé dans cette catégorie[425].

Ces enquêtes récentes du Panel d'inspection dans les secteurs forestier et de l'aménagement du territoire sont invoquées à plusieurs reprises, et ce dès les débuts du FPCF, par les ONGs impliquées dans la mise en œuvre du programme. Le 7 septembre 2007, avant même le lancement du FPCF, plusieurs ONGs (Forest Monitor, Global Witness, Greenpeace et RainForest Foundation) envoient une lettre ouverte au futur directeur du FPCF, Benoit Bosquet, pour lui signifier leurs inquiétudes de voir le FPCF financer l'expansion de l'exploitation forestière et cela aux dépens de la conservation des forêts et de la lutte contre la pauvreté, raison d'être de la Banque mondiale. En ouverture de leur argumentaire, ces ONGs rappellent fort à propos les récentes « déconvenues » que la Banque mondiale a connues au Cambodge lorsque le Panel d'inspection de la Banque y a été saisi. Un terme avait alors été mis au projet forestier en cours. *"Experience in Cambodia, a subject now familiar to World Bank President Robert B. Zoellick following his recent visit, provides a case in point. In 2006, the World Bank Inspection Panel found that, "...the Bank chose to give primary emphasis in the Project's design to the technical and financial aspects of concession reform at the expense of environmental and social aspects." In particular, "…the Project did not seem to take on the key objective of using the potential of forests to reduce poverty." The Inspection Panel also found that industrial-scale logging had "contributed to significant degradation of Cambodia's natural forests and… hastened the conversion of forests to other forms of land use." It would be tragic if projects initiated under the FCPF made the same mistakes"* (Forest Monitor, Global Witness, Greenpeace, & rainforest Foundation, 2007, p. 1).

Deux mois plus tard, le 12 novembre 2007, plusieurs ONGs adressent un nouveau communiqué à la Banque mondiale, où il est encore question du Panel d'inspection (Bank Information Center & al, 2007). Elles évoquent à nouveau les interventions du Panel au Cambodge et en RDC, des interventions qui témoignent selon elles de défaillances systémiques des sauvegardes et des politiques opérationnelles. Elles interpellent la Banque sur sa capacité à se remettre en question et à ouvrir le dialogue sur ses actions dans le secteur forestier, alors même qu'une revue à mi-parcours de sa stratégie Forêt vient d'être finalisée, sans aucun débat public.

Les précédents en matière de saisine du Panel d'inspection dans le secteur forestier, en particulier sur des programmes de type stratégique consistant davantage en de la planification qu'en des investissements – comme en RDC -, sont fort à propos pour le fonds de préparation du FPCF. Ils sont présents à l'esprit tant des ONGs qui les envisagent comme des moyens de pression pour peser sur les

425 "*The Panel finds that the potential impacts of land use planning in DRC should have been analyzed as part of a "Category A" EA. The failure to develop an environmental (and social) assessment which addressed these issues, at the time when the forest zoning plan was part of the Project, does not comply with OP 4.01. Dropping the zoning element from the Project has had important consequences, as detailed in the Panel's report*" (The Inspection Panel, 2007, p. 84).

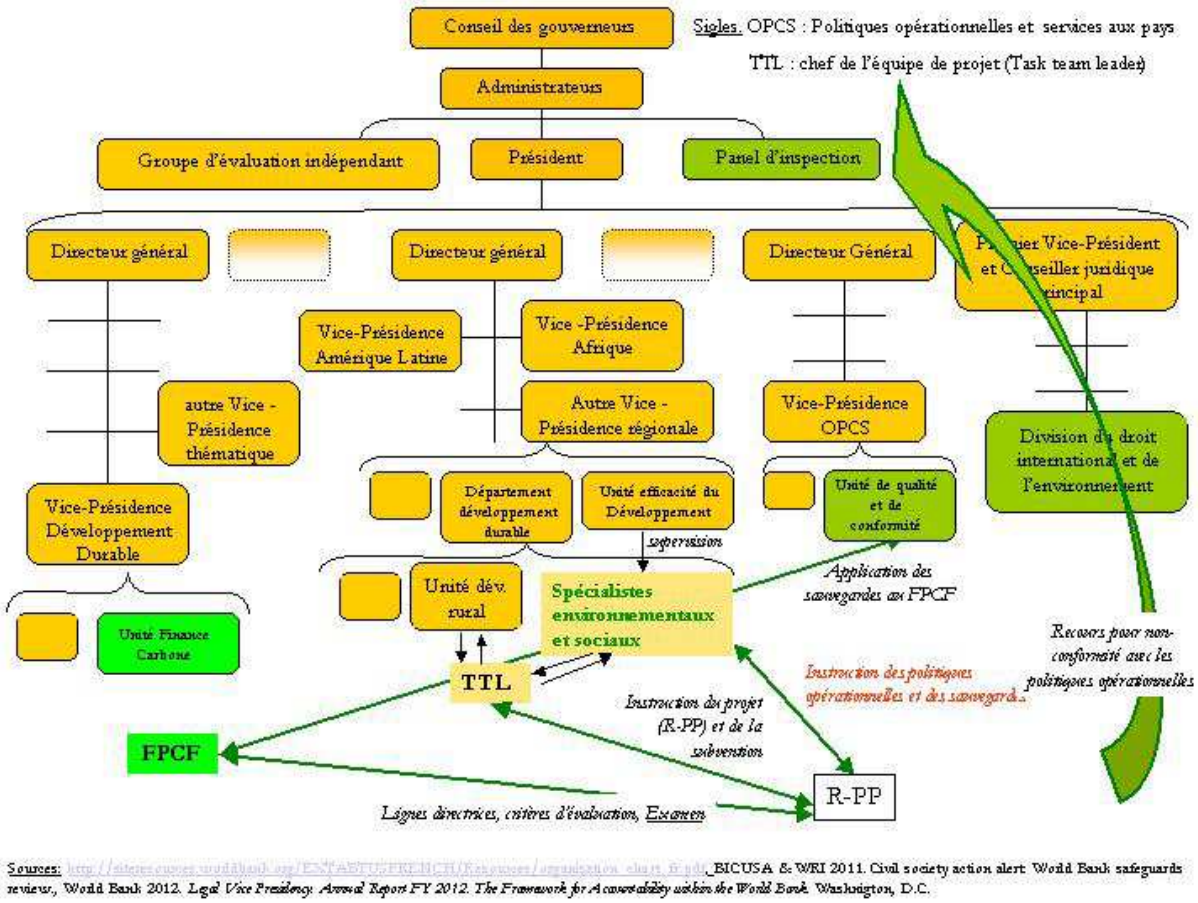
orientations prises par le FPCF que de la Banque mondiale pour qui ils sont comme des épées de Damoclès. Ce mécanisme de recours en cas de mauvaise application des sauvegardes apparaît donc être une ressource stratégique importante des ONGs dans leur entreprise d'orienter le FPCF dans une direction plus pertinente pour la biodiversité.

1.4. Conclusion

Dans cette première partie, nous nous sommes penchée sur les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale, qui contraignent juridiquement les décaissements de l'institution. Nous avons tout d'abord montré la pertinence de ces sauvegardes pour l'efficacité environnementale du FPCF, malgré des ambiguïtés persistantes sur le volet correspondant aux « retombées positives » et en dépit de la position frileuse adoptée par le FPCF à ce sujet. Nous avons aussi souligné l'importance de la dimension procédurale des sauvegardes et des politiques de la Banque mondiale, en matière de consultations et de transparence de l'information. Dans le cadre du FPCF, nous avons d'ailleurs vu dans les chapitres précédents que ces dispositions procédurales sont fortement exploitées par les ONGs car elles s'appliquent dès les stades de conception des projets – des R-PPs - et ensuite tout au long de la mise en œuvre, à la différence des dispositions substantielles des sauvegardes qui sont plus difficilement évaluables à des stades amont de la mise en œuvre.

Nous avons ensuite souligné le rôle crucial joué par le Panel d'inspection pour permettre de contester la mauvaise application des sauvegardes ; or celle-ci est fréquente du fait de forts enjeux organisationnels et financiers dans l'instruction et la mise en œuvre des projets financés par la Banque. L'indépendance de ce mécanisme de recours vis-à-vis des départements opérationnels chargés de mettre en œuvre les projets lui donne un bon rôle de contre-pouvoir (cf. illustration n°82) ; toutefois son indépendance n'est pas totale, puisque ses décisions sont sujettes à l'approbation du Conseil d'administration de la Banque mondiale et que ses membres sont rémunérés par la Banque elle-même (cf. annexe n°8.1).

Illustration 82 : Entités organisationnelles impliquées dans l'application des sauvegardes au FPCF. Source : *Auteur.*



Sources: http://siteresources.worldbank.org/ESTABTUSFRENCH/Resources/organisation_chart_fr.pdf, BICUSA & WRI 2011. Civil society action alert World Bank safeguards review., World Bank 2012. *Legal Vice Presidency. Annual Report FY 2012. The Framework for Accountability within the World Bank.* Washington, D.C.

Dans la partie suivante, nous analysons en détail les vives négociations qui ont marqué le FPCF entre 2009 et 2011 au sujet de l'application des sauvegardes au fonds de préparation. L'enjeu était de taille pour la Banque mondiale : d'un côté la conformité avec ses dispositions juridiques et sa réputation, de l'autre ne pas freiner la progression du FPCF et *in fine* les décaissements.

2. D'intenses négociations pendant trois ans au sujet de l'application des sauvegardes environnementales et sociales au fonds de préparation du FPCF

Dès 2009 et les soumissions des premiers R-Plans au FPCF, la question des modalités d'application des sauvegardes au fonds de préparation se pose. En matière de consultations et d'évaluation *ex-ante* des impacts, les trois R-Plans ne satisfont à l'évidence pas les exigences des sauvegardes (cf. chapitre 5). La conformité aux sauvegardes et la progression du FPCF vont rentrer en tension.

A cela s'ajoute un élément contextuel : la Banque mondiale est en plein processus de révision de ses politiques de sauvegarde. Nombre d'ONGs, parmi lesquelles BIC, sont particulièrement attentives à, voire s'impliquent dans ce processus de réforme ; en témoigne la lettre d'un collectif de 200 ONGs adressée au président de la Banque R. Zoellick le 31 août 2011 à ce sujet (ActionAid international & al, 2011). Elles y formulent des objections sur le contenu de la réforme mais aussi sur l'insuffisance des consultations conduites lors de celle-ci. Sur le fond, les ONGs souhaitent un renforcement des sauvegardes, notamment une mise en conformité avec les conventions internationales. L'appel récurrent des ONGs au FPCF à voir le droit au Consentement Préalable Libre et Informé reconnu par la convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail, être repris par le FPCF fait écho à cette revendication. Les ONGs souhaitent également voir les sauvegardes étendues à d'autres préoccupations sociales, qui ne sont pas couvertes pas les dix sauvegardes actuelles. Elles souèvent également les problèmes de mise en œuvre : "*the Bank needs to strengthen its staff and management incentive structures to reward effective safeguard implementation and address long-standing weaknesses in monitoring and supervision, including the "culture of approval."* (ActionAid international & al, 2011, p. 2). La Banque et les ONGs impliquées dans la révision des sauvegardes envisagent la négociation relative à l'application des sauvegardes au FPCF comme un possible précédent ; l'enjeu qui réside dans cette négociation, pour la Banque comme pour les ONGs, dépasse donc le cadre du FPCF.

Dans cette partie, nous adoptons une approche chronologique, visant à montrer comment la prise en compte des impacts socio - environnementaux et notamment l'application des clauses de sauvegarde a été traitée par le FPCF sous forte influence de la Banque mondiale, comment celle-ci a tenté à deux reprises de contourner leur application au fonds de préparation. Dans un premier temps (2.1), nous nous penchons sur une première tentative d'affaiblissement de la portée des sauvegardes de la part de la Banque mondiale ; cette tentative trouve son dénouement avec l'accord du Comité des Participants de reporter à plus tard - à la phase de mise en œuvre des R-PPs - l'application des sauvegardes. Dans un second temps (2.2), nous nous penchons sur la seconde tentative de relâchement vis-à-vis des sauvegardes : l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre à travers la Banque mondiale a proposé de déléguer une partie de l'administration des subventions du FPCF à d'autres institutions qui ont des sauvegardes moins contraignantes.

2.1. En 2009, une première tentative réussie d'affaiblissement de la portée des sauvegardes

Alors que les trois premiers R-Plans sont soumis au FPCF, la Banque mondiale se trouve confrontée au dilemme suivant : comment octroyer aux pays la subvention de préparation de 3,6 millions de dollars et permettre au FPCF d'aller de l'avant, sans pour autant avoir à garantir, à ce stade, la conformité avec les

politiques de sauvegardes conçues pour des projets d'investissement. Ne peut-on justifier que leur application est inopportune à ce stade, sachant qu'il correspond justement à un stade préalable aux investissements ? Dans cette sous-partie, nous faisons le récit de la première tentative de la part de la Banque mondiale de contourner l'application des sauvegardes et de la négociation qui s'est tenue à ce sujet.

2.1.1. La procédure classique d'instruction d'un projet par la Banque mondiale et le moment de l'application des sauvegardes

Sur son site Internet, la Banque mondiale décrit l'instruction classique de ses projets comme un « cycle de projet » en 7 étapes : l'identification, la préparation, l'évaluation (*appraisal*), l'approbation (*approval*), la mise en oeuvre, l'achèvement et l' évaluation *ex-post*.[426]

La première étape consiste, pour la Banque mondiale et le gouvernement du pays concerné, à déterminer l'objet du projet. Elle aboutit à la rédaction, par l'*équipe projet* de la Banque, d'une Note de concept, qui reprend les objectifs du projet, les risques associés, les alternatives possibles, les bénéficiaires escomptés ainsi que le calendrier prévisionnel du processus d'instruction. Cette note est accompagnée de deux autres documents formalisés par l'équipe projet, à savoir un Document d'information du projet et une analyse préliminaire des sauvegardes, « *Integrated Safeguards Data Sheet* », qui identifie les questions-clés qui se posent relativement aux clauses de sauvegarde socio – environnementales risquant d'être activées.

La seconde phase, dite de « préparation », est dédiée à la réalisation d'études, selon des protocoles requérant une large participation, visant à préciser certains aspects du projet, et notamment à instruire les sauvegardes socio - environnementales identifiées lors de l'étape précédente. Il n'est pas rare que cette phase dure plusieurs années, lorsqu'il s'agit d'un grand projet d'investissement. "*Due to the amount of time, effort and resources involved, the full commitment of the government to the project is vital. The World Bank generally takes an advisory role and offers analysis and advice when requested, during this phase*"[427]. Les activités conduites au cours de cette phase sont entièrement à la charge du pays. La Banque n'intervient qu'à la marge sur quelques aspects d'assistance technique. C'est une phase cruciale lors de laquelle les

[426] La description qui suit se réfère à la présentation du cycle de projet diffusée sur le site de la Banque mondiale : How The Project Cycle Works http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120731~menuPK:5068121~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html. Dernière visite le 15 octobre 2012.

[427] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120731~menuPK:5068121~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html. Dernière visite le 15 octobre 2012

différentes modalités possibles de mise en œuvre du projet vont être envisagées et discutées, notamment à l'aune des études d'impacts socio - environnementales *ex –ante*.

La troisième étape, l'étape d'évaluation, consiste en une revue en profondeur, de la part du gouvernement d'une part et de l'équipe projet de la Banque d'autre part, des produits et résultats des phases précédentes, notamment des études démontrant la conformité du projet avec les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale. C'est l'opportunité également pour « les parties prenantes » de s'exprimer sur le projet tel qu'il est envisagé. "*The Bank team confirms that all aspects of the project are consistent with all World Bank operations requirements and that the government has institutional arrangements in place to implement the project efficiently. All parties agree on a project timetable and on public disclosure of key documents and identify any unfinished business required for final Bank approval*"[428]. Jusque-là aucun décaissement de la Banque mondiale n'a encore eu lieu, le financement des études préliminaires et des consultations étant à la charge du pays.

La quatrième phase correspond à la décision de financement. Une fois que le gouvernement du pays concerné et l'équipe projet de la Banque se sont mis d'accord sur « *tous les détails du projet* »[429], celle-ci rédige un Document de programme, accompagné de divers documents relatifs à la transaction financière, qu'elle soumet au Conseil des directeurs de la Banque (Bank's Board of Executive Directors) pour approbation. Le cas échéant, la mise en œuvre du projet à proprement parler peut alors commencer (cinquième étape), ponctuée par la réalisation d'une revue de progrès à mi-parcours. Arrivent ensuite le moment de l'achèvement du projet (sixième étape) et de l'évaluation *ex-post* finale par le Groupe d'Evaluation Indépendant de la Banque mondiale (septième étape).

2.1.2. La position de la Banque mondiale en matière d'application des sauvegardes au fonds de préparation du FPCF prête à changer

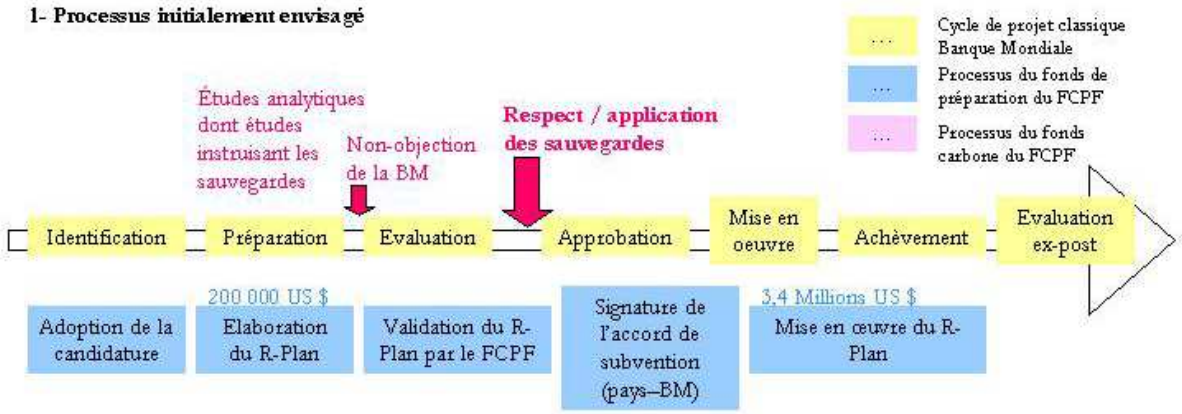
Les documents de cadrage initiaux du FPCF (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009c) considèrent clairement les programmes REDD+ financés par le fonds de préparation du FPCF comme des projets destinés à suivre la procédure classique d'instruction que nous venons de décrire (cf. illustration n°83). La phase d'identification correspondrait à l'élaboration puis à l'adoption du document de candidature (la R-PIN pour Readiness - Program Identification Note), tandis que la phase de préparation se traduirait par l'élaboration du R-Plan. Dans cette logique, l'évaluation de la conformité avec les politiques de sauvegarde et la décision de financement auraient donc lieu *avant* la mise en œuvre

428 *ibid.*

429 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120731~menuPK:5068121~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html. Dernière visite le 15 octobre 2012

du R-Plan et la signature de l'accord de subvention de 3,4 millions de dollars entre la Banque Mondiale et le pays concerné.

Illustration 83 : Cycle de projet initialement envisagé pour les programmes nationaux REDD+. Source : *Auteur.*



Jusqu'en mars 2009, l'EGF fait sienne ce séquençage à plusieurs occasions que ce soit dans le document de programme traitant de l'approbation des R-Plans (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009c) ou dans des présentations en réunion du Comité des Participants (cf. illustration n°84). Il y est clairement écrit que c'est pendant la période d'élaboration du document R-Plan que les études relatives aux clauses de sauvegarde doivent être conduites par le pays, à sa charge, et que c'est bien *avant* la soumission au CP, et surtout avant la signature de tout accord de subvention pour la mise en œuvre du R-Plan, que la Banque doit garantir la conformité avec les sauvegardes (cf. étape 5 de « non-objection » dans l'illustration n°84).

Illustration 84 : Extrait de la présentation de l'EGF « Procedures for Readiness Plan Review and Approval » lors de la seconde réunion du CP, à Panama en mars 2009. Source : (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a).

Mais la version révisée du formulaire du 19 mars 2009 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e) comporte des points obscurs et des ambiguïtés qui préfigurent les négociations qui vont suivre au sujet de l'application des sauvegardes. En effet, d'un côté elle suggère que toute signature de subvention requerra la conformité avec les politiques de sauvegarde (seconde moitié de l'alinéa 11 et alinéa 12), de l'autre, elle laisse entendre que la conformité avec les politiques de sauvegarde ne concerne que les pays qui ont demandé la subvention de 200 000 dollars pour élaborer leur R-Plan (première moitié de l'alinéa 11) - ce qui n'est d'ailleurs le cas d'aucun des trois pays dont les R-Plans sont examinés en juin[430]. Par ailleurs, les instructions données dans le formulaire de R-Plan accentuent l'ambiguïté : la nature des activités entreprises dans le cadre du fonds de préparation du FPCF tient lieu d'argument justifiant de ne pas réaliser d' « *évaluation socio - environnementale complète* » à ce stade[431] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2008, sect. 5).

L'allocution du représentant des ONGs, lors de la seconde réunion du CP en mars 2009, met le doigt sur cette ambiguïté et témoigne d'ores et déjà de l'attention que portent les ONGs au sujet. Citant la charte du FPCF, le représentant demande à ce que la Banque mondiale adopte un positionnement clair et ferme relativement à l'application des sauvegardes et ce, avant tout déboursement. Pour les ONGs, "*Partie 11* [du document de programme décrivant la procédure de soumission des R-Plans] *should be revised to clearly reflect the FCPF Charter that no FCPF financing will be authorized to any country for a readiness plan without a full safeguard policy review, including application of all World Bank safeguards and other relevant international standards"*(Bank Information Center, 2009). Pour donner force à son propos, il invoque les défauts de participation relevés dans bon nombre de processus de candidature au FPCF (Dooley et al., 2008) ; il exige de la Banque mondiale, en conséquence, qu'elle garantisse la conformité avec ses politiques de sauvegarde (notamment celle relative aux peuples autochtones) déjà lors de l'élaboration et de la validation des R-Plans, et à fortiori comme condition au financement de la mise en œuvre du R-Plan : *"many in the NGO community have noted that the R-Pin process was one which, in general terms, was marked by the absence of civil society participation, and feel that this, in part at least, explains the uneven quality, lack of data and*

---

430 *" 11. In parallel with the TAP review, where the FCPF has allocated grant resources to assist the REDD Country Participant in formulating its R-Plan, the World Bank task team assesses the World Bank Operational Policies and Procedures and clarify how the will apply during the execution of the Readiness Plan, as per the FCPF Charter, including the Bank's Safeguard policies3, and those applying to procurement4 and financial management5, by writing a Readiness Plan Assessment Memorandum. This assessment starts when the REDD Country Participant starts formulating its R-Plan. The Bank's assessment is shared with the submitting country with a view to allowing the country to enhance the quality of its R-Plan so that the R-plan complies with the Bank's Safeguards and the policies on procurement and financial management. The complete assessment must be completed before a grant agreement with the REDD country can be signed*

12. If the EGF determines the R-Plan to be complete, and if the Bank task team has no objection to the R-Plan with respect to the Bank's Safeguards and the policies on procurement and financial management, the EGF posts the revised R-Plan and the TAP synthesis review on the FCPF for review on the public website of the FCPF and notifies the PC and Observers two weeks prior to the scheduled PC discussion" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e, p. 8).

431 *"As the readiness process will only identify the REDD strategies and policy and project interventions and investments, but not finance the implementation of the forgoing (unless, the FCPF Carbon Fund will be involved in a subsequent carbon transaction with the country) a complete environmental and social assessment would not be needed nor desirable at this point. For this reason, the country may choose from a variety of instruments consistent with Bank Policy, such as EA, Strategic EA, Regional EA or Environmental and Social Management Framework (ESMF)"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2008, sect. 5).

specificity in their strategy ideas, that many on the PC have noted at this and previous meetings. Given this lack of participation, we believe that it is absolutely necessary that a full safeguard review be carried out to ensure that R-Plans are consistent with both WB internal policies as well as other relevant international standards. We call on the EGF to re-affirm this commitment and to make public the findings of such reviews" (Bank Information Center, 2009).

Au premier semestre 2009, certaines incohérences et certaines ambiguïtés dans les documents de cadrage produits par l'EGF révèlent d'ores et déjà les velléités latentes de la Banque mondiale à adopter, pour le FPCF, une procédure en matière de sauvegardes différente de celle qu'elle applique classiquement aux projets qu'elle finance.

2.1.3. La progression du FPCF remise en question par les nettes insuffisances des trois premiers R-Plans au regard des sauvegardes environnementales et sociales

Courant mai – juin, l'EGF prend connaissance des versions finales des trois R-Plans qui vont être examinées lors de la troisième réunion du CP qui se tient en juin à Montreux. Elle se rend alors compte du décalage entre d'un côté leur contenu et leur *degré de préparation* et de l'autre les attendus initiaux. Les R-Plans, en l'état, ne donnent clairement pas satisfaction aux exigences des sauvegardes environnementales et sociales (World Bank, 2009). Le non-respect des sauvegardes risque de conduire à différer l'approbation des documents et donc à retarder la progression du fonds de préparation du FPCF.

Début juin, peu de temps avant la réunion, l'EGF diffuse aux membres du CP deux documents. Le premier est une nouvelle version du formulaire (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2009a). Le nom « Propositions de Préparation à la REDD+ » (R-PP) remplace celui de R-Plan et la structure a radicalement changé (cf. chapitre 4). Le second document est relatif au rôle du CP dans la relecture et l'évaluation des R-PPs (FMT (Facility Management Team), 2009d). Cette note présente explicitement deux recommandations, qui requièrent toutes deux d'amender la charte. La première vise à modifier le nom de « R-Plan » en « R-PP », tandis que la seconde vise à faire évoluer le rôle du CP vis-à-vis des soumissions de R-PPs d'un rôle *d'approbation* (« *approve* ») à un rôle de *relecture et d'évaluation (« assess »)*. Pour ce qui est du premier objectif, l'EGF argumente que le terme de proposition « *décrit avec davantage d'exactitude le contexte des propositions des pays REDD à ce stade* »[432] : *"a country is not yet able to provide a definitive, detailed discussion of all the readiness components in a given country context […]. The solutions to all the*

[432] *"It is suggested that the term "plan" be replaced with a term that reflects that what a country is presenting is a diagnosis of its deforestation and forest degradation problems, and preliminary ideas for addressing these issues, how to organize and consult on efforts to do so, and how to fund those efforts. The document is therefore a "proposal" of actions envisaged to be undertaken and issues that a REDD country would address in order to become ready for implementing REDD, rather than an actionable plan"* (FMT (Facility Management Team), 2009d, p. 1).

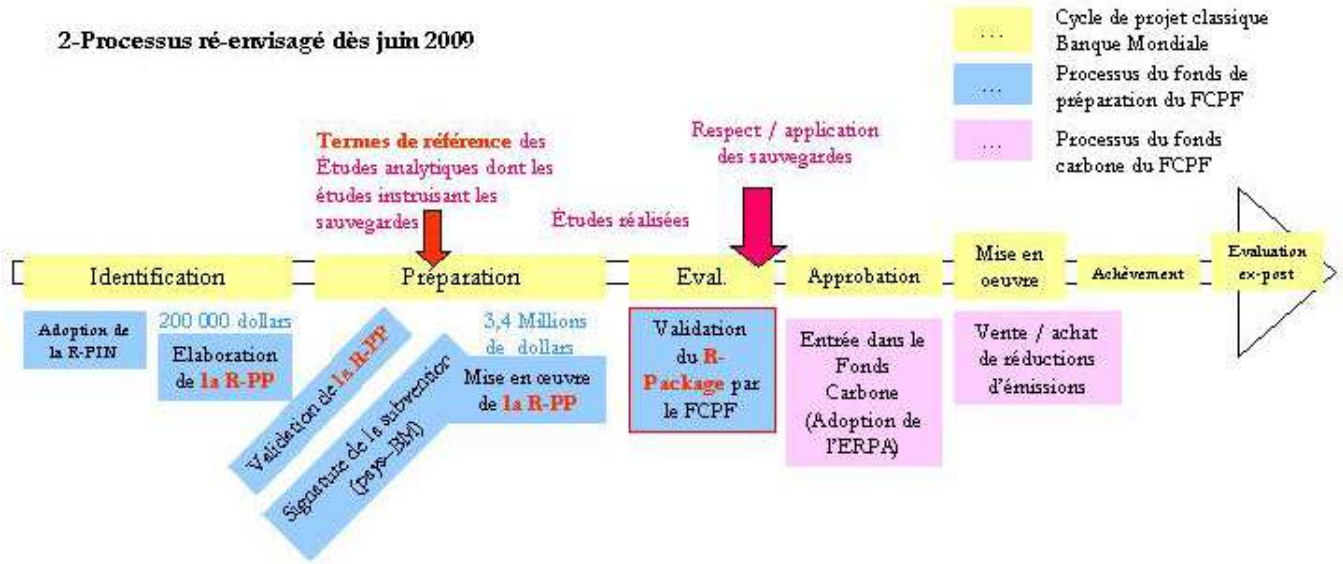
questions that are pertinent for REDD implementation are not available to a REDD country as yet. The document is therefore a "proposal" of actions envisaged to be undertaken and issues that a REDD country would address in order to become ready for implementing REDD, rather than an actionable plan" (FMT (Facility Management Team), 2009d, p. 1).

Même si la note ne fait aucune mention explicite de l'application des sauvegardes, la question est pourtant bien présente en arrière-plan. Rappelons que la phase dite « d'approbation » est celle qui vient entériner la conformité avec les sauvegardes et qui permet d'envisager le financement. Demander à ce que le CP n'ait plus de rôle « *d'approbation* »[433] ne peut être considéré comme une requête anodine de la part de l'EGF. Et ce, encore davantage, si l'on considère la détermination et la persévérance avec laquelle depuis lors et à chaque réunion, l'EGF reprend les langues qui fourchent en parlant *d'approbation* des R-PP, pour corriger : « *assessment* » ou « *endorsement of R-PP* » et « *approval of grant allocation* » (Lang, 2012b). D'ailleurs ce sont exactement les termes utilisés dans le « cycle de projet » qui sont repris dans la note.

La nouvelle procédure proposée par l'EGF est la suivante (cf. illustration n° 85) :*"the assessment of the R-PP by the PC concludes the proposal formulation phase* [phase d'identification du cycle de projet] *of the FCPF Readiness Fund operations (when the R-PIN and R-PP are formulated and submitted to the PC), and opens the preparation phase (when the preparatory work proposed in the R-PP is carried out)* [phase de préparation du cycle de projet]". *"In World Bank parlance, the activities carried out with support from the Readiness Fund constitute "preparation". The "implementation" of policies and projects are beyond the scope of what is eligible under the Readiness Fund*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d).

[433] *" the word "approval" suggests that the PC needs to "give formal sanction" or confirm the R-Plan "authoritatively".1 As the EGF has learned, formulation of an R-Plan has little or no precedent to follow" "* (FMT (Facility Management Team), 2009d, p. 1).

Illustration 85 : Cycle de projet re-envisagé pour les programmes nationaux REDD+. Source : *Auteur.*



Nous venons de montrer que peu avant la réunion de Montreux, dans un contexte où le programme ONU-REDD alors considéré comme concurrent du FPCF prend de l'importance et approuve l'octroi de subventions de préparation, la Banque mondiale quant à elle est sur le point de devoir refuser et différer l'adoption des R-Plans à cause de la non-conformité avec ses politiques de sauvegarde. Elle formalise alors sa proposition d'appliquer une procédure spécifique au fonds de préparation du FPCF, dans laquelle les sauvegardes n'auraient plus le rôle de « *verrou de financement* » (Carey, 2009) rôle qui leur est juridiquement assigné. Ce faisant, elle ouvre la négociation sur le report de l'application des sauvegardes.

2.1.4. La progression dans la mise en œuvre du FPCF : une préoccupation impérieuse à l'origine du report de l'application des sauvegardes

C'est lors de la troisième réunion du CP, qui se tient à Montreux en juin 2009, que le projet de l'EGF de différer l'application des sauvegardes à la fin de la mise en oeuvre des R-PP, lors de la production du « R-Package », se fait explicitement jour, et ce dans un contexte pour le moins tendu. En effet, d'une part l'EGF a été pressée de clarifier la position de la Banque vis-à-vis des sauvegardes, jugée obscure par les participants. D'autre part, des défauts de consultation patents - notamment à l'égard des populations autochtones - ont été dénoncés pour chacun des trois R-Plans examinés; deux associations représentant les peuples autochtones du Panama et d'Indonésie ainsi qu'une ONG internationale impliquée au Guyana ont adressé des courriers au CP et à la Banque mondiale en ce sens (cf. chapitre 5). La non-conformité avec la sauvegarde sur les populations autochtones, si celle-ci devait être appliquée à ce stade, est patente. La Banque mondiale joue donc sa réputation mais aussi son leadership sur REDD+. Elle est tiraillée entre les velléités « d'avancer » de l'unité finance carbone et les

préoccupations du département juridique (« *legal department* ») chargé de veiller à la conformité avec les sauvegardes. Le dilemme pour elle pourrait être résumé comme suit : la signature des accords de subvention ne doit pas être contrainte par l'application des sauvegardes car cela en repousserait trop l'échéance et que les pays, « *fatigués de ces efforts* », risqueraient de faire défection et de « *se tourner vers d'autres initiatives et opportunités* » moins contraignantes, comme ils menacent de le faire[434] ; pour autant la signature des accords de subvention ne doit pas être contestable d'un point de vue juridique. Pour tenter de sortir de cette situation délicate, l'EGF va avancer un argumentaire qui s'appuie sur ce qui est censé être la raison d'être de la phase de préparation, à savoir appuyer les pays financièrement pour *se préparer*. Elle met en avant le fait que cette phase de préparation aurait justement pour fonction de financer le type d'études qui est requis pour appliquer les sauvegardes, celles que, dans un cycle de projet classique, le pays finance en propre avant de recevoir le financement de la Banque. L'EGF argumente donc que les pays récipiendaires devraient pouvoir progresser dans leur processus de mise en œuvre avec des financements du FPCF, même si l'ensemble des exigences relatives aux sauvegardes n'est pas atteint.

Lors de la réunion, la discussion sur les sauvegardes est introduite par une brève présentation de l'EGF, préalable à l'examen des trois R-Plans et à la session explicitement consacrée aux clarifications de l'EGF sur l'application des sauvegardes. L'EGF y fait part de sa proposition d'« *évolution du concept de R-Plan* ». Elle met en évidence le besoin d'études complémentaires pour préciser le contenu encore flou des propositions des pays, en avançant les élément suivants : "*countries not ready to fully describe REDD activities*", "*countries really presented a proposal* [not a plan]", "*assessment of deforestation drivers not yet adequate to inform REDD strategy choices. Additional studies needed in Readiness phase*"(FMT (Facility Management Team), 2009c). Les attendus initiaux du R-Plan se retrouveraient à un stade ultérieur, à celui du R-Package qui clôturerait la mise en œuvre des R-PP. Les impacts socio-environnementaux et la question de l'application des sauvegardes ne sont pas abordés dans cette présentation, ce que ne manque pas de relever le représentant des peuples autochtones[435]. En dehors de cette réaction, un accueil plutôt favorable est réservé à la proposition de l'EGF, qui en l'état, n'aborde en fait pas le véritable point épineux de l'affaire, à savoir le moment où s'appliqueront les sauvegardes. Suivent des discussions houleuses sur les R-Plans (cf. chapitre 5 (I)), lors desquelles le manque de consultation est pointé du doigt non seulement par les représentants de peuples autochtones mais aussi par les experts du Panel consultatif technique *ad-hoc* (TAP) et par plusieurs participants.

[434] Notes personnelles prises lors de la troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 à Montreux et propos recueillis du délégué du Gabon

[435] Notes personnelles prises lors de la troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 à Montreux

Vient ensuite la question des sauvegardes à proprement parler. L'EGF ouvre la session en développant de façon succincte l'argumentaire selon lequel, avec seulement 200 000 dollars américains de subvention pour élaborer les R-PPs, les pays ne seraient pas en mesure de conduire toutes les évaluations et les consultations que requerrait une mise en conformité avec les sauvegardes; les stratégie REDD+ présentées dans les R-PPs seraient à des stades trop préliminaires pour pouvoir être soumises aux exigences des sauvegardes ; la mise en œuvre des R-PPs ne recouperait que des aspects stratégiques sans incidence sur le terrain ; le moment adéquat pour mener les consultations et véritablement construire les stratégies REDD+, en conformité avec les sauvegardes serait en fait la mise en œuvre des R-PPs (FMT (Facility Management Team), 2009b). L'EGF fait part de sa proposition d'appliquer les clauses de sauvegarde au fur et à mesure que le contenu des stratégies REDD+ des pays se précise, c'est-à-dire au fil de la mise en œuvre des R-PPs, et de vérifier la conformité avec les sauvegardes à la fin de la période de préparation, avant la rémunération des réductions d'émissions. Les outils pour opérationnaliser cette démarche sont l'Evaluation environnementale et sociale stratégique (EESS) qui vise à identifier, de façon participative, les enjeux en termes d'impacts environnementaux et sociaux posés par les stratégies REDD+ et le Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES) qui a pour finalité de proposer des mesures visant à éviter les dommages anticipés et à favoriser les mesures pouvant avoir des retombées positives. Avant la signature du don, il s'agira de rédiger les termes de référence de l'EESS (résultats attendus, diagnostic préliminaire etc.) et d'identifier les sauvegardes qui risquent d'être activées ; et tandis que le R-Package se prépare, il s'agira de mettre en œuvre l'EESS et d'élaborer un CGES qui indique comment les mesures REDD+ envisagées intègrent les résultats de l'EESS.

L'EGF conclut que si le CP « *adopte cette approche, alors les ajustements pour les 3 premiers pays, qui sont probablement nécessaires, ne devraient pas prendre beaucoup de temps* » (FMT (Facility Management Team), 2009b). La proposition de fond de la Banque de différer l'application des sauvegardes ne sera finalement pas contestée, en dehors des ONGs et des représentants des peuples autochtones et la discussion qui suit la présentation de l'EGF va finalement davantage porter sur les *ajustements* à adopter pour les trois pays qui ne peuvent bénéficier de la nouvelle procédure proposée par la Banque.

Les réactions à présentation et à la proposition de l'EGF ne se font pas attendre. Parmi les toutes premières prises de parole, celle du représentant des Pays-Bas mérite d'être relevée car elle vient pousser la Banque mondiale dans ses retranchements, une attitude que ce délégué adopte par ailleurs volontiers pour briser la langue de bois : « *en tant que bailleur* [dit-il], *on doit savoir précisément ce sur quoi la Banque est intransigeante. Je préférerais qu'on parle de suivi. Je trouve que ça ressemble davantage à une stratégie de laissez-faire qu'à une stratégie claire* »[436]. L'intervention du représentant de Panama, qui ne tarde pas à suivre,

[436] Traduction de l'anglais à partir de notes personnelles prises lors de la troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 à Montreux

illustre la position largement partagée par les pays récipiendaires. Pour lui, « *on risque de devoir faire beaucoup d'efforts pour recevoir seulement une petite subvention. […] Comme pays, [il] ne refuse pas de respecter les sauvegardes, mais ce qu'on demande ici au CP, c'est de pouvoir commencer* »[437]. Les réactions des bailleurs qui suivent témoignent du trouble qui règne et de leur souhait de voir un processus rigoureux d'application des sauvegardes. La représentante des Etats-Unis avance le fait que le CP est un peu pris au dépourvu, dans le sens où l'information vient seulement de lui être donnée et qu'on lui demande déjà de se positionner. Le représentant de l'Australie fait remarquer quant à lui que les exigences en matière de sauvegardes présentées comme trop lourdes ne sont pourtant pas nouvelles puisqu'elles sont des pré-requis du formulaire en matière d'impacts sociaux et environnementaux. Le représentant de la Norvège abonde en ce sens : « *ces trois pays ont des points insatisfaisants, va-t-on les laisser avancer sans sauvegardes ?* »[438]. Ils sont rejoints quelques minutes plus tard par le représentant des peuples autochtones qui dénonce la surprise des pays aujourd'hui quant à l'application des sauvegardes alors que cette question avait déjà été soulevée lors de la réunion précédente de mars. Pour lui, *« on devrait être heureux de bien conduire ce processus* » [439]. Quant à la représentante des ONGs, elle demande à quel moment la Banque jouera son rôle dans l'application des diligences.

Tandis que deux des trois pays concernés dénoncent la rétroactivité des mesures et la confusion des discours qui leur ont été tenus, certains pays tentent d'ouvrir la discussion en soulevant des considérations d'ordre pratique : quel temps additionnel serait nécessaire pour que les pays se mettent en conformité avec les sauvegardes, ? pourrait-on assister ces pays de spécialistes ? etc. Au cours d'une des tirades auxquelles le représentant du Gabon est habitué, le risque que les pays REDD+ soient tentés de faire défection est habilement soulevé. « *N'y a-t-il pas la possibilité que la Banque mondiale mette un spécialiste à leur côté ? ça évitera que ces pays ne disent, "on est fatigués de ces efforts, on se tourne vers d'autres initiatives et opportunités". Ce serait dommageable pour le processus. Ca évitera que ces pays n'errent vers d'autres initiatives* » [440].

Vient alors le moment du recadrage par l'EGF. Elle expose que la Banque mondiale ne peut pas risquer de s'inscrire en faux par rapport à l'application de ses sauvegardes. Les scandales récents et la vigilance de « la » société civile sur la question viennent le rappeler. C'est sans doute une façon à la fois de montrer les contraintes auxquelles le FPCF ne peut se soustraire, mais aussi une façon de rassurer quant au fait que la Banque elle-même encourt des risques liés à sa réputation. La présidente de l'Unité finance carbone présente comme « *une responsabilité collective de faire les choses bien* » le fait de « *vérifier le respect des sauvegardes* » « *avant de signer l'accord de dons* ». Elle évoque les problèmes rencontrés dans le

437 *Ibid.*
438 *Ibid.*
439 *Ibid.*
440 Traduction de l'anglais à partir de notes personnelles prises lors de la troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 à Montreux

passé. Le manager du FPCF est par la suite plus explicite en invoquant la récente saisine du Panel d'inspection au Panama, sur un projet d'usage des terres : « c*'est la réputation du processus qui est en jeu* »[441]. Le directeur du département juridique de la Banque, quant à lui, se veut très clair : *« on sait que les sauvegardes de la Banque vont s'appliquer au FPCF. [..] Toute institution financière internationale a des sauvegardes et la société civile est bien au courant de ces procédures. Il n'y a pas d'autre alternative pour les Institutions Financières Internationales que d'être en mesure de répondre à la société civile* ».[442]

Après quelques échanges, les représentants de la Banque mondiale (unité finance carbone, et département juridique) se concertent et l'EGF propose au CP le compromis suivant : il donnerait son aval à la proposition de l'EGF et s'en remettrait à la Banque pour appliquer de façon opportune les sauvegardes au cas pas cas avec les trois pays. Cette proposition est soutenue par de nombreuses délégations (la Suisse, la Norvège, les Etats-Unis, le Costa Rica, la République Démocratique du Congo (RDC), le Ghana, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'Australie, The Nature Conservancy (TNC), Honduras), qui avancent quasi-systématiquement l'argument d'« avancer » ("*to moove forward*"). Toutefois, la Norvège faire remarquer que la Banque aurait dû communiquer plus tôt sur les sauvegardes, ne serait-ce que la veille au moment des discussions sur les R-Plans ; les Etats-Unis demandent à être assurés que certains points soulevés par le CP, notamment les problèmes de consultation, seront considérés comme des priorités et TNC souhaite que les très bonnes revues de la TAP soient parmi les premiers éléments traités. Les Pays-Bas et les ONGs restent sur une vive réserve, les premiers souhaitant que des clarifications sur les sauvegardes soient données lors de la réunion d'octobre, tandis que les ONGs demandent à la Banque d'être plus claire quant aux implications qu'aura une validation des 3 R-Plans en matière de sauvegardes.

Malgré de fermes interventions initiales de la part de quelques bailleurs, en faveur d'une application rigoureuse des clauses de sauvegarde, le compromis de la Banque mondiale n'a donc finalement été rejeté par aucune partie, même si quelques-unes émettent des réserves sur les procédures suivies. Le principe du nouveau format ainsi que la requalification du rôle du CP sont validés par celui-ci (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009j), les termes de référence précis et les critères d'évaluation seront soumis à non-objection aux membres du CP avant octobre et un projet d'amendement de la charte sera formulé en vue de la réunion de l'Assemblée des Participants d'octobre, car seule cette instance peut donner son aval pour modifier la charte. La question conflictuelle de l'application des clauses de sauvegarde est donc sur le point de quitter l'arène du CP pour être traitée au cas par cas directement entre les pays forestiers et la Banque mondiale.

441 *Ibid.*
442 *Ibid.*

2.1.5. La vaine résistance des ONGs contre le report de l'application des sauvegardes et contre la levée des verrous de décision

A Montreux, les ONGs et les représentants des peuples autochtones ont finalement été isolés dans leur détermination à refuser le report de l'application des sauvegardes. La volonté d'avancer largement partagée par les pays forestiers, les bailleurs et l'EGF a eu raison des exigences en matière de sauvegardes au stade de la formulation des R-Plans – R-PPs. A la différence des mobilisations dont feront preuve les ONGs dès lors, elles ont en quelque sorte été prises au dépourvu à Montreux : c'est l'une des premières expériences en tant qu'observateur pour BIC, et c'est le premier dossier de fort désaccord ; de surcroît les implications d'un report des sauvegardes sont restées empreintes d'un certain flou jusqu'à la réunion de Montreux, ce qui a troublé les enjeux de la négociation.

En se référant aux dispositions de la Charte, le représentant des ONGs a pourtant bien cherché à insister, dans son allocution en séance plénière lors de la réunion de Montreux (BIC, 2009), sur la nécessité d'appliquer les sauvegardes *avant* l'attribution de la subvention. Il a mis en avant les risques sociaux et environnementaux potentiels que contiennent d'ores et déjà les ébauches de stratégies des R-Plans et des futures R-PPs : *"country readiness processes, even at this phase, includes significant design of national policy (the REDD strategy), as well as the potential revision of a wide range of relevant legislation, policy and regulation, and pilot efforts to improve forest governance and monitor land use changes – all of which potentially entail significant risks (as well as benefits) for various stakeholders. The FMT must carry out its environmental and social due diligence with a thorough safeguard review of the R-Plans as required by partie 3.1 (d) of the FCPF charter and publicly disclose the results of same, before the approval of grant agreements with countries*" (BIC, 2009). Mais il n'a pas réussi à rallier les bailleurs à sa position.

A la veille de la réunion de l'Assemblée des Participants d'octobre 2009 lors de laquelle la charte doit être amendée et le report des sauvegardes entériné, plusieurs ONGs tentent encore d'empêcher la décision. Elles adressent un communiqué conjoint à la Banque mondiale et au CP intitulé « *Improving the Clarity, Transparency, and Accountability of FCPF Decision making* » (Carey, 2009). Elles font référence à la saisine du Panel d'inspection sur le projet forestier en RDC et à ses conclusions qui confirment l'importance d' accorder une fenêtre d'opportunité précoce à l'EESS et au CGES afin que les recommandations en matière d'impacts socio-environnementaux puissent véritablement infléchir le programme. Si les sauvegardes sont appliquées trop tard, des dommages risquent d'avoir déjà été causés et les possibles bénéfices de ne pas avoir été recherchés[443]. Pour les ONGs, "*one thing is almost certain:*

[443] "*Both the spirit and the function of the safeguard policies suggest that it is most important to uphold these principles during the earliest planning stages. Accordingly, there is a need to be evaluating compliance with the safeguards at each stage along the way. […]While we agree that safeguard concerns should be incorporated into the terms of reference for consultations to be implemented during the readiness implementation phase following the approval of a country R-PP, this is not an adequate substitute for also evaluating a REDD country's performance during the readiness formulation phase culminating in the approval of the R-PP and agreement of a readiness grant*" (Carey, 2009, p. 9).

compliance at the early stages will make compliance at later stages more likely" (Carey, 2009, p. 9). Elles soutiennent que les éléments présentés dans les R-PPs devraient faire l'objet d'évaluations préliminaires en matière de sauvegarde[444] et que les sauvegardes devraient, en conséquence, être appliquées aux différents stades de la formulation et de la mise en œuvre des R-PPs selon des normes de performance déterminées. Elles insistent sur le fait que la Banque ne donne, de surcroît, aucune justification quant au report total de l'application des sauvegardes : « *at a minimum, the Bank should explain why safeguard policies for Environmental Assessment, Indigenous Peoples, Natural Habitats, Forests, and Physical and Cultural Resources, would not be applicable to activities under the Readiness Fund* » (BIC 2010).

La contestation des ONGs aura été vaine ; l'Assemblée des Participants adopte la résolution qui entérine le changement de rôle du CP vis–à-vis des R-PPs (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009e). Désormais l'instruction des sauvegardes sort tout à fait du champ de décision du CP et le processus d'instruction se trouve déconnecté des décisions que celui-ci peut prendre. Les dispositions réglementaires du FPCF permettent dès lors aux pays REDD+ qui ont soumis avec succès leurs R-PPs au Comité des participants de prétendre à la subvention de mise en œuvre du fonds de préparation sans devoir, à ce stade, respecter les clauses de sauvegarde. L' application de ces dernières est reportée dans le temps, au cours de la mise en œuvre, et l'évaluation de conformité doit avoir lieu à la fin de la période de mise en œuvre. La Banque mondiale est donc parvenue à affaiblir la portée des sauvegardes pour le fonds de préparation. Nous allons voir dans la partie sous-suivante que leur mise en œuvre continue pourtant à être problématique pour la Banque mondiale ; ce qui va la conduire à une seconde tentative d'affaiblissement.

2.2. Seconde tentative d'affaiblissement des sauvegardes par la Banque mondiale : l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre, le principal dossier occupant le FPCF en 2010 et 2011

Début 2010, alors que le programme ONU-REDD lancé six mois après le FPCF a déjà attribué plusieurs millions de dollars américains de subventions à plusieurs pays membres, le FPCF n'a pas, quant à lui, transféré un seul dollar. C'est d'ailleurs l'une des principales critiques qui ressort de l'évaluation participante conduite en 2011 alors que l'incapacité du FPCF à engager les subventions de mise en œuvre persiste (Baastel & Nordeco, 2011). Le feu vert que le CP vient de donner à la Banque

444 "*FMT argues that compliance with the safeguards cannot be assessed at the readiness formulation stage because, at this stage, everything at issue – consultations, analysis of the drivers of deforestation, proposed REDD strategies – are merely preliminary.* […] *The World Bank has offered no justifiable reason why it cannot evaluate what would constitute safeguard compliance for preliminary consultations, preliminary analysis of the drivers of deforestation, and preliminary brainstorming about possible REDD strategies during the readiness formulation stage*" (Carey, 2009, p. 9).

mondiale, en 2009, pour différer l'application des sauvegardes n'a donc pas permis de favoriser la progression rapide des pays au sein du mécanisme de préparation du FPCF. En fait, le report de l'application des sauvegardes est l'objet d'âpres négociations internes à la Banque mondiale au point que l'aval du conseil d'administration de la Banque est nécessaire.

Dans cette partie nous relatons l'initiative prise par la Banque mondiale pour tenter de remédier à cette situation de blocage interne : déléguer à d'autres organisations internationales la mise en oeuvre des subventions du FPCF. Cette ouverture à d'autres Partenaires de Mise en Oeuvre (PMO), envisagée initialement par la Banque comme le moyen de rapidement pallier à sa difficulté de décaisser, va en fait être longuement et âprement négociée et la délégation de financement ne verra le jour à proprement parler que fin 2012, avec la signature d'un accord entre la Banque mondiale et le Programme des Nations-Unies pour le Développement, soit près de trois ans après que le projet ait été initié par la Banque mondiale. Nous analysons ci-dessous la longue et âpre négociation qui a eu lieu au FPCF entre 2009 et 2012 sur ce sujet.

2.2.1. La période de flottement au sein du FPCF suscitée par les négociations internes à la Banque mondiale concernant la déclinaison des sauvegardes au fonds de préparation

Fin 2009 – début 2010, une période de flottement s'instaure au sein du FPCF sur les attendus en matière d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux. S'il est clair qu'il ne s'agit plus d'exiger la conformité avec les sauvegardes *avant* le premier décaissement, un flou certain règne pour autant au sein de la Banque mondiale sur *la manière de* s'assurer du bon respect des sauvegardes au fil de la mise en œuvre des R-PPs, avant la vérification officielle qui aura lieu au terme de la mise en oeuvre. Le message de la Banque mondiale aux pays participants n'est pas clair car la procédure fait débat en interne.

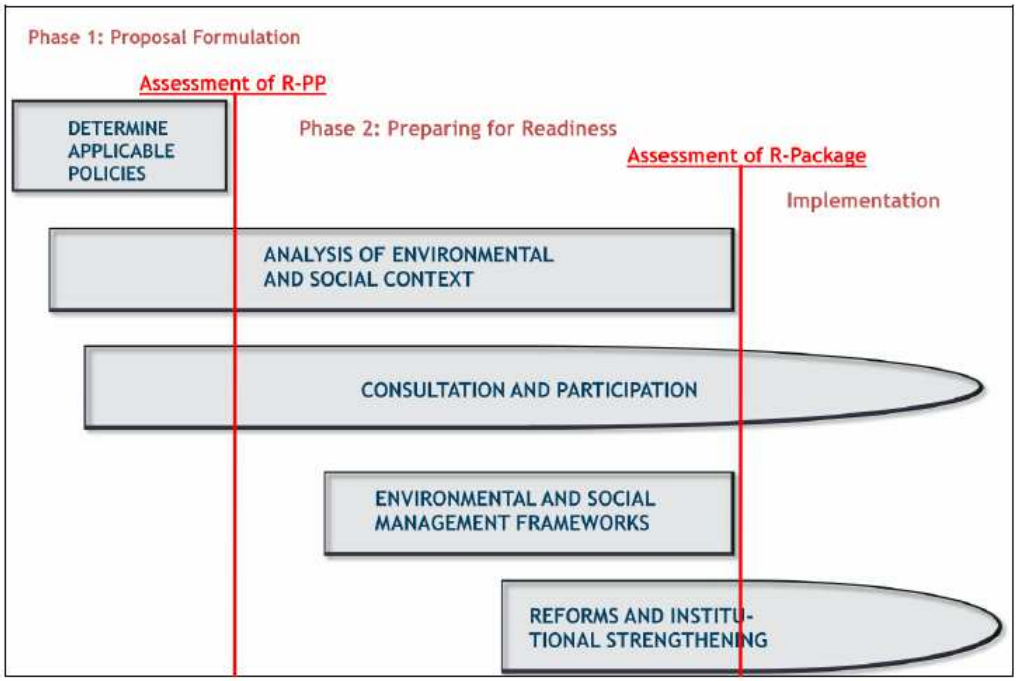
Ce n'est donc pas tant le calendrier de l'incorporation des considérations environnementales et sociales dans le processus de préparation à REDD+ qui pose problème que ses modalités. En mars 2010, l'EGF diffuse une note qui expose clairement le calendrier et propose l'EESS comme un processus à part entière permettant de garantir la bonne intégration des préoccupations environnementales en amont de l'application des sauvegardes (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010c). En somme, avant l'examen des R-PPs par le CP, les pays forestiers sont seulement tenus d'identifier les politiques de sauvegarde risquant d'être activées ; dans le courant de la mise en œuvre, ils doivent réaliser une EESS vue comme l'outil permettant de concilier la conduite de consultations et celle d'études analytiques destinées à mettre à jour les impacts environnementaux et sociaux potentiels de la stratégie ; elle doit déboucher sur un cadre de gestion de ces impacts et être validée à la fin de la phase de

préparation (cf. illustration n°86). Mais le fait d'envisager l'EESS comme un processus indépendant, déconnecté de la R-PP et de ses propres exigences en matière de consultation, sème le trouble chez les pays REDD+ et chez les spécialistes sociaux-environnementaux des départements géographiques de la Banque mondiale qui instruisent les sauvegardes dans les pays (*entretien avec la vice-présidence des Politiques opérationnelles et services aux pays de la Banque mondiale, octobre 2010*).

En dépit des efforts déployés par l'EGF, les spécialistes des questions sociales et environnementales et le département juridique de la Banque, pour tenter de clarifier les attendus en matière d'évaluation des impacts socio - environnementaux auprès des participants du FPCF, ceux-ci continuent d'exprimer leur incompréhension et leurs réserves[445]. Pour les pays forestiers, l'EESS serait plus une nécessité de la Banque mondiale qu'une démarche utile aux pays ; sa portée serait trop ambitieuse[446]. Lors de la sixième réunion du CP, le représentant du Panama témoigne des déconvenues que rencontre son pays à cause de ce qu'il considère comme une absence de cadre clair concernant l'EESS[447]. Faisant les frais du manque de définition de l'EESS, il en serait toujours au même point qu'il y a un an ; il ne parviendrait pas à accéder à la subvention de mise en oeuvre. Les bailleurs quant à eux s'interrogent sur l'hétérogénéité du traitement de l'EESS entre le FPCF et les autres fonds de la Banque mondiale comme le Programme d'Investissement Forestier. Certains d'entre eux abondent dans le sens des pays forestiers, soulignant que l'EESS est un concept très sophistiqué et qu'il gagnerait à être rendu plus opérationnel. Quant aux ONGs, une de leurs préoccupations concerne l'intégration des résultats de l'EESS dans le processus de préparation en tant qu'apports précoces.

[445] Notes personnelles : réunion des pays d'Amérique Latine, avril 2010, Carthagène, Colombie, cinquième et sixième réunions du CP, mars et juin 2010.
[446] Notes personnelles prises lors de la sixième réunion du CP, juin 2010, Guyana. Interventions des délégués du Pérou et de l'Argentine
[447] Notes personnelles prises lors de la sixième réunion du CP, juin 2010, Guyana.

Illustration 86 : Procédure proposée par l'EGF pour l'incorporation des considérations environnementales et sociales dans la phase de préparation. Source : (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010c).



Le report de l'application des sauvegardes à la fin de la mise en œuvre des R-PPs a en fait compliqué les choses au lieu de les simplifier, la Banque mondiale se trouvant devant une situation inhabituelle : en apparence elle a plus de latitudes et est moins contrainte par ses politiques de sauvegarde ; en réalité, la validation d'une procédure précise pouvant se substituer à la procédure habituelle est nécessaire et requiert l'analyse précise du département juridique de la Banque et une approbation de cette procédure spécifique par le conseil d'administration de la Banque mondiale. Plusieurs départements de la Banque mondiale sont mobilisés sur la question et des échanges conséquents ont lieu en interne : le département juridique au sein de la division du droit international et de l'environnement (*legal department*) chargé de garantir la conformité avec les sauvegardes à l'échelle de l'institution, l'unité de qualité et de conformité au sein de la vice-présidence Politiques opérationnelles et services aux pays, chargée de superviser l'instruction des sauvegardes par les vices-présidences géographiques, les équipes projets dans lesquelles travaillent les spécialistes qui instruisent les sauvegardes, et enfin l'unité finance carbone dont le souci est de voir les décaissements enfin être initiés (*entretien avec la vice-présidence des Politiques opérationnelles et services aux pays de la Banque mondiale, octobre 2010*). Ces départements portent des préoccupations sensiblement différentes pour l'application des sauvegardes : garantir une procédure irréprochable pour la réputation de la Banque mondiale ou proposer aux pays une procédure simple.

C'est dans ce contexte de divergences internes à la Banque mondiale et de confusion au sein du FPCF sur les attendus en matière d'évaluation environnementale et de sauvegardes, que l'EGF propose de

déléguer la mise en œuvre des subventions du fonds de préparation à des organisations partenaires pour essayer de ne pas entraver la progression du FPCF.

2.2.2. Déléguer la mise en œuvre du FPCF dans certains pays : la solution envisagée par la Banque mondiale pour sortir de l'impasse et « décaisser »

Lors de la cinquième réunion qui se tient au Gabon, en mars 2010, une session est consacrée à « *l'optimisation de la distribution des subventions aux pays REDD+* » (*Optimizing delivery to the REDD countries*). L'EGF a, au préalable, envoyé une note (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010n) qui explique le projet. Arguant d'une position de l'institution peu avantageuse dans certains pays - pas de programme, pas d'opérations dans le secteur forestier ou encore un personnel insuffisant - la Banque mondiale demande l'aval du CP pour déléguer la mise en œuvre des financements de préparation dans ces pays (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010f)[448]. Elle conserverait son rôle d'administrateur de fonds et de secrétariat et délèguerait, dans certains pays, celui d'agence de mise en œuvre. Les précédents dans le cadre du Fonds pour l'Environnement Mondial et des Fonds Climat de la Banque mondiale sont mis en avant pour appuyer la proposition (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010f, 2010n). L'EGF souligne « *qu'aucune organisation ne peut […] seule* » assumer la mise en œuvre de la préparation dans tous les pays (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010f) : "*REDD+ challenge requires intervention of all actors with experience and expertise in a coordinated fashion. Adding delivery partners would have advantages : Increased ability of FCPF to provide timely assistance to REDD countries, Utilize comparative advantages of various partners. Adding delivery partners would also pose challenges : Achieving consistency in standards and procedures"*(FMT (Facility Management Team), 2010a).

Cette délégation a des implications du point de vue de l'application des sauvegardes : ce ne seront plus les politiques opérationnelles de la Banque mondiale qui s'appliqueront aux pays concernés mais celles de l'institution à qui a été déléguée la mise en oeuvre. Or chacune de ces organisations possède ses propres sauvegardes. Si les organisations des Nations-Unies reconnaissent les accords internationaux onusiens, en particulier la convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail et son principe de Consentement préalable libre et informé pour les populations autochtones - principe que la Banque mondiale refuse à garantir - les banques régionales de développement possèdent, par contre, des sauvegardes moins exigeantes que celles de la Banque mondiale. Pour pallier cette hétérogénéité, l'EGF propose d'élaborer des « normes minimales » destinées à offrir une base commune aux PMO (FCPF

[448] "*There are a number of REDD Country Participants where the World Bank is not best positioned to provide Readiness services, so the FMT is requesting the PC's authority to explore the possible modalities of piloting the provision of readiness preparation support and safeguard and fiduciary support under the FCPF Readiness Fund through delivery partners other than the World Bank in select countries"* (FMT (Facility Management Team), 2010a, p.1).

(Forest Carbon Partnership Facility), 2010n) [449]. Ces normes communes seraient donc envisagées dans un esprit de plus petit dénominateur commun et pourraient être en-deçà des exigences portées par les sauvegardes de la Banque mondiale. Ainsi pensé, le processus d'ouverture à des PMO affaiblit donc la portée des sauvegardes au fonds de préparation.

Lors de la réunion de mars 2010, l'EGF invite le CP à adopter une résolution qui lui permettrait de creuser la question, de détailler les organisations qui pourraient être partenaires de mise en œuvre, dans la perspective de rendre compte au CP lors de la réunion de juin et ensuite d'obtenir l'accord du conseil des directeurs et d'entériner le tout par les amendements de la charte nécessaires (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010f, 2010n).

Lors de la session consacrée à ce sujet à l'occasion de la cinquième réunion, la question des potentiels partenaires de mise en œuvre est largement soulevée, certains bailleurs souhaitant que des agences bilatérales puissent faire l'objet d'une délégation tandis que d'autres souhaitent restreindre la délégation à des agences multilatérales. Les ONGs et le Mexique soulèvent quant à eux des questions relatives à l'application des sauvegardes : lesquelles s'appliqueront, qui appliquera les sauvegardes environnementales, et si un partenaire de mise en oeuvre n'a pas d'intérêt à appliquer une clause de sauvegarde, qui le fera ? Une résolution est finalement adoptée dans laquelle le CP « *reconnaît le besoin d'inclure d'autres entités aux côtés de la Banque mondiale en tant que partenaires de mise en œuvre* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010f). La notion de normes minimales, notamment en matière de sauvegardes environnementales et sociales, y figure.

2.2.3. Une tentative de délégation freinée par la forte mobilisation d'ONGs qui revendiquent le maintien de sauvegardes exigentes et de procédures de recours

En amont de la sixième réunion du CP qui se tient à Guyana début juillet 2010, plusieurs des ONGs impliquées dans le groupe de contact du FPCF vont activement se mobiliser pour tenter de faire modifier le projet d'ouverture à d'autres PMO tel que conçu par la Banque mondiale, en particulier sur la question de l'adoption de normes minimales. Elles vont prendre position fortement contre la proposition de l'EGF et vont aller jusqu'à recommander de rejeter le projet de résolution de l'EGF en

[449] *"13. In the case of the FCPF Readiness Fund, urgent discussions with new potential delivery partners would be needed to adopt minimum standards for provision of readiness preparation, fiduciary, and safeguard support to ensure consistency in delivery across the Bank and other delivery partners .xi However, consistency and minimum standards does not mean harmonization. No attempt would be made to harmonize the policies and procedures of the various delivery partners (this would be a monumental task, with implications extending far beyond the FCPF and REDD)"* (FMT (Facility Management Team), 2010a, p. 4).

adressant des communiqués non seulement aux membres du CP et à l'EGF mais aussi aux directeurs pays de la Banque et aux membres du Panel d'inspection.

Le 19 mai 2010, une coalition d'une trentaine d'ONGs - pour la plupart des ONGs internationales ou dites du Nord - adresse aux membres du CP une note intitulée : « *Emerging Accountability Gap at FCPF Creates Legal and Reputational Risk* », en mettant en copie vingt personnalités de la Banque mondiale, parmi lesquelles les directeurs exécutifs des pays bailleurs du FPCF, la présidente du FPCF et la vice-présidente du département Développement Durable, le conseilleur principal du département juridique, les membres du Panel d'inspection et le chef du département Environnement (Accountability Counsel & al, 2010). Les ONGs soulèvent le risque de réputation qu'encourt selon elles le FPCF si d'une part, il ne convient avec les PMO que de normes minimales communes et non pas des normes socio-environnementales « équivalentes en substance » à celles de la Banque mondiale, et si d'autre part il ne garantit pas que tous les partenaires de mise en œuvre sont dotés d'un mécanisme de recours. La Banque mondiale est en effet l'une des seules organisations à avoir un tel mécanisme : le Panel d'inspection (Accountability Counsel & al, 2010)[450]. En conséquences, les ONGs formulent deux demandes principales : "*Substantial equivalence with all relevant Bank policies and procedures including, supervision, accountability and redress mechanisms*" et "*Effective supervision of all FCPF funds, including the use of DP funds and the determination of substantial equivalence*" (Accountability Counsel & al, 2010, p. 3).

Un mois plus tard, à l'approche de la sixième réunion du CP, l'EGF diffuse une actualisation de la note élaborée en mars au sujet des PMO (FMT (Facility Management Team), 2010c). Elle y précise plusieurs points, notamment les responsabilités de la Banque mondiale et celles du PMO. Y est explicitement écrit le fait que le PMO suivra ses propres procédures (FMT (Facility Management Team), 2010c)[451]. Pour ce qui est des normes socio-environnementales, il est toujours question d'établir des normes minimales. Aucune des deux demandes des ONGs - que ce soit celle d'"*équivalence en substance*" ou celle de garantie d'un mécanisme de recours - n'a donc été reprise dans la note. Celle-ci se termine par un projet de résolution proposé au CP pour adoption : l'établissement des normes minimales serait confié à l'EGF en lien avec les PMO et les pays forestiers concernés[452] et la charte serait amendée lors de

450 "*The World Bank and donors to the FCPF face substantial legal and reputational risks by agreeing to include delivery partners that do not have accountability mechanisms in place and cannot otherwise demonstrate the substantial equivalence of their safeguards and supervision policies. A correction in course to remedy this accountability gap is urgently needed if the FCPF is achieve its objectives*" (Accountability Counsel & al, 2010, p. 3).

451 " *As a matter of principle, each delivery partner would be responsible for the use of the funds in accordance with its own fiduciary framework, policies, guidelines and procedures. Each delivery partner would coordinate with the FMT and report to the PC on the status of implementation of the readiness activities for which it serves as the delivery partner. […] The Trustee would have no responsibility for the use of funds once the funds were transferred to the delivery partner*" (FMT (Facility Management Team), 2010c, p. 4).

452 "R*ecognizing that each delivery partner will follow its fiduciary framework and polices, guidelines and procedures in supervising the use of the funds transferred by the Trustee of the Readiness Fund, and taking account of relevant precedents, requests the FMT to collaborate with relevant delivery partners and REDD Country Participants to develop the minimum standards for provision of readiness preparation, fiduciary, and safeguard support to ensure consistency in delivery across the delivery partners, and report to the PC on the progress in the future meetings of the PC"* (FMT (Facility Management Team), 2010c, p. 4).

l'Assemblée des Participants d'octobre. C'est un processus d'à peine six mois qu'envisage ici l'EGF, un processus dans lequel elle joue un rôle central puisque c'est elle qui est chargée de négocier la question critique des normes sociales et environnementales minimales avec les PMO et les pays forestiers - des parties intéressées à progresser rapidement et sans trop de contraintes procédurales. Le premier courrier des ONGs n'a eu aucune incidence sur le texte proposé.

Une semaine après, soit à la veille de la réunion du CP, plusieurs ONGs internationales, toutes signataires du premier communiqué à l'exception de BIC, adressent conjointement un second courrier aux mêmes destinataires que le premier (Global Witness & al, 2010). Invoquant le non-respect de la charte et le manque de transparence du processus d'ouverture à d'autres PMO – pas de diffusion ni de période de commentaires publics -, elles demandent à ce que le projet de résolution proposé par l'EGF ne soit pas adopté[453]. Elles critiquent vivement la démarche suivie par la Banque mondiale et dénoncent le risque d'adopter des sauvegardes correspondant au plus petit dénominateur commun si, comme l'EGF persiste à le proposer, ce sont des normes minimales qui sont recherchées. Ce faisant, elles remettent en question la conformité du FPCF avec sa charte et la crédibilité du processus[454].
C'est dans ce climat de vive contestation et de forte mobilisation de la part de la société civile, que le sujet est abordé en séance plénière lors de la sixième réunion du CP. Une heure et demi sont initialement prévues à l'agenda ; la discussion dure en fait plus de deux heures[455]. La plupart des interventions sont le fait des bailleurs.

C'est le délégué allemand qui entame la négociation, en soulignant l'importance d'une discussion sur les sauvegardes et en avançant le fait, qu'à son sens, tout le monde est d'accord pour ne pas affaiblir les sauvegardes. Ce faisant il plaide habilement en faveur d'une alternative qui soit plus exigeante que l'adoption de normes *minimales*. Suit une intervention du représentant des ONGs qui évoque le courrier envoyé et argumente en faveur de normes élevées. Le directeur du département Environnement de la Banque mondiale, qui est présent, avance le fait que le risque d'affaiblissement des sauvegardes serait très limité étant donné le choix des PMO (les banques régionales de développement et les trois agences administratrices des fonds de l'ONU-REDD: l'Organisation Mondiale pour l'Agriculture (FAO), le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) et le PNUD), dont les normes environnementales et sociales ne peuvent être considérées comme faibles, à la différence peut-être des

---

453 "*Recognizing that this change in policy may conflict with the FPCF charter and given the potentially significant implications of such a decision and the complete lack of transparency surrounding its consideration, the draft resolution contained in Annex III of the document "Note FMT 2010-11-Add.1: Operationalizing Multiple Delivery Partners under the Readiness Fund" must not be considered for adoption at the sixth meeting of the Participants Committee*" (Global Witness & al, 2010, p. 2).

454 "*Civil society organizations have repeatedly voiced concerns about the risks of the FPCF failing to comply with both its own Charter and the World Bank's Operational Policies and Procedures. Instead of taking steps to ensure full compliance with its existing safeguards, the Facility Management Team (FMT) is now proposing to allow an expanded set of delivery partners to apply their own safeguards without having completed any determination of the adequacy or comparability of such safeguards with the Bank's internal policies*" (Global Witness & al, 2010, p. 1).

455 Notes personnelles prises lors de la sixième réunion du CP, à Guyana, en Juillet 2010.

bailleurs bilatéraux. Pour lui, le risque d'affaiblissement des sauvegardes ne serait pas fondé. A la suite du délégué allemand et du représentant des ONGs, le délégué des Etats-Unis revendique lui-aussi un processus plus exigeant en matière de sauvegardes ; il demande à ce que les normes utilisées par les PMO fassent l'objet d'une revue pour mettre à jour leur degré d'exigence par rapport à celles de la Banque mondiale. En plénière, de nombreuses restrictions de la part des bailleurs viennent donc tempérer les velléités de l'EGF d'obtenir un plein feu vert du CP pour procéder rapidement à l'ouverture à d'autres PMO.

Un groupe de contact est formé pour élaborer la résolution finale sur la base de la proposition faite par l'EGF avant la réunion. La reconnaissance de la nécessité d'augmenter le nombre de PMO, le fait que ceux-ci suivront leurs propres politiques opérationnelles et leurs propres normes socio-environnementales ainsi que le projet d'amendement de la charte en octobre sont conservés. Par contre, deux modifications majeures sont apportées (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010i). Premièrement, l'EGF est tenue de réaliser de larges consultations auprès de représentants des ONGs, des peuples autochtones et des populations locales sur les amendements de la charte envisagés. Deuxièmement, la formation d'un groupe de travail composé de membres du CP et d'observateurs est prévue dans le but, d'ici la réunion d'octobre, de creuser certains points, des points que l'EGF ne souhaitait initialement pas aborder. En particulier, le groupe de travail sera chargé d'élaborer un processus et des critères pour sélectionner les PMO, de formuler des recommandations sur les moyens de parvenir à un « cadre commun » d'application des sauvegardes environnementales et sociales, entre les PMO – l'emploi du terme cadre commun, remplace ici celui de normes minimales communes – (demande des ONGs), de comparer les PMO du point de vue de leurs normes et de leurs politiques (demande des Etats-Unis) et enfin d'identifier quels pays auraient besoin d'un PMO autre que la Banque mondiale (demande des ONGs et de TNC)[456]. Les ONGs se félicitent de ces gains par rapport à la proposition initiale et les attribuent à leur vive mobilisation (BIC, 2011b) [457].

2.2.4. L'élaboration d'une approche commune en matière de sauvegardes et l'établissement d'une période pilote

- Les recommandations du groupe de travail en amont de la réunion d'octobre 2010

Mi-septembre, le groupe de travail prévu par la résolution et constitué sur la base des manifestations d'intérêts formulées auprès de l'EGF, se réunit à Washington D.C. pendant deux jours (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010). Il est composé d'une quarantaine de personnes, avec une forte présence d'ONGs et d'organisations représentant les peuples autochtones (onze personnes) et

[456] http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernier accès en Août 2012.
[457] http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernier accès en Août 2012.

une forte participation de la Banque mondiale (douze personnes de divers départements). S'ajoutent à eux, six représentants des PMO pressentis (Banque Inter-américaine de Développement (BID), PNUD et FAO), cinq bailleurs, quatre pays forestiers et deux représentants de Price Water House. En plus de définir les critères pour sélectionner d'une part les PMO et d'autre part les pays pouvant prétendre à travailler avec un PMO autre que la Banque mondiale, le groupe de travail formule deux recommandations majeures.

La première recommandation porte sur la mise en place d'un *Groupe opérationnel*. Il sera chargé d'élaborer des « *principes et [des] normes communs sur les sauvegardes sociales et environnementales, sur la gestion financière et l'approvisionnement* (procurement and financial management) » et de rendre compte de ses progrès au CP en mars 2011, lors de la huitième réunion (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010, p. 1). Un paragraphe ajouté mentionne que toute délivrance de subvention de préparation par un PMO est conditionnée à l'adoption des normes communes par le CP (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010)[458]. Cette recommandation du groupe de travail replace les sauvegardes sociales et environnementales au cœur de la démarche d'ouverture aux PMO, alors que la Banque mondiale prévoyait initialement de négocier la question de façon périphérique avec le pays concerné et le PMO.

La seconde recommandation majeure formulée par le groupe de travail consiste à revenir sur la décision d'amender la charte en octobre en validant l'ouverture à d'autres PMO. A la place il est proposé que l'Assemblée des Participants se prononce sur la mise en place d'une période pilote d'ici à mai 2011 (la neuvième réunion du CP)[459]. Ce n'est qu'au bout de cette période qu'une décision serait prise quant à la capacité de la démarche d'ouverture à d'autres PMO à être opérationnelle, en s'appuyant sur les expériences de collaboration entre les pays pilotes et leur PMO réalisées sur cette période. Le groupe de travail n'étant pas parvenu à s'accorder sur le contenu de la décision à attendre du CP à l'issue de la phase pilote, il propose trois options laissées à l'appréciation des membres du CP. La première option engage le CP à opérationnaliser l'ouverture et lui laisse des latitudes sur les modalités. La seconde laisse la possibilité au CP de ne pas s'engager dans l'opérationalisation, tandis que la troisième engage fortement le FPCF dans le processus d'ouverture puisqu'elle l'envisage également pour le fonds carbone (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010) [460]. En proposant cette phase pilote qui

458 "*The PC shall not authorize the allocation for readiness preparation grant (in the amount of US$3.4 million) through other delivery partners referred to in paragraph 1 above until the PC has adopted the standards and operational polices that shall guide such delivery partners*" (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010, p. 5)

459 "*the FMT consider presenting a draft resolution to the Participants Assembly for its consideration and adoption, as opposed to proposing amendments to the Charter as specified in paragraph 6 of Resolution PC6/2010/6, in order to provide the legal basis for carrying out the pilots referred to in paragraph 2 above*" (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010, p. 5)

460 "*The PC review, at its ninth meeting, the lessons and experiences gained through the pilots : A: and make a decision on how to operationalize the arrangement of multiple delivery partners under the Readiness Fund. B: with a view to making a decision on whether and under what circumstances to operationalize the arrangement of multiple delivery partners under the Readiness Fund. C: with a view to making a decision on*

peut ne pas déboucher sur un feu vert, le groupe de travail modifie radicalement le projet initial de l'EGF qui souhaitait un processus rapide, avec amendement de la charte, et sans intervention du CP.

Notons qu'en soumettant au CP trois options possibles, la proposition du groupe de travail rend visible les divergences de point de vue existantes au sein du groupe. La conservation du mode de suivi des modifications reflète également l'évolution de la proposition au fil du travail du groupe et la diversité des commentaires reçus (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010) [461]. Ce sera une démarche radicalement différente qui sera adoptée par le groupe de travail chargé d'élaborer les principes de rémunération des réductions d'émissions du fonds carbone, comme nous le verrons dans le neuvième et dernier chapitre : lorsque le groupe de travail rendra compte au CP de l'avancée de ses travaux, il n'explicitera pas précisément les points de désaccord internes au groupe et les options possibles ne seront pas débattues par le CP ; *in-fine,* ce sera un texte de compromis, peu pertinent et verrouillé qui sera soumis au CP pour adoption, sans possibilité de l'amender.

- La décision du CP lors de sa réunion d'octobre 2010 de ne pas accélérer le processus d'ouverture à d'autres Partenaires de Mise en Oeuvre

Lors de la réunion du CP en octobre, les discussions en séance plénière durent plus de deux heures[462], près du double du temps prévu à l'agenda. Globalement, les pays forestiers manifestent leur souhait de pouvoir avancer plus facilement dans la mise en œuvre et dans l'accès au financement, mais ils ne se prononcent pas pour autant en faveur de l'une des trois options proposées par le groupe de travail. Les bailleurs, quant à eux, se disent majoritairement favorables à la seconde option, qui envisage l'alternative d'opérationaliser *ou non* l'ouverture à des PMO à l'issue de la période pilote. La Norvège se distingue par sa position résolue d'aller de l'avant et son choix, en conséquence, pour la première option qui considère acquise l'ouverture aux PMO.

Un point de réserve important de la part des Etats-Unis et des ONGs a trait au choix des pays pilotes. En effet, lors de la réunion, l'EGF propose le Cambodge et le Panama en justifiant son choix à l'aune des critères ébauchés par le groupe de travail (FMT (Facility Management Team), 2010d). Les Etats-Unis formulent des réserves d'ordre procédural ; ils demandent plus de temps pour étudier les candidatures. Les ONGs, quant à elles, estiment que les lignes directrices pour identifier les pays pilotes sont insuffisantes[463].

---

operationalizing the arrangement of multiple delivery partners under the Readiness Fund and considering its expansion to include such arrangements also for the Carbon Fund" (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010, p. 4 5)

461 "*in order to reflect, to the extent possible, the comments received, the draft recommendations included in Annex II are now presented in a track change form. Where alternative proposals were suggested, several options are presented*" (Working Group on Multiple Delivery Partners, 2010, p. 1).

462 Notes personnelles, septième réunion du CP, Washington DC., session sur les partenaires de mise en oeuvre.

463 Notes personnelles, septième réunion du CP, Washington DC., session sur les partenaires de mise en oeuvre.

Il faut souligner que le Cambodge et le Panama ont comme caractéristique commune d'avoir fait l'objet d'une saisine du Panel d'inspection, avec suites, sur des projets dans les secteurs de l'aménagement du territoire (*land management*) et de la forêt[464]. Le Panel avait reconnu que plusieurs politiques de sauvegardes avaient été enfreintes : l'évaluation environnementale, celles portant sur les habitats naturels, les forêts, les peuples autochtones, la réinstallation involontaire, ainsi que d'autres politiques opérationnelles comme celles de « supervision du projet » et de divulgation de l'information[465]. Ce point n'est pas mis en avant par l'EGF.

Finalement, la résolution finale adoptée par le CP prévoit la mise en place, dès novembre, d'un groupe opérationnel (*Task Force*) qui sera chargé de *« développer une approche commune d'appui à la préparation des pays REDD, sur la base du travail actuel du FPCF et de son application des sauvegardes environnementales et sociales »,* en s'appuyant également sur une *"analyse comparative des politiques environnementales et sociales des Partenaires potentiels de prestation »* en vue d'une adoption en juin 2011 (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010m, p. 2). Quel sera le niveau d'ambition pour ces sauvegardes communes ? le principe « d'équivalence en substance » demandé par les ONGs sera-t-il retenu ? La résolution conditionne par ailleurs la délivrance de la subvention de préparation (3,4 millions de dollars) par le PMO au respect de cette approche commune des sauvegardes, à moins qu'aucun accord ne soit obtenu en juin (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010m) [466]. Pour ce qui est des pays pilotes, le CP exige de l'EGF qu'elle propose trois autres pays pilotes en plus du Panama et du Cambodge et qu'elle motive l'ensemble des cinq propositions, en vue d'un accord inter-sessionnel du CP.

- <u>L'élaboration de l'approche commune en matière de sauvegardes</u>

En novembre, le groupe opérationnel est mis en place. Il rassemble cinq pays forestiers, six bailleurs, six PMO, quatre représentants des ONGs et trois représentants des peuples autochtones (Meridian Institute, 2011) et son animation est confiée à l'institut Méridien, sur financement de la Norvège. Les négociations au sein du groupe sont vives et c'est au terme de six réunions qu'il parvient à une proposition consensuelle à la veille de la réunion de juin 2011.

---

464 http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Requests%20for%20Inspection/23296534/Summary_IPNcases_Oct2012.pdf. Dernier accès le 30 janvier 2013

465 *ibid.*

466 *" The PC […] Decides that Readiness Preparation Grants for the Pilot Countries shall follow the common approach referred to in paragraph 9, without prejudice to paragraph 6. However, if the common approach is not adopted at the ninth meeting of the PC and in the event that the PC has reviewed the R-PP and allocated the Readiness Preparation Grant to a Pilot Country, paragraph 6 shall apply in order to avoid the delay of execution of the Readiness Preparation Grant by a Pilot Country"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010d, p. 3).

En mars 2011, l'institut Méridien rend compte au CP de l'avancée des travaux. L'approche commune sera un élément juridiquement opposable de l'accord de transfert de financement entre le PMO et la Banque mondiale administratrice des fonds du FPCF ; des consultants doivent être embauchés pour comparer précisément les politiques opérationnelles de la Banque mondiale avec les dispositions correspondantes des PMO et déterminer si elles peuvent être considérées comme équivalentes en substance[467]. C'est sur cette base que le groupe opérationnel doit finaliser l'approche commune pour la réunion de juin.

En juin 2011, le groupe de travail parvient à un document consensuel sur l'approche commune. Celle-ci prévoit d'une part l'équivalence en substance des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale et d'autre part le respect de quatre documents de cadrage du FPCF, joints à l'approche commune et qui sont relatifs : à l'Etude Environnementale et Sociale Stratégique (EESS) et au Cadre de gestion Environnemental et Sociale (CGES), à l'implication des parties prenantes, à la divulgation de l'information, et enfin aux provisions pour l'accès à un mécanisme de règlement des différents (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund, 2011).

Les ONGs rendent largement hommage au travail accompli par le groupe opérationnel. Elles soulignent l'ouverture dont ont témoigné ses membres vis-à-vis de la société civile et se montrent très positives sur le contenu même de l'approche commune (BIC & al, 2011) [468]. Celle-ci est adoptée en l'état par le Comité des Participants, lors de sa réunion de mai. Deux Partenaires de Mise en Oeuvre et cinq pays pilotes sont approuvés, respectivement la BID et le PNUD, et le Pérou (BID), le Guyana (BID), le Cambodge (PNUD), le Panama (PNUD) et le Paraguay (PNUD)). L'ouverture à cinq pays pilotes additionnels est également décidée.

En ce qui concerne la conformité avec l'approche commune, un point important concerne les mécanismes de recours. Si la Banque mondiale est dotée du Panel d'inspection (cf. partie 1), il n'en est pas de même des PMO. Tandis que la BID doit étayer le mécanisme de recours qu'elle possède, il est demandé au PNUD d'en mettre un en place car il en est pour l'instant dépourvu.

Pour ce qui est de l'équivalence en substance des politiques de sauvegarde, la question reste selon nous en suspens. En effet, le travail des analystes indépendants a mis en évidence plusieurs lacunes des

467 "*Achieve "substantial equivalence" which means equivalence to the "material elements" of the World Bank's environmental and social safeguard policies and procedures applicable to the FCPF Readiness Fund, including those pertaining to information disclosure and dispute resolution and redress"* (Meridian Institute, 2011)

468 "*We would like to thank all of the members of the Task Force for their good will and creative approach to problem solving during the development of the Common Approach. All of the members of the Task Force made valuable contributions to the significant positive outcomes that have been achieved. We very much appreciate Task Force members' willingness to engage in an active dialogue with CSO representatives and to offer constructive suggestions that moved the process forward*" (BIC & al, 2011, p. 1).

dispositions juridiques des PMO par rapport au contenu des « éléments matériels » des sauvegardes de la Banque mondiale. Or, avant l'adoption de l'approche commune, ces lacunes n'ont pas été comblées par les PMO. De surcroît, la résolution adoptant l'approche commune ne fait pas mention du moment où intervient cette mise en conformité. Lorsque la question est posée par le représentant de l'AFD en séance plénière, lors de la réunion de juin, un moment de confusion la suit. Dans un premier temps, l'animateur de l'institut Méridien répond que cela aura lieu au fur et à mesure du travail avec le pays forestier ; ce sera le moment de constater si les PMO atteignent cette équivalence en substance de façon satisfaisante. Dans un second temps, après un bref échange avec le directeur de l'unité de droit environnemental et international de la Banque, il se reprend et précise que c'est lors de l'accord de transfert entre le Banque mondiale et le PMO, qu'il y aura une revue approfondie de la conformité des dispositions juridiques des PMO avec l'approche commune. L'un des représentants des ONGs souligne en séance, que le CP devrait être informé dans le cours de la négociation du transfert d'accord entre la Banque et le PMO de la façon dont les lacunes sont résolues. Ce point important de la pertinence environnementale de l'approche commune est donc confié à la Banque mondiale et au partenaire de mise en œuvre.

2.2.5. Un processus de négociation plus long et plus coûteux qu'initialement prévu

Initialement envisagée pour accélérer les décaissements[469] et pour éviter que l'épineux débat -interne à la Banque mondiale - sur l'application des sauvegardes ne freine la mise en œuvre du FPCF, l'ouverture à d'autres PMO a en fait requis plus de temps et de moyens financiers que la Banque mondiale ne l'avait initialement prévu. La démarche n'a finalement permis ni de délivrer plus rapidement les subventions ni d'éviter une négociation de la question de l'application des sauvegardes au FPCF.

Les discussions ont été initiées début 2010. Nous avons vu qu'en place du feu vert que l'EGF demandait, des groupes de travail ont été mis en place et une période pilote a été décrétée. Par ailleurs le processus de négociation des sauvegardes censé initialement se négocier entre la Banque mondiale, le PMO et le pays concerné a été récupéré par le CP pour donner l'« approche commune ». La démarche, que l'EGF souhaitait finalisée en quelques six mois (lors de l'Assemblée des Participants d'octobre 2010), s'est transformée en un processus de plus d'un an que le CP s'est réapproprié. Si le premier dénouement a été l'adoption de l'approche commune en juin 2011, il a fallu toutefois plus d'une année supplémentaire, en août 2012, pour que la première délégation de financement soit actée avec le PNUD. Quant à la BID, l'accord de transfert a été signé encore quelques mois plus tard, en octobre

[469] Intervention du délégué allemand lors de la dixième réunion du CP à Berlin, Octobre 2011.

2012[470]. Durant cette année, le PNUD et la BID ont dû mettre en place des mécanismes de règlement des différends qui conviennent à l'approche commune et ont dû se doter de l'ensemble des garanties requises par la Banque mondiale pour le transfert de financement. Ce n'est donc que plus d'un an et demi après les débuts des négociations sur les PMO que les premiers pays pilotes ont pu commencer à recevoir leur subvention de mise en œuvre de la part du PNUD et de la BID.

Finalement, ironie du sort, l'objectif à l'origine des tentatives d'affaiblissement des sauvegardes par la Banque mondiale, à savoir accélérer les décaissements, n'a été que très partiellement atteint : les décaissements sont restés très problématiques pour le FPCF jusqu'à la décision du conseil d'administration de la Banque mondiale au début de l'année 2012 suivie des premiers transferts de subventions aux partenaires de mise en œuvre. Dans son rapport d'évaluation publié en août 2012, le Groupe d'Evaluation Indépendant de la Banque mondiale signalait que sur les 22 millions de dollars dépensés depuis sa création, le FPCF n'en avait octroyé que 4,9 au financement des pays forestiers et 70 % de cette somme ayant été versés à cinq pays seulement (IEG (Independent Evaluation Group), 2012a). Justifié initialement comme le moyen d'accélérer les décaissements vers les pays forestiers, le processus d'ouverture à d'autres PMO n'y avait en fait pas encore contribué début 2013.

D'un point de vue financier, le coût de l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre a également été plus élevé que ce qui était initialement envisagé. Dans les coûts, il convient de prendre en compte ceux générés par les travaux du Groupe de Travail et du Groupe Opérationnel, ainsi que ceux provisionnés en cas de contestation de l'approche commune. Les premiers coûts, assumés par le FPCF, se sont montés à plus de 235 000 dollars américains - la facilitation de l'institut Méridien et le fonctionnement du premier groupe de travail ayant été pris en charge par le Gouvernement Norvégien. Les seconds coûts relatifs aux risques de atteignent 11,5 millions de dollars américains (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011f; FMT (Facility Management Team), 2011a).

2.3. Conclusion

Dans cette deuxième partie, nous avons fait le récit des deux tentatives d'affaiblissement des sauvegardes par la Banque mondiale et des deux négociations majeures auxquelles elles ont donné lieu, des négociations qui ont marqué la mise en œuvre du fonds de préparation du FPCF entre 2009 et 2012.

La première tentative a réussi. Elle a consisté en un affaiblissement procédural : l'application des sauvegardes a été différée dans le temps malgré des précédents dans le secteur forestier qui

[470] https://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/690. Dernier accès le 2 février 2013

démontraient qu'une application précoce était nécessaire. Au lieu d'être une condition à l'entrée dans la phase de mise en œuvre des R-PPs, la conformité avec les sauvegardes est devenue une procédure marquant la fin de la mise en oeuvre. Les procédés d'élision à l'œuvre ont fait écho à des procédés que nous avons déjà mis à jour ou que nous développerons dans le chapitre suivant : le report à plus tard (cf. chapitres 4, 5, 6 et 7) et le remplacement des évaluations de type redevabilité par des évaluations sans enjeu de conformité s'apparentant à des processus d'apprentissage et de dialogue (cf. chapitres 5, 6 et 9). Cette mutation a été fortement dénoncée par les ONGs[471]. Pour autant, leur mobilisation contre la tentative de report de l'application des sauvegardes n'a pas suffi ; elle a été tardive, et n'a pas été soutenue par les membres du FPCF. Ceux-ci ont préféré se prononcer en faveur de la progression dans la mise en œuvre, ce qui n'était pas compatible avec une application des sauvegardes au stade de la conception des R-PPs.

Mais l'approbation du report des sauvegardes par le FPCF n'a pas résolu les difficultés de la Banque mondiale à engager les subventions de mise en œuvre. En effet, en interne, la Banque mondiale dveait formaliser l'application progressive des sauvegardes au fonds de préparation du FPCF et entériner la procédure par une décision du conseil d'administration. Les négociations en interne ont été vives, le risque de non-conformité étant fortement présent et la décision du conseil d'administration se faisant attendre. C'est dans ce contexte que la Banque mondiale s'est engagée dans une seconde tentative de contournement de l'application de ses sauvegardes. Celle-ci a porté cette fois non seulement sur la procédure mais aussi sur le contenu des sauvegardes ; il s'est agit de déléguer l'attribution des subventions à des Partenaires de Mise en Oeuvre en fixant des sauvegardes minimales.

Cette deuxième tentative de désintégration des préoccupations environnementales va par contre globalement échouer. Cette fois encore, ce sont les ONGs qui s'opposent à la proposition de la Banque mondiale. Mais à la différence de la première négociation, elles renforcent cette fois leurs stratégies : elles usent de la menace du recours à un tiers – le Panel d'inspection -, invoquent des entorses aux dispositions procédurales des politiques de la Banque - la transparence et la consultation des parties prenantes -, cherchent à s'attacher le soutien des bailleurs et communiquent largement sur le projet de la Banque mondiale. Leurs réserves sont cette fois relayée par les bailleurs. La Banque mondiale est alors contrainte de revoir les modalités de la délégation de la mise en œuvre. En place de confier la définition de sauvegardes minimales à la Banque mondiale et au Partenaire de Mise en Œuvre, une

471 "*As proposed, this dialogical process may not result in a determination of compliance until the very end of the Readiness Process, upon assessment of the resulting Readiness Package.[…] In its most recent iterations on this point, FMT asserts that an agreement with the REDD country will be reached regarding which safeguard policies are triggered "as early as possible in the preparation of the R-Package, and reflected in the progress report that is produced during preparation". The progress report referenced takes place after most of the readiness grant already has been issued, likely to be at least one year after implementation of the R-PP has begun. Clearly, this would be far too late*" (Carey, 2009, p. 2; 8)

instance de négociation incluant les ONGs est mise en place pour élaborer une approche commune, ambitieuse en matière de sauvegardes.

Cette seconde négociation, qui a permis de déjouer le deuxième projet d'affaiblissement des sauvegardes de la Banque mondiale, souligne le fort rôle de contre-pouvoir pour garantir l'efficacité environnementale du FPCF joué par le Panel d'inspection ; à deux reprises il freine la tentative d'élision des préoccupations environnementales : il contraint la Banque à formaliser en interne la procédure de report des sauvegardes et il sert de ressource stratégique aux ONGs lorsqu'elles contestent la tentative d'adoption de sauvegardes communes qui ne seraient que minimales.

Conclusion

En conclusion de ce chapitre, nous souhaitons revenir sur l'importance - pour l'efficacité environnementale du processus FPCF dans son ensemble - des négociations qui se sont tenues au sujet de l'application des sauvegardes de la Banque mondiale au FPCF. Signe de l'importance du sujet, les sauvegardes et l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre sont d'ailleurs deux des quatre préoccupations majeures que BIC formule sur le FPCF[472].

Nous avons tout d'abord montré que les sauvegardes de la Banque mondiale sont *a priori* un dispositif essentiel pour l'efficacité environnementale du FPCF, tant du point de vue de leur contenu que de leur procédure de mise en œuvre : consultations, stade précoce et existence d'un mécanisme de recours. Les deux tentatives d'affaiblissement de leur portée par la Banque elle-même mettent à jour la tension entre d'une part les objectifs de performance environnementale – qui sont promues par les sauvegardes - et d'autre part ceux de soutien aux marchés du carbone –qui sont contraints par ces sauvegardes -. En effet, c'est face au risque de voir la progression du FPCF freinée, donc l'entrée en activité du fonds carbone différée et la dynamisation des marchés du carbone affaiblie, que la Banque mondiale a tenté à deux reprises de se soustraire aux dispositions environnementales contraignantes imposées par ses propres sauvegardes. Ces tentatives d'élision ont porté sur la procédure d'application des sauvegardes - tentatives de report de l'application et de délégation de la mise en œuvre - et sur leur contenu - tentative d'adoption de sauvegardes « minimales ».

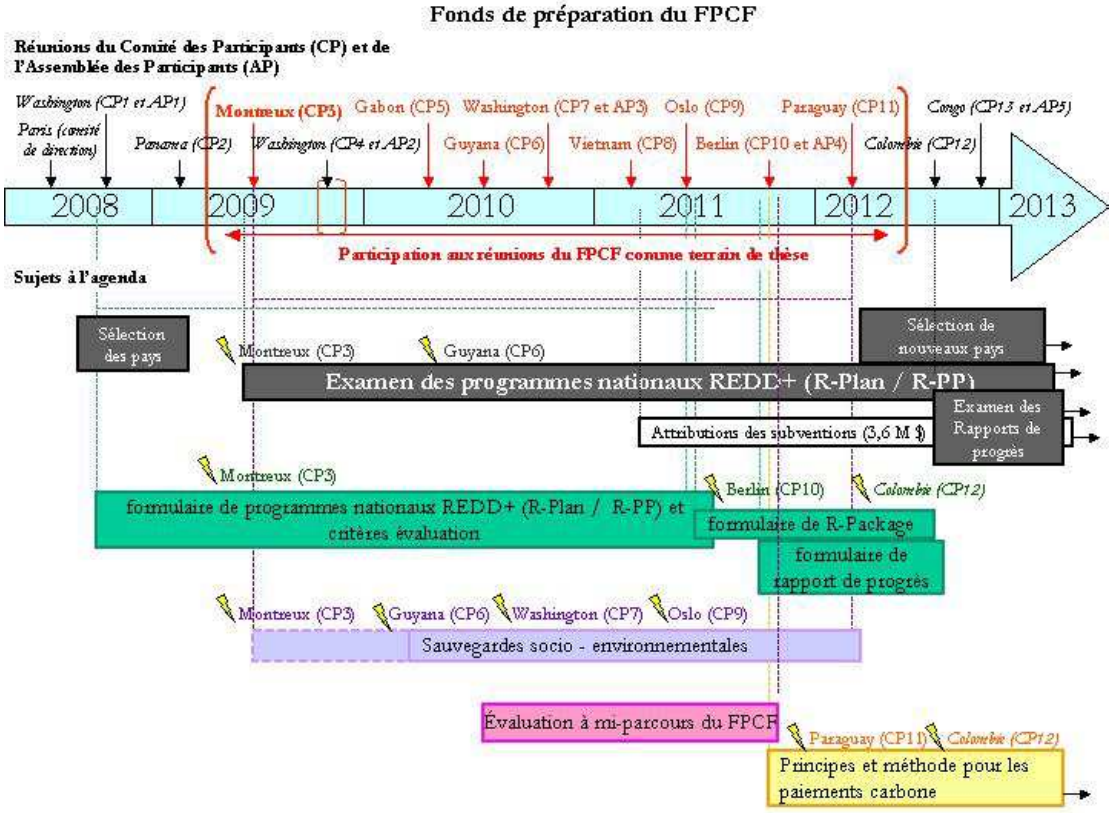
Notre analyse a ensuite montré que les velléités de la Banque mondiale de désintégrer les exigences environnementales du FPCF se sont trouvées confrontées à une forte opposition de la part des ONGs observatrices au FPCF. C'est la négociation qui s'est imposée comme mode de composition (Mermet, 2009) car de son côté, la Banque mondiale était contrainte par de gros enjeux en termes à la fois de

[472] http://www.bicusa.org/issues/forests/fcpf/#Concerns. Dernier accès le 1er février 2013

réputation et de leadership. Entre 2009 et 2011, l'application des sauvegardes au FPCF est devenue un sujet majeur de négociation pour le programme (cf. illustration n°87) ; les deux négociations qui ont eu lieu ont fortement mobilisé le secrétariat de la Banque et les participants du FCPF, en temps, ressources financières et humaines.

Dans ces négociations, quatre acteurs ont joué des rôles décisifs. En premier lieu, la Banque mondiale à l'origine des deux propositions d'affaiblissement des sauvegardes. En second lieu, les ONGs qui ont été les acteurs moteurs de la mobilisation pour s'y opposer ; elles ont usé de ressources stratégiques multiples : menace de recours à un tiers, recherche de soutien de la part des bailleurs, contestation et attitude coopérative dès lors que l'élaboration d'une approche commune en matière de sauvegarde a été décidée. Les bailleurs ont également joué un rôle-clé puisque, lors de la seconde tentative d'affaiblissement des sauvegardes, c'est la prise de position de certains d'entre eux - en particulier l'Allemagne - qui a contraint la Banque mondiale à renoncer d'une part à définir des sauvegardes seulement *minimales* et d'autre part à précipiter le processus de délégation. Enfin, le Panel d'inspection de la Banque mondiale, en tant que ressource de pouvoir potentielle pour les ONGs, a également pesé, de façon indirecte, dans les négociations sur l'application des sauvegardes.

Illustration 87 : Place des négociations sur l'application des sauvegardes dans la mise en oeuvre du processus FPCF. Source: *Auteur.*



Ces négociations ont eu d'importantes conséquences du point de vue de l'intégration des préoccupations environnementales au processus FPCF. L'élision réussie qui a conclu la première négociation a conduit à différer dans le temps l'application des sauvegardes environnementales ; ce faisant, c'est l'évaluation des impacts *ex-ante,* au stade des R-PPs, qui a été entièrement vidée de sa substance, que ce soit dans les instructions du formulaire, dans les propositions des pays, dans les évaluations ou encore dans les décisions du CP (cf. chapitres 4, 5 et 6). Pourtant l'évaluation précoce des impacts est décisive pour bien intégrer les préoccupations environnementales aux processus de décision ; c'est d'ailleurs l'un des points d'inquiétude majeurs de BIC[473]. Et bien que les R-PPs ne définissent, effectivement, pas encore « d'investissement REDD+ » à proprement parler - comme le souligne à juste titre l'EGF -, elles font état toutefois d'ores et déjà d'actions stratégiques REDD+ telles que l'expansion de l'exploitation forestière dans des zones de forêts primaires (en République de Centre Afrique (RCA)) ou de vastes programmes de plantation (au Vietnam, en RDC, en République du Congo, au Mexique) (cf. chapitre 4). Celles-ci devraient faire l'objet d'une évaluation préliminaire en termes d'impacts sociaux et environnementaux. Par ailleurs, dans la plupart des pays, la validation du document R-PP ouvre sur une phase d'investissements dont les incidences socio-environnementales sont potentiellement élevées. Or nous avons vu pour la République du Congo que l'évaluation préalable était très superficielle et ne pointait par exemple pas les risques environnementaux du programme de plantations envisagé, des risques que la R-PP permet pourtant d'ores et déjà d'entrevoir. En somme, même si du fait de la vocation même du fonds de préparation du FCPF, on peut reconnaître qu'il y a une raison de fond à adopter une approche progressive où les sauvegardes sont appliquées graduellement au fil de la mise en œuvre et la conformité vérifiée seulement au terme de celle-ci, cela pose pour autant une question majeure d'efficacité environnementale. Comment envisager que l'évaluation de la conformité sera bien conduite ultérieurement, si elle n'est pas déjà bien faite au stade de la conception et aux stades précoces de la mise en œuvre ? L'élision sera-t-elle encore de mise lors des évaluations à mi-parcours ? C'est la question à laquelle nous chercherons à répondre dans le chapitre suivant.

L'échec de la seconde tentative d'affaiblissement des sauvegardes, qui a conduit à l'élaboration d'une approche commune ambitieuse en matière de sauvegardes à l'issue d'une longue négociation de deux ans, a permis de mettre en place des mécanismes de règlements des différents au sein des organisations partenaires de mise en oeuvre qui n'en possédaient pas et de tirer vers le haut certaines de leurs

[473]"*Because SESA is a key process for the application of safeguards and integration of environmental and social considerations into the national REDD+ strategy, it should begin during the Readiness phase and take precedence over the piloting of REDD projects and the approval of investment loans that would advance a country's progress. An example of this is Mexico, where these phase two activities are happening even while the SESA process is just getting started*". http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernière visite Août 2012

sauvegardes environnementales et sociales. Par contre, la négociation a été coûteuse en termes de temps et de ressources humaines ; elle a fortement accaparé les parties prenantes et en particulier les ONGs.

Enfin, nous souhaitons souligner pour conclure ce chapitre qu'en dépit du report de l'application des sauvegardes, nous avons toutefois constaté que les dispositions procédurales en matière de consultations restaient un argument majeur pour infléchir les décisions - même au stade de la formulation des R-PPs - et qu'elles pouvaient être un levier indirect pour donner voix à des considérations environnementales (cf. chapitres 6 et 7).

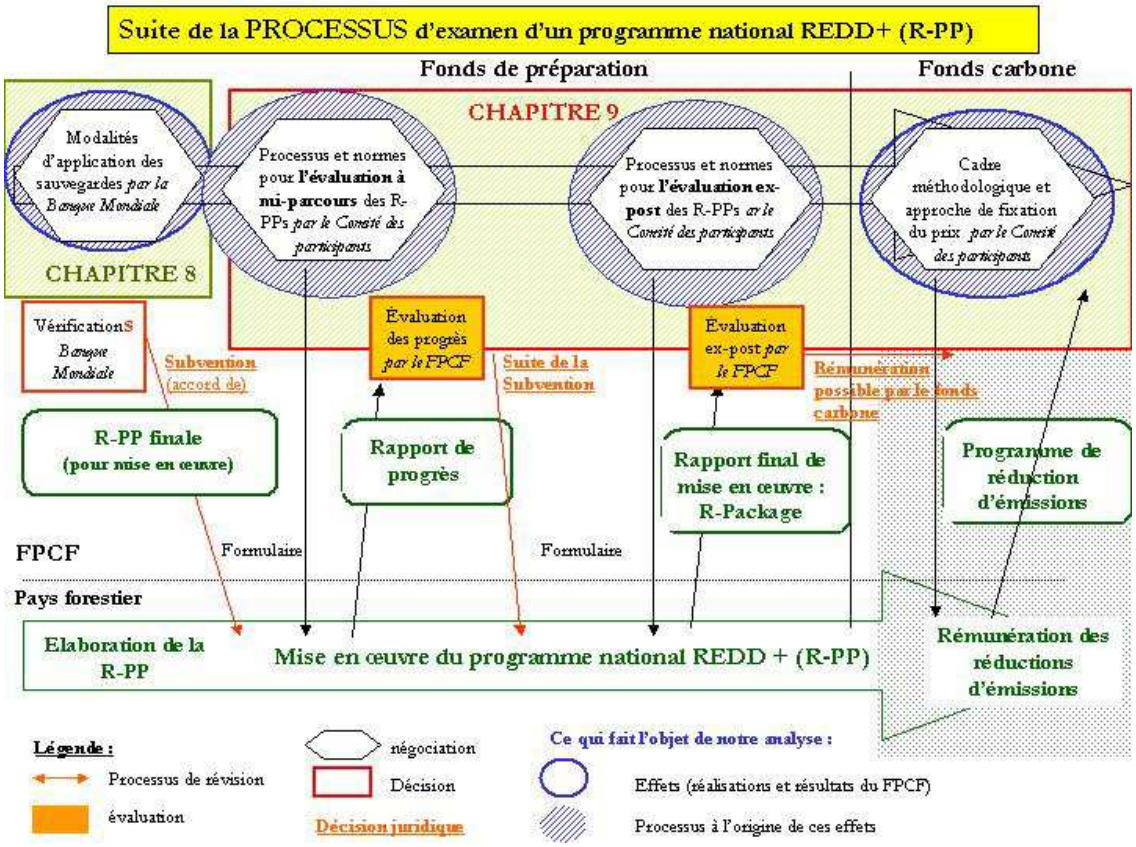
NEUVIEME CHAPITRE - Que deviennent les préoccupations environnementales non-carbone dans la poursuite de la mise en œuvre du FPCF ? Analyse des négociations relatives aux évaluations à mi-parcours et *ex-post* des programmes nationaux REDD+ et aux paiements du Fonds carbone

---

Introduction

Dans ce dernier chapitre, nous esquissons comment le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) poursuit sa mise en œuvre au moment où nous mettons un terme à notre travail de terrain, début 2012. Trois sujets importants sont alors au cœur des débats du Comité des Participants (CP) (cf. illustration n°88), tous trois concernant des évaluations. Le premier a trait aux modalités d'évaluation à mi-parcours des programmes nationaux REDD+ (appelées R-PPs pour Readiness-Preparation Proposals), il s'agit de concevoir le formulaire des « rapports d'avancement » (*progress report* en anglais). Le second est relatif aux modalités d'évaluation *ex-post* de la mise en œuvre des R-PPs, il s'agit ici d'élaborer le formulaire des « R-Packages » (pour Readiness-Packages) qui marquent le terme de la mise en œuvre des R-PPs, et de définir les modalités des évaluations afférentes. Enfin le troisième sujet concerne les paiements du Fonds carbone. Si ce sujet relève principalement du comité de décision du Fonds carbone, la charte du FPCF confie tout de même au CP le rôle d'établir des principes directeurs pour la sélection des programmes de réductions d'émissions et la fixation du niveau de rémunération, ce que nous désignerons par la suite par : Cadre méthodologique et approche de fixation du prix (CMAFP).

Illustration 88: Négociations analysées dans ce chapitre. Source : *Auteur*



Ces trois sujets ont fait l'objet d'importantes négociations au sein du CP ou de groupes de travail issus de celui-ci entre 2011 et 2013. Pour les préoccupation d'efficacité environnementale qui nous occupent, ces trois négociations sont très importantes. En effet, nous avons vu dans les chapitres précédents, que l'intégration des préoccupations environnementales était systématiquement différée, remise à plus tard dans le courant de la mise en oeuvre, en particulier pour les résultats des évaluations par les pairs et les experts et pour le contenu des sauvegardes environnementales et sociales. Les évaluations à mi-parcours et *ex-post* des R-PPs apparaissent donc cruciales pour enfin apprécier l'intégration des préoccupations environnementales éludée en amont. Quant à la définition des principes pour les paiements du Fonds carbone, elle pose deux questions-clés : d'une part, ce qui sera rémunéré - en particulier le carbone seul ou plus largement d'autres aspects environnementaux et sociaux - et d'autre part, la manière dont les bénéfices seront partagés. Pour nous, ces trois négociations sont donc l'occasion de voir si et comment les préoccupations environnementales sont portées aux stades ultérieurs de celui de l'examen des R-PPs, avec quelle intensité et pour quels effets.

Qui plus est, ces négociations ne sont pas seulement importantes pour le FPCF, elles le sont également pour la négociation internationale de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). En 2011 et 2012, les parties à la Convention Climat se penchent justement sur les modalités de rapportage des garanties socio-environnementales de Cancun. Pour l'observateur

ONGs, Bank Information Center (BIC), les exigences que le FPCF va faire siennes concernant la prise en compte des aspects environnementaux à mi-parcours, dans les R-Package et dans les paiements du Fonds carbone, auront des incidences sur les travaux menés dans le cadre de la CCNUCC[474] d'une part (BIC, 2011b) et sur l'orientation que prendront les financements internationaux REDD+[475] d'autre part (Bank Information Center, 2012).

Dans ce chapitre , nous abordons ces trois négociations conjointement pour deux raisons. Tout d'abord, elles constituent l'essentiel des travaux du CP en 2012 (cf. illustration n°89) ; ensuite, le lancement du Fonds carbone et la négociation sur les paiements carbone ont eu des incidences sur les négociations relatives aux évaluations des R-PPs dans le cadre du Fonds de préparation. L'ONG observatrice BIC relate à ce sujet que : "*Civil society organizations have […] been critical of the early launch of the Carbon Fund, claiming that both attention and resources are being drawn towards the carbon market and away from REDD readiness* "[476].

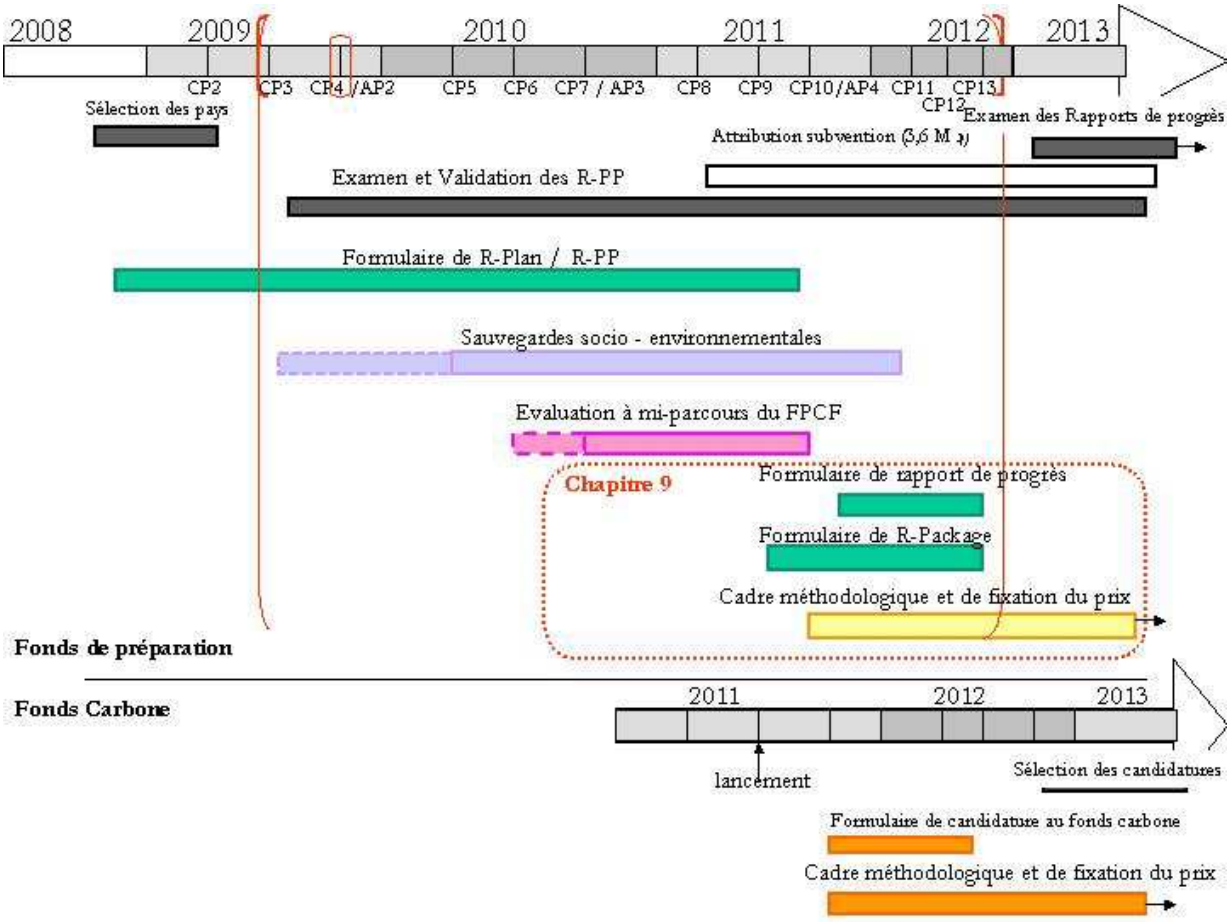
Dans la première partie du chapitre nous présentons les négociations qui se sont tenues au sujet des modalités d'évaluation à mi-parcours et *ex-post* des R-PPs ; dans la seconde partie, nous analysons la négociation relative aux principes de paiement du Fonds carbone.

[474] "*The R-Package […] will influence how countries respond to the Cancun Accord mandate to create information systems for safeguards*". *"It is also likely that whatever decision made by the Participants Committee at the FCPF on mid-term and R-Package reporting for REDD readiness will influence UNFCCC discussions on safeguard information systems and the preparation of guidance for the application of the Cancun Accord safeguards"* (BIC, 2011b, p. 3).

[475] "*Overall, as the only multilateral fund piloting performance based payments for REDD, the FCPF CF is likely to set important precedents for both the eventual policy decisions of the UNFCCC and the financial architecture that evolves under the Green Climate Fund. What the CF pays for (reduced emissions or also non carbon benefits?), how it decides which programs to finance (selection criteria, risk assessment?), how it carries out due diligence on safeguards (inclusion of UNFCCC safeguards, FPIC, links to national REDD strategy, outcomes of the SESA process and implementation status of mitigation frameworks in the required Environmental and Social Management Framework?), among other issues, will probably set important precedents for other climate finance"* (Bank Information Center, 2012).

[476] http://www.bicusa.org/issues/forests/fcpf/#Concerns. Dernier accès le 1er février 2013

Illustration 89 : Place des négociations étudiées dans ce chapitre dans l'ensemble du processus de mise en œuvre du FPCF. Source : *Auteur.*



1. Des négociations tardives et laborieuses au sein du Fonds de préparation pour établir les modalités d'évaluation des programmes nationaux REDD+ dans le courant de leur mise en oeuvre

" *Now, more than two years later we have no clear readiness benchmarks or standards for an assessment framework, no agreement on the steps to get there. This work is truly urgent and must be prioritized by the FCPF. As the FMT* [Equipe de Gestion du FPCF] *will verify, CSO's* [société civile] *have remained insistent on this point for many years now—a midterm and R-Package framework should have been elaborated at the beginning of the FCPF, making clear what the expected outcomes of readiness would be and how country's would be expected to report on those outcomes*" (BIC, 2012). C'est en ces termes que l'observateur ONGs, BIC, interpelle le Comité des Participants et la Banque mondiale, en juin 2012, à l'occasion d'une réunion du CP : malgré les demandes insistantes des ONGs depuis 2010, le FPCF ne se serait toujours pas doté d'un cadre d'évaluation de la mise en œuvre des R-PPs que ce soit à mi-parcours ou *ex-post*. Pourquoi cela a-t-il tant tardé ? Faut-il rejoindre BIC lorsqu'elle avance l'hypothèse que la Banque mondiale et les bailleurs placeraient « *les efforts de*

préparation en seconde position par rapport à leur priorité qu'est l'opérationalisation du Fonds carbone » ? (BIC, 2012)[477].

Nous abordons ci-dessous les grandes lignes des négociations qui se sont tenues sur le rapportage à mi-parcours (1.1) et l'évaluation *ex-post* (1.2), en cherchant à mettre en évidence quelles modalités d'évaluation ont finalement été adoptées au terme du processus de négociation et quelle place est réservée aux préoccupations environnementales.

1.1. L'évaluation à mi-parcours des programmes nationaux REDD+ devenue essentiellement une procédure financière confiée au partenaire de mise en œuvre

1.1.1. Importance des rapports d'avancement pour l'efficacité environnementale du FPCF

Dans une perspective d'efficacité environnementale, l'évaluation à mi-parcours via des rapports d'avancement, est une étape importante. C'est une étape d'autant plus importante pour le FPCF qu'il a, par différents procédés, régulièrement éludé la prise en compte satisfaisante des préoccupations environnementales, en la remettant notamment à plus tard (cf. chapitres 4 à 8). Avec les rapports d'avancement, on peut légitimement penser que le moment est venu de faire le point sur l'attention véritable accordée à ces préoccupations au cours de la mise en œuvre des R-PPs.

Nous avons vu en effet dans le chapitre 4, que les R-PPs contenaient fréquemment des formules « incantatoires », dans le sens où elles annoncent des activités à venir sans donner d'éléments tangibles sur le contenu de celles-ci. La R-PP de la République de Centre Afrique mentionne par exemple que : « *des actions seront menées pour mettre en place un système de suivi permettant d'évaluer les impacts au niveau de la biodiversité, de l'état des sols, des ressources en eau, des paysages, des conditions de développement socio-économique local, des droits de l'Homme, de la bonne gouvernance, etc.* » (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011, p. 114).

Par ailleurs, nous avons vu dans le septième chapitre que la rhétorique sur le caractère « vivant » de la R-PP (« *living document* ») est largement employée par l'Equipe de Gestion du FPCF (EGF) et par quelques participants[478] ; elle invite à escompter des améliorations au fur et à mesure de la mise en œuvre et donc implicitement à ne pas être trop exigeant sur la version examinée par le CP avant l'attribution de la subvention.

---

[477] "*To invest those resources for the CF and not provide resources to the RF to develop the process for mid-term and the R-Package and the associated criteria with the assistance of experts sends a very troubling signal and creates the appearance that donors and the World Bank are putting readiness efforts in second place and prioritising operationalization of the Carbon Fund*" (BIC, 2012).

[478] Notes personnelles prises lors de la cinquième réunion du Comité des Participants, La Lopé, Gabon.

Dans cette perspective, nous avons également mis en évidence dans le cinquième chapitre que seul un nombre restreint des recommandations formulées par les experts et par les pairs conditionnent l'attribution de la subvention de mise en œuvre, et à cette fin est reporté dans l'annexe de la résolution. Ce n'est qu'ultérieurement, pendant la mise en œuvre de la R-PP et avant de rendre compte de l'avancement au CP, que les autres points qui sont pourtant en-deça des exigences fixées par le CP doivent être « *examinés* » par le pays. L'emploi du verbe « *examiner* » dans les résolutions en français[479], pour traduire « *consider* », nous semble d'ailleurs significatif de l'affaiblissement dont font l'objet ces préoccupations. Il donne l'impression que l'attention à porter aux recommandations des évaluateurs est optionnelle, alors qu'une traduction dans le sens « *prendre en considération* » aurait délivré un message sensiblement différent.

Enfin, nous avons souligné le fait qu'à l'issue de l'examen des R-PPs par le CP, la suite de la mise en œuvre est confiée à la Banque mondiale. Celle-ci interagit directement avec les pays forestiers selon une visée principalement comptable et administrative, relative à l'instruction de ses dispositions financières et de sauvegarde (cf. chapitres 7 et 8).

Ce point d'étape à mi-parcours, prévu comme tel par la charte du FPCF, et lors duquel *« un pays REDD participant doit rendre compte au Comité des participants des avancées de la mise en œuvre »* (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008)[480] est donc l'occasion pour le CP de ré-intervenir dans le processus de mise en œuvre, en particulier de pouvoir s'assurer de la bonne intégration des préoccupations environnementales. Avec l'examen du R-Package, ce moment apparaît donc être finalement le seul moment de redevabilité dans la phase de préparation. Tout en abondant en ce sens auprès des ONGs dès février 2010, la Banque mondiale va pourtant différer largement et à dessein le traitement de cette question (BIC, 2012).

1.1.2. Un sujet dont le traitement a été différé de plus de deux ans par la Banque mondiale malgré les demandes instantes des ONGs, toutefois trop faiblement soutenues par les bailleurs

Alors que la question de l'évaluation des R-PPs à mi-parcours a été soulevée dès 2010 par les observateurs ONGs et quelques bailleurs, qu'elle a été ensuite régulièrement abordée, à nouveau, par les ONGs, ce n'est qu'en juin 2012 que le sujet est inscrit pour la première fois à l'ordre du jour d'une réunion du CP. Il aura donc fallu attendre plus de deux ans et la progression rapide dans la mise en

[479] Depuis la septième réunion du Comité des Participants en octobre 2010, les résolutions sont traduites en français
[480] La seule modification apportée aux cours des divers amendements de la charte est l'emploi du terme R-PP en place de plan de préparation.

œuvre de leurs R-PPs de certains pays comme la République Démocratique du Congo (RDC), pour que le CP définisse les modalités, les principes et les critères d'évaluation à mi-parcours.

L'ONG BIC rapporte qu'en février 2010, la Banque mondiale reconnaît l'évaluation à mi-parcours comme un moment-clé pour la redevabilité des financements de préparation et qu'elle s'engage auprès des représentants de la société civile à « *initier un travail sur les normes et les critères pour le rapport à mi-parcours et l'évaluation des R-Package, dans la perspective de les soumettre à approbation lors de la sixième réunion du CP* », en juin 2010[481] (BIC, 2010). Un mois plus tard, l'observateur des ONGs ré-aborde la question mais cette fois lors en réunion du Comité des participants, souhaitant voir la Banque s'exprimer sur la question, dans cette instance[482]. Plusieurs bailleurs appuient le propos des ONGs. Le délégué japonais demande à l'EGF d'élaborer des lignes directrices sur le rapport d'avancement tandis que le délégué danois interroge sur les moyens que le CP envisage de se donner pour apprécier la prise en compte des recommandations des experts. Il est rejoint sur ce point par la déléguée de la Commission européenne, pour qui il est important de pouvoir s'assurer que les commentaires des experts seront pris en considération. Face à ces préoccupations, l'EGF annonce qu'elle va proposer dès que possible des recommandations et des lignes directrices concernant le suivi de l'avancement.

Mais rien ne viendra ni lors de la réunion suivante, ni dans les deux années qui vont suivre. Pour BIC, "*a midterm and R-Package framework should have been elaborated at the beginning of the FCPF, making clear what the expected outcomes of readiness would be and how country's would be expected to report on those outcomes"* (BIC, 2012).

Lors de la dixième réunion qui se tient à Berlin en octobre 2011, l'opportunité d'une allocation additionnelle de financement à mi-parcours est discutée (cf. ci-dessous) sans que pour autant le contenu du rapport d'avancement ne soit à l'ordre du jour de la réunion. BIC soutient que le sujet est une priorité et réclame que des standards, des critères et un processus d'évaluation soient formulés. Si certains bailleurs témoignent de façon non verbale de leur assentiment[483], aucun n'appuie cependant explicitement l'intervention de l'observateur pour demander la mise du sujet à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

---

481 "*Civil Society groups met with members of the FMT in February 2010 to discuss these and other concerns regarding SESA. During this meeting, the Bank committed to some key actions, among them: Initiate work on the standards and criteria for midterm review and R-Package assessment with an aim to present these for PC endorsement at PC6 (June 28-29 Georgetown, Guyana*)" (BIC, 2010).

482 Notes personnelles, prises lors de la cinquième réunion du Comité des Participants, La Lopé, Gabon, Mars 2010.

483 Notes personnelles, prises lors de la dixième réunion du Comité des Participants, Berlin, Allemagne, Octobre 2011.

Lors de cette même réunion, une résolution sur les « orientations stratégiques » du FCPF traite succinctement des rapports d'avancement, mais seulement du point de vue de l'allocation de financements additionnels (cf. ci-dessous). Dans le groupe de contact chargé de finaliser la résolution, un moment de flottement se produit lorsque les participants discutent la partie de la résolution qui mentionne que « *l'examen par le CP du rapport d'avancement à mi-parcours fourni par le pays REDD participant au CP reconnaît des avancées importantes »* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011c). Comment apprécier et témoigner de ces « *avancées importantes* » s'interroge-t-on ? Les modalités d'évaluation des progrès font cruellement défaut. Le facilitateur du groupe de contact, membre de l'EGF, essaie de lever le trouble en assurant que très prochainement ces modalités seront abordées en réunion du CP.[484] Il faudra en fait attendre encore près de neuf mois, pour que la question du rapport sur les progrès à mi-parcours soit enfin abordé d'un point de vue substantiel - et pour la première fois - mis à l'agenda d'une réunion du Comité des Participants.

Les incertitudes exprimées par l'un des experts référents reflètent bien les enjeux des rapports d'avancement du point de vue de la prise en compte des critiques des experts d'une part, et le flou qui a régné sur la question jusqu'en 2012 d'autre part : *« Après on ne sait pas encore quel va être notre rôle, dans la mise en œuvre des R-PPs. C'est ça sûrement qu'il est très important de voir : quel va être notre rôle. C'est à ce moment là que commence seulement le processus : suivi de la mise en œuvre de la R-PP, contrôle de la qualité. Car ce n'est pas forcément le manager de la Banque mondiale qui peut faire tout cela. Ce n'est pas encore discuté. Pour nous c'est un mystère* » (*entretien avec un expert référent du TAP, novembre 2010*).

Comment expliquer que le sujet se soit vu accorder si peu d'importance de la part de tous les acteurs du FPCF à l'exception des ONGs ? Ils semble qu'il ait été assujetti à d'autres négociations, considérées comme prioritaires tant par l'EGF que par les bailleurs, qui les ont fortement mobilisés : la négociation sur les Partenaires de Mise en Œuvre (PMO) initiée en mars 2010 et achevée, au CP, au second semestre 2011 (cf. chapitre 8), les négociations menées dans le cadre du Fonds carbone, depuis son opérationalisation en mai 2011 et la négociation sur l'évaluation *ex-post* de la mise en œuvre des R-PPs (les R-Packages), initiée en juillet 2011. Pour les bailleurs, comme pour les pays forestiers et l'EGF, l'horizon n'est pas au « mi-parcours », il est à la finalisation des R-Package et à la sélection des candidatures du Fonds carbone.

[484] Issus de notes personnelles d'observation de la dixième réunion du CP (séance plénière et groupe de contact sur la résolution « Direction Stratégique du FCPF : Résolution PC/10/2011/1. rev* »

1.1.3. Un glissement progressif d'une logique de redevabilité vers une logique financière

Les critères précis du rapport d'avancement et les niveaux de performance attendus ont été discutés pour la première fois à l'approche de la douzième réunion du CP en juin 2012. Pour autant, à deux reprises auparavant, les modalités de l'évaluation à mi-parcours des R-PPs ont été abordées par le CP (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010l, 2011c). A ces occasions, l'incitation à « avancer » et à décaisser a eu raison de la visée initiale du rapportage à mi-parcours, qui consistait à rendre compte de la qualité de la progression et de la bonne utilisation des financements.

En octobre 2010, à l'ordre du jour de la réunion du CP, l'EGF inscrit une courte session d'un quart d'heure concernant des « ajustements au processus d'attribution des subventions ». Il s'agit de revenir sur une résolution de 2008 qui prévoyait que l'examen des rapports d'avancement par le CP aurait lieu au terme du décaissement des deux premiers millions des subventions et qu'il conditionnerait la délivrance du solde[485] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010l). Evoquant les défis d'une telle procédure de décaissement, l'EGF demande l'adhésion du CP pour annuler la conditionnalité posée ainsi que le montant « plafond » de deux millions (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010l) [486]. Peu de prises de paroles sont à relever en séance, en dehors de l'appui à la proposition par le délégué norvégien et du vif désaccord manifesté, à l'opposé, par l'observateur des ONGs qui considère qu'une fois de plus l'EGF est récalcitrante à proposer les moindres éléments de fond sur le rapportage des progrès et notamment les critères d'évaluation. La séance est rapidement close par le président et la résolution proposée par l'EGF est considérée comme actée. La résolution ne prévoit pas seulement d'annuler la conditionnalité du « plafond » de deux millions, elle comporte également un détail de taille qui rappelle l'affaiblissement du rôle du CP lors de l'examen des R-PPs (cf. chapitre 5). Ici encore, l'action attendue du CP à l'issue de l'examen des rapports de progrès n'est pas précisée, ce qui revient à dénuer le processus de soumission au CP de toute incidence possible. Ee effet, le texte présice seulement que : *"The REDD Country Participant shall submit a mid-term progress report to the PC according to a timetable that shall be jointly agreed in the Readiness Preparation Grant Agreement […]"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010l, p. 1). D'un point de vue grammatical, le CP a une fonction de complément – c'est à lui que sont soumis les rapports de progrès - et non pas de sujet qui entreprend une action sur ces rapports d'avancement.

---

485 " *the REDD Country Participant will submit a progress report after the first US$2 million is disbursed, which will be subject to assessment and review by the PC before any final disbursement above the US$2 million is made* " (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010l, p. 1).

486 "*The Facility Management Team presented the challenges of following the disbursement arrangement as described in paragraph 1 above. The Participants Committee […]1. Endorses the proposal by the FMT that, in the context of Readiness Preparation Grant disbursements as specified in paragraphs 8 and 9 of Attachment II to PC2008-3, the Readiness Preparation Grant shall no longer be divided into two installments based on a progress report after the first US$2 million is disbursed"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010l, p. 1).

Un an après la résolution adoptée à Washington qui affaiblit discrètement mais sûrement la procédure de rapportage, il est à nouveau question des rapports d'avancement à Berlin en octobre 2011, lors des discussions sur les orientations stratégiques du FPCF liées à l'évaluation à mi-parcours du programme (Baastel & Nordeco, 2011). A l'issue de ces discussions une résolution est adoptée qui prévoit notamment l'octroi d'un financement additionnel aux pays qui seront les plus avancés dans leur processus de préparation, pour un montant de 5 millions de dollars américains (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011c). Le moment envisagé pour la délivrance de ce bonus est celui de la soumission du rapport d'avancement. Décider de délivrer une subvention supplémentaire correspondant à 150% de la subvention initiale - sous réserve de disponibilité des fonds - pour les pays ayant progressé le plus vite, témoigne d'une volonté de hâter le processus de préparation vers la phase suivante qui est la rémunération des réductions d'émissions dans le cadre du Fonds carbone. Ce ne sont pas les pays qui présentent le plus de difficultés de préparation qui sont aidés mais ceux qui donnent le plus de gages d'être « prêts » les premiers. L'horizon du Fonds carbone, déclaré opérationnel en mai 2011, est désormais ostensiblement bien présent au sein du Fonds de préparation.

Le maître-mot qui semble, une fois de plus, régir la mise en œuvre du FPCF est l'impératif, toujours réitéré, de progresser vite dans la mise en oeuvre. Alors que les critères et les normes du rapportage des progrès n'ont pas encore été établis, la procédure a, elle, été abordée dans une perspective qui entame non seulement le rôle qu'a à jouer le CP mais aussi une logique de redevabilité.

1.1.4. Erosion du rôle décisionnaire du Comité des participants, abandon de l'évaluation de la qualité et de la bonne utilisation des financements

Lors de la douzième réunion du CP en juin 2012, la RDC présente l'avancement de son processus national REDD+ par le biais d'une évaluation indépendante à mi-parcours confiée à un tiers et d'un rapport d'avancement préparé par la coordination nationale REDD+. La Banque mondiale présente également sa propre évaluation et « la société civile congolaise » a rédigé un mémorandum. Le pays avance et est prêt à demander des financements additionnels. Il est urgent, pour l'EGF et le CP, de préciser le format et les attendus de l'évaluation à mi-parcours.

Lors de cette même réunion, la note de cadrage tant attendue faite par l'EGF sur le sujet est présentée. Elle propose des modalités substantielles du rapportage des progrès et un processus de revue et d'allocation pour le financement additionnel de 5 millions de dollars (FMT (Facility Management Team), 2012f). L'EGF insiste sur le fait que le CP ne joue aucun rôle décisionnel lors de l'examen des

rapports d'avancement[487] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012c). En ce sens, elle souligne que le moment du rapportage des progrès « *n'est pas un point de décision, mais plutôt un état des lieux* » et que « *le CP fait ses retours et peut documenter des recommandations* » mais qu'il n'y a « *pas de décision du CP* »[488]. La résolution adoptée sur la base de la proposition de l'EGF confirme ce point (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012h). Même les deux espaces envisagés pour que le CP formule des recommandations, à savoir « *le résumé des co-présidents de séance ou […] une résolution* » contribuent à minimiser le rôle du CP. Avoir mentionné le résumé avant la résolution n'est en effet pas anecdotique : les résumés n'ont pas de caractère juridique à la différence des résolutions. Les implications sont très différentes selon que l'un ou l'autre de ces supports est utilisé.

Ce nouvel affaiblissement du rôle du CP va de pair avec, à l'opposé, le renforcement du rôle du partenaire de mise en œuvre (PMO). L'appréciation de l'« avancée importante », qui est le premier critère pour pouvoir bénéficier des 5 millions supplémentaires incombera en effet au partenaire de mise en oeuvre. Le CP s'en remettra au rapport réalisé par celui-ci (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012h). Il n'y a donc pas d'indépendance de l'évaluation puisque c'est le PMO, le même qui est en charge de mettre en œuvre les R-PPs dans les pays qui va juger de la progression du pays, et qui de surcroît, est également tenu d'assister le pays dans l'élaboration de son rapport d'avancement[489] (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012b).

Globalement, le processus d'évaluation à mi-parcours apparaît donc avoir glissé d'une procédure orientée vers l'efficacité et la redevabilité dans laquelle le CP avait un rôle certain à jouer, vers une procédure administrative et financière essentiellement confiée au PMO et ultérieurement partagée avec le CP (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012b).

1.1.5. Les attendus des rapports d'avancement

La note de cadrage est révisée dans le sens de la résolution par le CP et constitue dès lors le document de référence pour soumettre un rapport d'avancement au FPCF (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012b). Celui-ci doit s'articuler autour de six composantes : la première porte sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la R-PP, la seconde porte plus spécifiquement sur les activités financées par le FPCF, la troisième est consacrée aux autres sources de financement, la quatrième a trait à la conformité avec l'approche commune (cf. chapitre 5), la cinquième est réservée au PMO pour qu'il

487 http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/July2012/2b%20Mid%20term%20review%20processw.pdf

488 "*PC gives feedback, may document recommendations. No PC decision*""*Not a decision point, but rather stocktaking*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012a, p. 1).

489 *"en coordination avec le Partenaire de la Mise en OEuvre, le Pays REDD Participant prépare un rapport d'état d'avancement à mi-parcours au format proposé sur cette Note (Annexe 1) "* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012b, p. 1).

y présente son évaluation de la progression et de l'usage des fonds et la sixième est dédiée à la demande de financements additionnels.

Pour la composante 1, le pays est invité à décrire ce qui a été accompli à ce jour, en termes de réalisations et de résultats, et à préciser les principales difficultés rencontrées et les besoins financiers pour les surmonter[490]. Nous relevons que des indicateurs de résultat sont attendus en plus des indicateurs de réalisation. Pour décrire leur progression, les pays sont censés s'appuyer sur le cadre de suivi et de mise en œuvre qu'ils ont mis en place dans leur R-PP[491]. Mais comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, ces cadres sont envisagés de façon très superficielle dans les R-PPs, et ils ne sont, selon nous, ni opérationnels ni mobilisables utilement pour rendre compte précisément des progrès. D'ailleurs, ils ne prévoient pas la mesure et le suivi de résultats mais seulement de réalisations.

En ce qui concerne les recommandations des pairs et des experts qui n'avaient pas été intégrées à l'annexe de la résolution, les instructions de rapport d'avancement sont muettes sur leur prise en compte. Si l'on ajoute le fait qu'aucun critère n'a été établi pour évaluer les rapports d'avancement, en dehors des cinq critères définis pour allouer le financement additionnel de 5 millions de dollars, l'un d'entre eux étant l'appréciation des progrès significatifs par le PMO, le rapportage des progrès n'apparaît donc pas être un moment pour évaluer la mise en œuvre des R-PPs du point de vue de l'efficacité ni de la redevabilité.

1.2. L'évaluation ex-post de la mise en œuvre des R-PPs : une procédure orientée vers les Fonds carbone

1.2.1. Les enjeux du R-Package du point de vue de l'efficacité environnementale du FPCF

Nous venons de mettre en évidence que l'évaluation à mi-parcours des R-PPs n'est finalement pas le moment pour inciter à une meilleure efficacité et insister sur la prise en compte des préoccupations environnementales. L'évaluation *ex-post*, c'est à dire l'évaluation des R-Packages, revêt donc un enjeu d'autant plus grand à cet égard. A ce stade, les pays forestiers sont censés avoir clarifié et rendu opérationnelles leurs stratégies nationales REDD+. La priorité qu'ils accordent aux préoccupations environnementales parmi l'ensemble des mesures REDD+ possibles est désormais tangible. De

490 "*Countries will provide an overview of progress to date in achieving the four main components of the R-PP and their respective sub-components presented below, against the original proposal. Countries will present in each sub-component: (i) what has been achieved to date (outputs and outcomes); (ii) some analysis of these results including major constraints and gaps that need to be addressed; (iii) other significant readiness work in progress; and (iv) if applicable, request for additional funding to the FCPF, to implement outstanding activities relevant to that sub-component".* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012b, p. 4).

491 "*4. The mid-term progress report is based on the country's self-assessment of the REDD+ Readiness process, draws on the information generated through the countries' monitoring and evaluation system of the national Readiness program (per component 6 in the R-PP)*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012b, p. 2).

surcroît, c'est le moment qui a été retenu pour l'application des clauses de sauvegarde de la Banque mondiale ou du Partenaire de Mise en Œuvre (PMO), en particulier les sauvegardes environnementales et sociales. Pour ce faire, les pays forestiers doivent avoir mis en place leur Cadre de Gestion Environnementale et Sociale (CGES) qui expose comment les impacts négatifs sont évités et comment les retombées positives sont favorisées.

Ces préoccupations relatives à l'efficacité et à la prise en compte des considérations environnementales et sociales sont largement partagées par l'observateur des ONGs, BIC, qui s'en fait le relais à plusieurs occasions (BIC, 2011a, 2011b). Pour BIC, "*The R-Package is important because […] it will entail a detailed assessment of the quality and results of the strategic social and environmental assessment (SESA) process, and how those results have been incorporated into the national REDD strategy and the institutional arrangements for REDD. It will also require an assessment of not only the quality and completeness of the (required) Environmental and Social Management Framework (ESMF) but also a review of how those principles, criteria and processes are enshrined in national law and policy. […] It should also provide clarity that countries can mitigate social and environmental risk and maximize social and environmental benefits to ensure sustainability*" (BIC, 2011b, p. 3).

Mais contrairement à BIC qui considère le R-Package dans une double dimension - le terme de la préparation et l'initiation de la phase de rémunération des réductions d'émissions -[492], la charte du FPCF l'envisage exclusivement dans cette seconde dimension : " *"Readiness Package" means a Package of activities designed to support a REDD Country Participant's capacity to participate in possible future systems of positive incentives for REDD*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a, p. 6). Le R-Package constitue un pré-requis pour soumettre un programme de réductions d'émissions au Fonds carbone du FPCF[493], mais il revêt, en revanche, un caractère facultatif dans le cadre du Fonds de préparation[494]. C'est-à-dire que les pays forestiers ayant reçu des subventions du Fonds de préparation du FPCF ne sont pas tenus de soumettre un R-Package au terme de leur préparation. Si nous ne pouvons parler de *dérive* du R-Package vers une logique administrative et financière comme nous l'avons fait pour le rapportage des progrès car la finalité de celui-là est campée dès 2010 dans la charte, nous pouvons toutefois constater qu'ici encore la capacité du CP à évaluer la redevabilité des financements de préparation et l'efficacité des programmes nationaux REDD+ est compromise. Finalement le CP n'a aucune garantie de pouvoir

492 *" The R-Package is important because it is a critical step to build confidence in the REDD mechanism, as it will perhaps mark the end of the readiness phase and the beginning of the implementation phase. The R-Package will […] determine or influence access to the FCPF Carbon Fund and other REDD+ financing"* (BIC, 2011a, p. 2).

493 " *The REDD Country Participants whose Readiness Package has been endorsed by the Participants Committee may submit one or more Emission Reductions Programs to the Facility Management Team for consideration by the Carbon Fund Participants* " (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a, p. sect 6.4).

494 " *A REDD Country Participant, based on progress in implementing its Readiness Preparation Proposal, may submit its Readiness Package to the Facility Management Team and request the Participants Committee to endorse it* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a, p. sect 6.4).

examiner les programmes nationaux REDD+ à leur terme, en particulier de pouvoir s'assurer que les sauvegardes environnementales et sociales et plus largement l'approche commune sont bien respectées.

1.2.2. Une négociation laborieuse toujours en cours début 2013, deux ans après son lancement

En juin 2009, alors que le concept du R-Package vient d'être inauguré, l'EGF s'engage à présenter un modèle de R-Package quelques mois plus tard[495]. Ne voyant rien venir, l'observateur des ONGs, BIC, aborde le sujet à plusieurs reprises depuis 2010 (BIC, 2012). Il faut attendre juin 2011 et le soutien explicite de plusieurs bailleurs à la demande des ONGs pour que le sujet soit formellement inscrit à l'ordre du jour des prochaines réunions[496].

Lors de la réunion de juin 2011, c'est BIC qui aborde le premier la question des R-Packages, dans le cadre des discussions sur l'évaluation à mi-parcours du FPCF. L'ONG exprime la demande pressante d'avoir clairement les critères et indicateurs de validation des R-Packages avant la prochaine réunion d'octobre et réclame que les recommandations de l'évaluation à mi-parcours du programme mentionnent ce sujet comme une priorité d'action et de financement du Fonds de préparation. Plusieurs bailleurs - la Norvège, The Nature Conservancy et le Canada - appuient explicitement la demande des ONGs. Un peu plus tard dans le courant de la réunion, au moment de débattre l'accroissement du plafond de capitalisation du Fonds carbone pour favoriser les investissements privés (cf. partie 2), la Commission européenne (CE) demande à ce qu'avant d'envisager d'accroître l'importance du Fonds carbone, des normes pour l'évaluation des R-Packages soient adoptées et que ces normes prennent notamment en compte les aspects écosystémiques. BIC abonde dans ce sens et fait part de son inquiétude de voir le Fonds carbone accaparer les efforts de l'EGF au détriment des travaux à mener dans le cadre du Fonds de préparation. Pour BIC, il n'est pas question que le moindre programme de réduction d'émissions soit sélectionné dans le cadre du Fonds carbone avant que le R-Package n'ait été défini.

Au terme des discussions, l'EGF s'engage à faire une proposition de R-Package pour la prochaine réunion d'octobre et de présenter une première version du formulaire en mars 2012.[497] Sur la base d'une participation volontaire des membres et observateurs, un groupe de travail est constitué – ce qui n'avait pas été le cas pour l'élaboration des rapports d'avancement.

---

495 "*The R-PP can thus be seen as an intermediary step between the R-PIN and the R-Package. […] The FMT would draft a template for the R-Package, building on the new proposed R-PP template and present to the PC October 2009 meeting"* (FMT (Facility Management Team), 2009d, p. 1).

496 Notes personnelles prises lors de la neuvième réunion du CP, Oslo, Juin 2011

497 Notes personnelles prises lors de la neuvième réunion du CP, Oslo, Juin 2011

Quelques mois plus tard, lors de la réunion d'octobre 2011, une séance est consacrée au R-Package. Les quelques conférences téléphoniques conduites par le groupe de travail ont certes permis d'initier les échanges sur le sujet mais n'ont rien produit de concret et sont considérées comme non-satisfaisantes par certains[498]. Les objectifs du R-Package, par exemple, ne sont toujours pas définis. Trois finalités sont notamment en discussion : évaluer le processus de préparation, accéder à d'autres financements et permettre de signer un accord de financement du Fonds carbone du FPCF.

Par rapport à la réunion précédente, c'est cette fois en nombre, observateurs, pays forestiers – la Thaïlande, le Nicaragua, le Surinam et l'Ouganda - et bailleurs – l'Allemagne, le Canada, l'Australie et la Norvège - confondus que les participants du CP pressent l'EGF de faire des propositions concrètes sur le R-Package, à travers une note de concept. Tandis qu'en juin, c'était la CE qui avait insisté pour que le R-Package mette l'accent sur les considérations non-carbone, notamment les services écosystémiques, ici, c'est le délégué du Nicaragua qui se fait le relais de ces préoccupations en demandant de façon pressante à ce que le R-Package prenne bien en compte les co-bénéfices et les aspects environnementaux non-carbone, pour « *donner plus de valeur à [leur] forêt* ».

Deux mois plus tard, en décembre, l'EGF diffuse la note de concept demandée ; elle vise à définir les objectifs du R-Package, la portée et le processus d'évaluation et propose des critères d'évaluation et des normes de performance sur le modèle des R-PPs. Une période de commentaires est ouverte et d'abondants commentaires venant de bailleurs, de pays forestiers et d'ONGs sont formulés (FMT (Facility Management Team), 2012c).

L'articulation entre le R-Package et le Fonds carbone fait essentiellement débat. Quel niveau de préparation le R-Package doit-il exiger d'un pays pour qu'il puisse être rémunéré dans le cadre du Fonds carbone ? A quel moment de la procédure du Fonds carbone l'adoption du R-Package par le CP doit-elle intervenir ? avant même de faire candidature ou bien seulement avant la validation du programme de réduction d'émissions ? Sur ce point, l'EGF laisse planer un flou[499] qu'elle ne lèvera qu'en mars 2012 lorsqu'elle précisera qu'un pays peut faire candidature et être admis au Fonds carbone *avant* d'avoir eu son R-Package validé par le Fonds de préparation du FPCF ; l'aboutissement du processus de préparation, consacré par l'adoption du R-Package, n'est requis qu'au moment de soumettre le Programme de Réductions d'Emissions. Par conséquent, le respect des sauvegardes environnementales et sociales – entériné au moment du R-Package - n'est donc pas garanti lors de la sélection au Fonds carbone. Là encore, le processus apparaît donc pressé « vers l'avant » car la sélection d'un pays dans le

[498] Prises de paroles de BIC et du délégué allemand, lors de la dixième réunion du CP, Berlin, Octobre 2011. Notes personnelles

[499] « The selection of potential ER Programs by the Carbon Fund Participants should not necessarily wait for the REDD Country's Readiness Package to be assessed by the Participants Committee » (FMT (Facility Management Team), 2011d, p. 2).

Fonds carbone ne peut être sans incidence sur la décision de valider son R-Package qui atteste justement de sa « préparation » à générer des réductions d'émissions : on imagine difficilement un pays déjà sélectionné dans le Fonds carbone voir son R-Package refusé par le CP.

Lors de la réunion de mars 2012, les discussions sur le R-Package sont laborieuses en dépit des efforts déployés par les ONGs et l'EGF. L'EGF est priée d'ici à la prochaine réunion de préciser les points obscurs, en particulier les implications de chacune des orientations possibles du R-Package, et de consulter les pays REDD+ à ce sujet, car aucun d'eux ne s'est exprimé sur la note de concept. Les participants s'accordent sur le fait que l'élaboration du R-Package corresponde avant tout à un processus d'auto-évaluation par le pays ; les évaluations de cette auto-évaluation par le CP, un panel technique consultatif *ad-hoc* et le PMO concerné, sont envisagées seulement dans un second temps, et comme le moyen de « *susciter des réactions et des orientations au profit des pays REDD Participants* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012g). La dimension évaluative de type redevabilité est ici encore amoindrie et noyée dans une profusion d'évaluations.

1.2.3. Analyse critique du cadre d'évaluation des R-Packages

En octobre 2012, l'EGF propose des critères et des normes d'évaluation (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2011). Trente-quatre critères sont définis et rapportés aux quatorze sous-composantes (cf. chapitre 4). Chaque critère se décline en une ou plusieurs questions ouvertes et fermées. Un indicateur qualitatif de performance en quatre niveaux est renseigné pour chaque sous-composante (il renseigne donc plusieurs critères et plusieurs questions). Associés aux quatre couleurs des feux de signalisation, les niveaux traduisent : d'importants progrès (vert), des progrès en cours nécessitant des développements additionnels (jaune), des développements additionnels attendus (orange), des progrès non démontrés (rouge).

Du point de vue de la prise en compte des préoccupations environnementales, le formulaire de R-Package appelle plusieurs commentaires. Il couvre bien l'ensemble des questions d'efficacité et de pertinence environnementales liées à la qualité du diagnostic, à la priorisation des facteurs de déforestation[500], à la cohérence entre les stratégies proposées et les diagnostics réalisés, à la prise en compte des risques et opportunités environnementales dans le choix des mesures REDD+ et à la mesure et au suivi des considérations environnementales. Le lien entre la stratégie REDD+ et

[500] "*Assessment and analysis : Does the summary of the work conducted during R-PP formulation and preparation present an analysis of recent historical land-use trends (including traditional) and assessment of relevant land tenure and titling, natural resource rights, livelihoods (including traditional/customary), forest law, policy and governance issues?*
Prioritization of direct and indirect drivers and barriers to forest carbon stock enhancement : How was the analysis used to prioritize key direct and indirect drivers to be addressed by the programs and policies included in the REDD+ strategy?" (FMT (Facility Management Team), 2012a, p. 15).

l'évaluation des impacts est bien fait[501]. Les questions développées pour chaque critère sont exprimées en des termes clairs.

Certaines réserves peuvent néanmoins être formulées.

- Les indicateurs retenus sont des indicateurs de progrès et non de résultat. Il ne s'agit pas d'apprécier un niveau de préparation, mais plutôt la distance parcourue de là où chaque pays vient. Nous avons vu avec l'évaluation des R-PPs (cf. chapitre 4) comment il était difficile - pourtant avec des critères de résultats – de maintenir des réserves sur les insuffisances de la proposition par rapport aux attendus de la norme d'évaluation, lorsque le pays manifestait avoir amélioré sa R-PP ou fourni des efforts. On peut se demander dans quelle mesure l'insuffisance des progrès sera soulignée, dans l'évaluation des R-Package. Les ONGs manifestent leur inquiétude à ce sujet: *" CSOs are concerned that the criteria and indicators for the evaluation of the R-Package will not be strong or specific enough to distinguish between countries making good progress and countries that are not, and further, that there may be no provisions for what happens in cases of non-compliance with standards"* (BIC, 2011d, p.4).
- Aucune règle n'a été fixée concernant les conditions sous lesquelles un R-Package est validé et le niveau de progrès accompli requis pour l'ensemble des composantes. Tous les indicateurs doivent-ils être au vert pour qu'un R-Package soit validé ? Pourrait-il l'être même si l'un des indicateurs n'est pas au vert, comme cela a été le cas pour les R-PPs ?
- Étant donné que chaque sous-composante n'est qualifiée que par un seul indicateur, celui-ci renseigne par conséquent plusieurs critères et plusieurs questions. Là encore, il y a risque de dilution de la prise en compte des préoccupations environnementales (cf. chapitre 4).
- Des critères dit « *intelligents* » qui visent à illustrer « *comment et pourquoi les décisions sont prises plutôt que la teneur de ces décisions* » (FMT (Facility Management Team), 2012a) sont utilisés à dessein. Si de tels critères permettent effectivement de mieux comprendre la nature des propositions des pays, ils ne sont néanmoins pas suffisants pour en apprécier la qualité. Ces critères procéduraux sont d'ailleurs mobilisés de façon différenciée selon les composantes. Ils sont largement utilisés dans la composante sur la mesure et le suivi des co-bénéfices[502], moins pour ce qui est du scénario de référence qui est l'aspect sur lequel se joue l'additionalité des financements carbone du FPCF ; dans ce dernier cas, ce sont

501 "*Feasibility assessment : Were REDD+ strategy options assessed and prioritized for their social, environmental and political feasibility, risks and opportunities, and analysis of costs and benefits?*
REDD+ strategy design with respect to impacts : How were SESA results and the identification of social and environmental impacts (both positive and negative) used for prioritizing and designing REDD+ strategy options?
How is the following information being made available: key quantitative and qualitative variables about impacts on rural livelihoods, conservation of biodiversity, ecosystem services provision, key governance factors directly pertinent to REDD+ preparations, and the implementation of safeguards, paying attention to the specific provisions included in the ESMF? " (FMT (Facility Management Team), 2012a, p. 15, 17, 19).

502 "*How have relevant non-carbon aspects and social and safeguard issues of REDD+ preparations been identified?*" (FMT (Facility Management Team), 2012c, p 19)

majoritairement des questions fermées qui sont posées, qui témoignent des résultats clairement attendus[503].

1.3. Conclusion

Dans cette partie, nous avons abordé successivement les négociations qui se sont tenues sur les modalités d'évaluation à mi-parcours et *ex-post*. Pour ce qui est de l'évaluation à mi-parcours des R-PPs, nous avons montré qu'en dépit de son rôle important du point de vue de la redevabilité des financements et de l'intégration des préoccupations environnementales, elle a été considérée comme une question secondaire par rapport à d'autres questions traitées par le FPCF entre 2010 et 2012, et ce tant par l'EGF que par les bailleurs et finalement les ONGs. La définition des modalités de rapportage à mi-parcours a été différée dans le temps et assujetti à l'aboutissement ou tout au moins à la progression d'autres négociations, notamment celles sur les Partenaires de Mise en Œuvre (cf. chapitre 8), sur les R-Packages (cf. sous-partie 1.2) et celles menées en lien avec le Fonds carbone (cf. partie 2). C'est la progression rapide de la RDC qui a finalement contraint l'EGF à formaliser une proposition de cadre d'évaluation à mi-parcours, en 2012, près de deux ans après les premières demandes en ce sens de la part des ONGs observatrices au FPCF et de quelques bailleurs.

Nous avons mis en évidence que contrairement à ce que la charte et les résolutions adoptées pour chaque R-PPs laissent entendre, le rapportage à mi-parcours n'est finalement pas un moment pour rendre des comptes et pour évaluer la bonne prise en considération des réserves formulées lors de l'examen des R-PP. Il correspond en fait davantage à une formalité pour attribuer des financements additionnels destinés à tirer la phase de préparation vers l'avant, vers la rémunération des réductions d'émissions par le Fonds carbone. C'est au PMO – celui-là même qui est en charge de la mise en œuvre – que revient la responsabilité d'évaluer les progrès, le CP s'en remet à son appréciation.

Les ONGs qui ont le plus plaidé pour que le sujet soit abordé précocement n'ont pas eu de véritable soutien de la part des membres du CP, en particulier des bailleurs, eux-mêmes davantage préoccupés par d'autres sujets, comme le R-Package et le Fonds carbone. En effet, les moyens et les ressources - humaines notamment - pour le suivi des dossiers et pour la négociation sont rares et fortement mobilisées. Les acteurs font des choix stratégiques pour prioriser les sujets sur lesquels ils investiront leurs efforts et leur temps limité. La conception du R-Package et la définition des modalités d'évaluation *ex-post*, en ont été un.

[503] "*Is the preliminary sub-national or national forest REL or RL presented (as part of the R-Package) using a clearly documented methodology, based on a step-wise approach, as appropriate*?" (FMT (Facility Management Team), 2012c, p. 17)

En effet, à l'issue de l'évaluation à mi-parcours du FPCF, la définition des modalités d'évaluation *ex-post* des R-PPs a été désignée par les bailleurs et les ONGs comme l'une des orientations stratégiques prioritaires du programme. Pour eux, la crédibilité du processus se joue à ce moment-là, au terme de la mise en œuvre des R-PPs : c'est l'aboutissement de la préparation des pays et un moment-clé pour la redevabilité des financements du Fonds de préparation. Un autre enjeu de taille se pose au moment de valider les R-Packages, c'est celui du respect des sauvegardes environnementales et sociales, dont on a vu que l'application avait été différée dans le temps (cf. chapitre 8). Pour la Banque mondiale, le sujet apparaît délicat : la formalisation par l'EGF d'une première proposition de cadre d'évaluation du R-Package est laborieuse et les négociations facilitées par l'EGF peinent à avancer. La Banque est en effet soumise à une double contrainte ; elle doit concevoir un processus d'évaluation qui permette non seulement de donner satisfaction aux différents participants (crédibilité du processus pour les bailleurs et les ONGs, travail additionnel minimal pour les pays forestiers) mais aussi de garantir une articulation facile avec le Fonds carbone du FPCF et *in fine* de favoriser les investissements, notamment privés, dans celui-ci.

Nous avons montré que la proposition d'évaluation *ex-post* des R-PPs adoptée en 2012 abordait bien les différents enjeux de pertinence et d'efficacité environnementales mais que pour autant, sa portée était affaiblie sur certain aspects de procédure et de contenu. D'une part la soumission d'un R-Package est facultative, elle n'est obligatoire que pour les pays qui souhaitent faire candidature au Fonds carbone du FPCF. Rien ne garantit donc que l'évaluation approfondie de la mise en œuvre des R-PPs sera faite pour l'ensemble des pays ayant bénéficié des financements du FPCF. D'autre part, si l'évaluation et la validation des R-Packages est bien un pré-requis à la sélection, par le Fonds carbone, des Documents de programme de réduction d'émission (DPRE, ER-PD en anglais), elles interviennent seulement *après* la sélection des candidatures au Fonds carbone. En somme, pour les pays, la première étape d'entrée au Fonds carbone est déjà franchie, et la validation de leur R-Package dans le cadre du Fonds de préparation peut ne sembler qu'une formalité à remplir pour voir leur DPRE effectivement validé par le comité des participants du Fonds carbone.

Du point de vue des critères d'évaluation et de la décision de valider ou non un R-Package, nous avons souligné trois points important qui font écho aux analyses que nous avons pu faire dans les précédents chapitres sur d'autres fragments du processus FPCF. Tout d'abord, les indicateurs qui ont été retenus sont des indicateurs de progrès et non de performance. Deuxièmement, un même indicateur renseigne, pour une sous-composante donnée, un ensemble de critères ; mais aucune règle n'a été convenue sur la façon de résumer, dans l'indicateur, les performances liées à chaque critère, qui ont toutes les chances d'être hétérogènes. Cela rappelle les revues des R-PPs lors desquelles la norme de performance rassemblait de multiples exigences ; elle était souvent renseignée comme atteinte même si certaines

exigences unitaires n'étaient pas satisfaites (cf. chapitre 6). Troisièmement, une large place est encore laissée à la négociation pour ce qui est de la décision de valider ou non un R-Package, puisque aucune règle n'a été fixée par rapport à un niveau de performance minimal pour chaque indicateur qui serait requis pour valider le R-Package.

Nous avons donc montré dans cette première partie que les modalités d'évaluation de la préparation visaient à catalyser l'entrée en activité du Fonds carbone, qu'il s'agisse d'attribuer une subvention additionnelle à mi-parcours pour hâter la préparation ou de sélectionner les candidatures au Fonds carbone au préalable de l'évaluation *ex-post* de la préparation. Dans la partie suivante nous abordons les négociations sur le Fonds carbone qui ont largement mobilisé le Comité des Participants à partir de fin 2011.

2. Des négociations conflictuelles sur la prise en compte des préoccupations environnementales lors des paiements du Fonds carbone du FPCF

Le Fonds carbone du FPCF vise à rémunérer les réductions d'émission issues des programmes REDD+. Son instance décisionnelle - le Comité des participants du Fonds carbone – travaille à définir la procédure devant conduire à cette rémunération : l'instruction des candidatures, l'examen des Documents de programme de réduction d'émissions (DPRE, en anglais ER-PD), la signature des Accords de paiement de réductions d'émissions (APRE, en anglais ERPA).

Depuis l'opérationalisation du Fonds carbone en mai 2011, de nombreuses notes de cadrage ont été élaborées, à l'image de celles réalisées dans le cadre du Fonds de préparation pour la sélection des pays, les R-PPs, les R-Packages etc. Ces notes sont négociées au sein du Comité des participants du Fonds carbone qui réunit les bailleurs et quelques observateurs. Si elles sont présentées au CP (du Fonds de préparation) pour information, elles n'y font pourtant l'objet d'aucune négociation, à l'exception d'un sujet qui a été confié au CP : l'établissement de principes directeurs pour la rémunération des réductions d'émissions (dénommés par le FPCF : principes directeurs du Cadre méthodologique et de l'approche de fixation du prix (CMAFP)) (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008, p. sect 11.1). Nous relatons dans la partie qui suit la négociation qui a eu lieu sur ce sujet. Elle illustre l'enjeu que revêt, dans les négociations fortement distributives liées aux paiements REDD+, la prise en compte des considérations environnementales, celles-mêmes qui ont motivé notre travail sur le FPCF.

2.1. Les enjeux de la prise en compte des préoccupations environnementales lors de la rémunération des réductions d'émissions

La définition des modalités de rémunération des réductions d'émissions met fortement en jeu deux facettes de l'efficacité environnementale de REDD+ et du FPCF. La première concerne l'intégration de considérations environnementales non-carbone dans les politiques REDD+, en particulier au moment de rémunérer les efforts, la seconde concerne la dimension environnementale « changement climatique », plus particulièrement l'intégrité environnementale des efforts en faveur de la lutte contre le changement climatique.

Plusieurs documents de cadrage du FPCF et du Fonds carbone exposent clairement l'enjeu de la prise en compte des aspects non-carbone au moment de rémunérer les pays pour leurs efforts dans le cadre de REDD+ (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2010; Fonds de partenariat pour le carbone forestier, 2008). En 2008 déjà, la note d'information du FPCF – qui est le principal document de cadrage général du programme en dehors de la charte - explique que « *la valeur de ces bénéfices supplémentaires devra être déterminée* », et de mentionner quelques-unes des question sur lesquelles il « *incombera aux Comités des participants du FPCF* » de délibérer : « *les tonnes de dioxyde de carbone équivalent combinées à des bénéfices supplémentaires importants devront-elles avoir un prix supérieur à celles associées à des bénéfices supplémentaires moins élevés? Est-ce que des acheteurs différents devront payer des services différents ou, en pratique, est ce qu'il faudra mettre en commun des sources distinctes de financement pour les différents services associés aux réductions d'émissions (carbone, eau, biodiversité et réduction de la pauvreté par exemple) ?* » (Fonds de partenariat pour le carbone forestier, 2008, p. 39).

La détermination des modalités de rémunération des réductions d'émissions met ostensiblement à jour les visions divergentes de REDD+. La logique finance carbone qui gouverne les investissements de la tranche A du Fonds carbone (financée par The Nature Conservancy, British Petroleum, la Caisse des Dépôts et Consignations Climat, les Etats-Unis et l'Australie)[504] (cf. chapitre 2) s'affronte aux logiques réticentes aux marchés du carbone en raison des pratiques de compensations qu'il favorise. Les ONGs sont les acteurs qui portent cette seconde position le plus ouvertement et elles l'expriment à de nombreuses reprises (BIC, 2011a, 2011b). Sur son site BIC expose que "*many civil society and indigenous groups have been resistant to the carbon market from the very beginning".* Pour ces acteurs de la société civile, "*a fundamental critique is that a carbon market will allow polluters to offset their emissions by simply purchasing cheap carbon credits from developing countries, while the benefits to forest communities are negligible. The CF is on its way to producing "compliance grade" emission reduction credits that will allow private companies like BP to offset their pollution,*

[504] Pour mémoire, les bailleurs du Fonds carbone peuvent investir selon deux modalités : soit acheter des crédits qu'ils pourront revendre sur les marchés du carbone (c'est la tranche A du Fonds carbone) soit acheter des réductions d'émissions dont ils ne feront pas usage (c'est la tranche B du Fonds carbone) (cf. chapitre 2)

raising serious concerns amongst groups wary of market-based approaches to REDD+"[505]. Cette position va de pair avec celle de réclamer une approche plus holistique d'un point de vue environnemental. En effet, la logique « finance carbone » s'oppose aussi fortement à une logique « biodiversité » pour REDD+, sur l'argument que mesurer les considérations environnementales non-carbone est épineux et qu'il faut donc les exclure de la rémunération pour ne pas risquer de porter préjudice au fonctionnement des marchés du carbone. Comme nous allons le voir, les ONGs ne sont pas les seules à se soucier de l'orientation pro-marché du Fonds carbone, le Paraguay et la CE expriment également et de façon explicite en négociation une position hostile à la logique finance carbone.

2.2. Les prémices d'une négociation conflictuelle

Les positions divergentes quant à la prise en compte des co-bénéfices au moment de rémunérer les réductions d'émissions se font rapidement jour au FPCF bien avant que la question ne soit débattue en tant que telle. Lors des réunions préparatoires au lancement du Fonds carbone, l'élaboration de la note de lancement (*issue note*) met d'ores et déjà à jour les divergences entre parties prenantes du FPCF sur cette question (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a). L'expression de ces divergences va s'accentuer à mesure que les négociations vont progresser vers la définition précise des critères de rémunération. Mais à ce moment déjà, les tentatives d'intégration des préoccupations non-carbone sont visibles tout autant que les signes témoignant des réticences à leur prise en compte. Les extraits ci-dessous, montrant l'évolution de la note de lancement suite aux amendements proposés par les membres et observateurs du Fonds carbone, en rendent compte (cf. illustration n° 90).

[505] http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.54.aspx. Dernière consultation Août 2012.

Illustration 90 : Extrait de la note de lancement du Fonds carbone. *Source :* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a).

6. Non-Carbon Values

6. Non-Carbon Values

~~*The following ... the current Information Memorandum:*~~

It is inherent in the ... will vary in quality ... offer, in addition to ... referred to as 'addit... benefits) compared ... local environment. ... for the Participants ... change mitigation ... including loss of biodiversity ... any harm to people and the e... environmental issues, for suc... climate change mitigation. F... for local communities (e.g., ... land's timber and non-timber forest products) and use ER revenues to finance programs that would help forest communities to protect their immediate environment. In many cases, unless poverty is reduced and governance is improved, the real driver of deforestation and degradation will not be altered, and few if any

It is inherent in the REDD+ types of activities that ERs ~~from REDD+ activities will not be created equal~~ will vary in quality and benefits, particularly when it comes to non-carbon values. Some ER Programs may offer, in addition to climate change mitigation benefits, significantly higher non-carbon values (what is also referred to as 'additional benefits' from a climate change mitigation point of view, e.g., livelihoods and benefits) compared to ERs generated by other mitigation programs, in particular for local people and the local environment. How the FCPF may help create, monitor and value additional benefits is a matter largely ... change mitigation instrument, and that it should not be expected to solve all the problems arising in forests, including loss of biodiversity, poverty, insecure land rights, etc. However, ER Programs should not cause any harm to people and the environment and, instead, should ~~ameliorate~~help to improve social and environmental issues, for such ~~amelioration~~improvements will likely also foster the primary goal of climate change mitigation. For example, REDD+ activities could seek to preserve or improve livelihoods

REDD+ benefits will be sustai... and restoring natural habitat (e...

REDD+ benefits will be sustained over time. REDD+ could also enhance biological diversity by protecting and restoring natural habitat (e.g., by concentrating ER Programs on biodiversity hot spots).

REDD+ may offer a case of synergy between the climate change mitigation and adaptation agendas. A stronger resilience of ecosystems may entail a greater capacity for climate change adaptation, hence REDD+ may also enhance adaptation to climate change.

Especially in the early days of inc... ~~may be ways of directing these re...~~ exhibit strong additional benefits ... tend to have lower performance ri... may be designed to achieve cost-... more secure land tenure rights or improved living conditions for indigenous peoples. This would require ~~that~~ that indigenous peoples and local communities be properly consulted, that they ~~meaningfully~~fully and effectively participate in REDD+ design and implementation, in some cases that their rights be regularized, and that they be able to benefit from incentive payments.

Especially in the early days of incentive payments for REDD+, when limited resources are available, ~~there may be ways of directing these resources to those~~the FCPF will seek to give priority to ER Programs that exhibit strong additional benefits for only a marginal increase in costs, if any at all, as those ER Programs tend to have lower performance risks. In this respect, some of the ER Programs selected by the Carbon Fund

The Readiness Mechanism will help reduce trade-offs, and create synergy, between climate change mitigation and the additiona... the question of the valuatio... equivalent with higher addi... should different buyers pay for different services – practically, can distinct sources of financing for the different services embodied in REDD+ ERs (e.g., carbon, water, biodiversity and poverty reduction) be bundled together? It must be emphasized that the improvement of livelihoods, consultations with local stakeholders and the inclusion of social groups in ER Programs represent mitigation measures to the delivery risk and may also be financially rewarded in this respect. ~~The FCPF Participants will be asked to ponder these questions.~~

The Readiness Mechanism will help reduce trade-offs, and create synergy, between climate change mitigation and the additional goals of livelihood improvement and biodiversity conservation. Furthermore,

7. Valuation/Pricing

7. Valuation/Pricing

~~*The following ... nation Memorandum and will be included in the Information Memorandum after consideration by Participants and observers. In due course a more comprehensive note on valuation/pricing will be prepared and presented to the Participants Committee:*~~

Even though emerging precedents under large scale operations might be of interest for the pricing/ valuation of ERs, determining a fair value for ERs under the FCPF is difficult given that there are few relevant precedents to draw from, with the exception of a handful of emerging examples at scale. Most 'REDD+ projects' are undertaken for the voluntary market. Those projects often have very different characteristics than, and are therefore difficult to compare with, large-scale national or sub-national ER Programs. To fill this vacuum, the Participants Committee will ~~issue~~establish guidelines on how to value ERs under the Carbon Fund. The objective is to arrive at values that:

1. Entice parties to transact ERs from REDD+ and safeguard their respective interests and rights in a reasonable manner;
2. Represent a transparent mechanism that reflects the risk allocation between parties to the transaction;
3. May use both fixed and variable valuation/pricing options that would allow risk sharing to deal with large price fluctuations and provide the comfort of a fixed price component;
4. Reflect the quality of ERs generated by each ER Program, including non-carbon values as appropria...
5. ~~4.~~ Leave ... other regi...

4. Reflect the quality of ERs generated by each ER Program, including non-carbon values as appropriate; and

If and when the regulatory risk is reduced in the coming years, the value of ERs might change accordingly. Besides sharing in the potential value/price upside, parties to ERPAs may also decide to share the potential ~~losses~~downsides.

The Trustee will flesh out valuation/pricing options to help the FCPF Participants and facilitate the adoption of valuation guidelines.

Plusieurs extraits de la note apparaissent plutôt en faveur de la prise en compte des considerations non-carbone. Il est explicitement écrit: "*Especially in the early days of incentive payments for REDD+, when limited resources are available, the FCPF will seek to give priority to ER Programs that exhibit strong additional benefits for only a marginal increase in costs, if any at all, as those ER Programs tend to have lower performance risks*"(FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2010, p. 9). On relève aussi que le FPCF assume les deux volets « *do no harm* » et « *do good* » : "*ER Programs should not cause any harm to people and the environment and, instead, should help to improve social and environmental issues, for such improvements will likely also foster the primary goal of climate change mitigation"*(FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2010, p. 9).

Mais le propos est rapidement tempéré : "*It is recognized that REDD+ is, first and foremost, a climate change mitigation instrument, and that it should not be expected to solve all the problems arising in forests, including loss of biodiversity, poverty, insecure land rights, etc.".* Par ailleurs, des marques discrètes de dilution des préoccupations environnementales sont à relever, en particulier l'usage d'expressions modératrices « échappatoires » (cf. chapitre 4) comme *« as appropriate »* (si nécessaire, selon les circonstances) " *the objective is to arrive at values that […] reflect the quality of ERs generated by each ER Program, including non-carbon values as appropriate"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2010, p. 10). Ces procédés rhétoriques seront largement employés dans les négociations qui vont avoir lieu sur ce sujet par la suite (cf. ci-dessous).

L'intervention du délégué de la CE lors de la réunion de juin 2011 illustre également l'intensité des enjeux existant au Fonds carbone sur cette question. A l'EGF qui demande d'augmenter le plafond de capitalisation du Fonds carbone pour permettre d'accroître les investissements du secteur privé à qui il ne faudrait « *pas fermer la porte* »[506], il exprime son ferme désaccord. Sa préoccupation réside notamment dans le fait que le renforcement de l'orientation du FPCF en faveur du marché (la tranche A des financements) affaiblit la possibilité d'une rémunération des aspects non-carbone. Mais les autres bailleurs se sont déjà prononcés en faveur de l'accroissement de l'objectif de capitalisation quelques semaines auparavant lors de la première réunion du Fonds carbone et la CE n'obtient le soutien d'aucun d'entre eux. La résolution abordant la question est débattue pendant près d'une heure[507], le délégué de la CE invoquant la nécessité d'obtenir l'aval de sa hiérarchie. Lors de la négociation, l'EGF démontre une forte préoccupation pour le sujet. Elle apparaît même sortir de son rôle de secrétariat ou de son rôle fiduciaire en remettant en question, du point de vue de sa légitimité et de sa cohérence, la position tenue par le délégué de la CE, ce qu'aurait pu faire à la rigueur le président de séance. Elle

506 Notes personnelles prises lors de la session consacrée au Fonds carbone, lors de la neuvième réunion du CP en juin 2011 à Oslo, Norvège.
507 *Ibid.*

expose une ferme réticence à mentionner la moindre référence à la rémunération des co-bénéfices dans la résolution ainsi qu'à enlever l'allusion au secteur privé – qu'elle n'a eu de cesse de solliciter pour investir dans le Fonds carbone. Fait marquant, elle propose même de recourir au vote alors qu'elle a toujours veillé à éviter ce mode de prise de décision. Finalement, l'option du vote est écartée par le co-président qui avance que « *le vote ne serait pas trop dans l'esprit du partenariat* » et une validation conditionnée à la non-objection de la CE, dans un délai de 15 jours, est adoptée (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011m).

Avant même que la définition des principes directeurs du CMAFP ne soit traitée par le CP, les positions apparaissent déjà fortement conflictuelles.

2.3. La valorisation des co-bénéfices doit-elle être mentionnée explicitement comme un chantier de réflexion du groupe de travail chargé d'élaborer le cadre méthodologique ? Première confrontation de vues

Les négociations concernant l'établissement des principes directeurs du CMAFP débutent lors de la réunion d'octobre 2011, avec la mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition pour la réunion du CP qui se tiendra en juin 2012. Lors de cette réunion d'octobre, la Banque mondiale lance une discussion sur la rémunération des réductions d'émissions, en particulier sur la différenciation du niveau de rémunération en fonction des caractéristiques non-carbone (risque de réversion, attributs biodiversité ou sociaux, etc.). L'application d'une « prime » est alors évoquée.

La question de la valorisation des aspects non-carbone occupe le devant de la scène des débats qui suivent la présentation de l'EGF. Plusieurs pays forestiers -la Thaïlande, le Népal et le Paraguay-, expriment leur souhait de voir rémunérer les bénéfices multiples, notamment par le biais d'une prime, et demandent à avoir des assurances en la matière. La question est importante, au point que la déléguée thaïlandaise réitère sa requête auprès de l'EGF qui n'a pas répondu, en soulignant que lorsque l'on parle de REDD on parle de co-bénéfices et que pour que celui-ci soit une réalité il faut donc qu'il soit rémunéré[508]. La CE abonde en ce sens et confirme accorder également beaucoup d'importance à la valorisation des aspects non-carbone. Elle interpelle sur les *proxis* ou indicateurs composites, qui pourraient être utilisés pour définir les primes, citant en particulier la résilience forestière, le caractère plus ou moins fragmenté des massifs forestiers, la conservation des forêts naturelles, les bénéfices

[508] Notes personnelles prises au cours de la dixième réunion du CP, à Berlin, Allemagne, en octobre 2011.

sociaux ou encore le nombre d'espèces.[509] L'observateur des peuples autochtones exprime aussi sa préoccupation pour la prise en compte des considérations non-carbone.

Certains pays comme le Vietnam, la Norvège ou encore l'Australie s'y montrent, à l'opposé, réticents. Le Vietnam concède qu'il aimerait aussi valoriser la biodiversité mais avance l'argument, couramment mobilisé, que cela est trop compliqué et conclut, alors, qu'il est plutôt favorable à la seule rémunération du carbone. La Norvège abonde en ce sens en plaidant pour un système simple. Quant à l'Australie, elle ne souhaite pas un système de prime qui risque de laisser entendre que les réductions d'émissions sans prime sont de « *mauvaise* » qualité[510]. L'EGF précise qu'il reviendra au groupe de travail chargé de se pencher sur le CMAFP d'envisager ou non de valoriser les aspects non-carbone.

Vient le moment de l'adoption des résolutions. Alors que la résolution traitant de la création du Groupe de travail est soumise à la lecture du CP dans le but d'être approuvée, le Paraguay prend la parole, appuyé par le Nicaragua. Ils se réfèrent aux nombreuses interventions sur les co-bénéfices et sur les coûts d'opportunité qui ont eu lieu lors des débats en plénière et demandent à ce qu'il en soit fait mention, dans la résolution, en tant que chantiers de travail sur lesquels le groupe de travail aura à se pencher. Cette demande en apparence mineure va en fait susciter une levée de boucliers, de la part des bailleurs et de la Banque mondiale, ce qui témoigne du caractère sensible de la question. Inscrire la moindre référence aux aspects non-carbone dans un document de portée juridique, comme les résolutions, risque de contraindre le Fonds carbone et n'est pas acceptable pour les bailleurs.

C'est la déléguée des Etats-Unis qui répond la première aux deux délégués d'Amérique Latine, en s'exprimant délibérément en espagnol (alors qu'elle utilise habituellement l'anglais). En guise de justification pour ne rien annoter dans la résolution, elle avance qu'il serait bien que le groupe de travail prenne le temps de considérer la question. Le manager de l'EGF intervient à son tour, pour préciser que le but ici n'est pas d'élaborer les termes de référence du groupe de travail, mais juste de prévoir sa création. Le délégué du Nicaragua renforce alors sa demande et souhaite voir créer un deuxième groupe de travail qui réfléchirait à *comment* prendre en compte les co-bénéfices. Le délégué de la Norvège intervient alors, catégorique : on ne peut voir marquer ici les termes de référence du groupe de travail ; il revient au Comité des participants du Fonds carbone de le faire. Le délégué du Paraguay maintient qu'il souhaite une mention, dans la résolution, des sujets qu'il a précédemment évoqués afin d'être assuré que le groupe de travail leur donnera toute la place qu'il souhaite leur voir accordée. C'est au tour du délégué allemand d'intervenir. Il reconnaît l'importance de ces questions, mais soutient lui aussi que cette résolution a pour seule vocation de créer le groupe de travail, pas d'en préciser les axes

[509] Notes personnelles prises au cours de la dixième réunion du CP, à Berlin, Allemagne, en octobre 2011.
[510] *Ibid.*

de travail. Suivent deux interventions - de la déléguée indonésienne et d'une représentante des ONGs - qui abondent dans le sens des revendications de pays latino-américains. Pour la représentante des ONG internationales, inscrire cela dans la résolution permet d'être assuré que ces questions importantes ne se perdront pas et qu'elles seront vraiment traitées par le groupe de travail.

Le co-président allemand intervient alors pour presser le dénouement de la négociation, invoquant la disponibilité limitée des services de traduction : il ne reste que dix minutes. Selon lui, on ne devrait pas rentrer dans le détail des termes de référence. Suivent plusieurs interventions nouvelles, de pays forestiers et de bailleurs (Ethiopie, Danemark, Vietnam, Colombie et Norvège) qui visent à temporiser face aux résistances du Paraguay et du Nicaragua, en les invitant à faire partie du groupe de travail, en proposant de supprimer un sous-paragraphe de la résolution, ou encore en appelant à trancher la question car des points problématiques d'autres résolutions méritent également d'être discutés. Mais les délégués du Nicaragua et du Paraguay maintiennent leur revendication, arguant qu'il s'agit de la finalité même du processus, qu'on ne devrait pas rejeter cette préoccupation. Le délégué du Paraguay justifie à nouveau pourquoi il veut aller au-delà du carbone. Il insiste sur le fait qu'il ne souhaite voir ajouter rien de plus qu'une indication sur la prise en compte des aspects non-carbone.

Finalement, la négociation tendue trouve son dénouement au bénéfice des participants réticents à la moindre mention des co-bénéfices dans la résolution, lorsque le représentant de TNC propose de mentionner la préoccupation dans le résumé de réunion établi par les co-présidents - ce qui permettra d'en garder la trace – et que le délégué du Paraguay finit par concéder son adhésion si la proposition garantit effectivement que le groupe de travail considèrera ce point. Il signale que, pour des questions de moyens, il ne pourra pas faire partie personnellement du groupe de travail. La résolution est alors validée en l'état sans mention de la valorisation des aspects non-carbone (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011g).

Cette négociation peut sembler au premier abord anecdotique ; le groupe de travail va effectivement largement se pencher sur la question des co-bénéfices, qui sera d'ailleurs le sujet le plus conflictuel auquel il aura à faire. En fait, cette négociation mérite d'être relatée en tant qu'illustration emblématique de la résistance des bailleurs à contraindre le Fonds carbone par des décisions du Fonds de préparation, qui plus est car elles ont trait à la prise en compte de co-bénéfices. De leur côté, le Paraguay et le Nicaragua sont finalement restés relativement isolés sur cette position ; la représentante de Greenpeace et la délégué indonésienne les ont furtivement appuyés, mais n'ont pas assis leur soutien. Notons que la CE ne s'est pas prononcée, alors qu'elle avait développé une position similaire en séance plénière, et qu'elle avait par ailleurs demandé à mentionner les co-bénéfices dans l'adoption d'une résolution sur le Fonds carbone, lors de la précédente réunion. Pour certains tenants d'une position en faveur des co-

bénéfices, l'enjeu ne semblait probablement pas assez grand pour risquer d'épuiser des ressources de négociation. Les observateurs représentant les ONGs qui ont participé à de nombreux groupes de travail, à la différence des délégués du Paraguay et du Nicaragua, devaient avoir la certitude que la question pourrait être débattue au sein du groupe de travail, que la résolution en fasse ou non mention. Finalement le résumé des co-présidents fait effectivement mention des co-bénéfices, mais d'une façon extrêmement neutre, en le citant comme un point de la discussion parmi d'autres et sans relater le fond de la revendication des pays qui ont porté la question ni l'âpreté des débats (Córdova, Warnken, & Sima, 2011)(Torres & Wylie, 2012)[511].

2.4. Une négociation conflictuelle au sein du groupe de travail précisément sur la prise en compte des aspects non-carbone

A la suite de la réunion d'octobre 2011, le Comité des participants du Fonds carbone adopte les termes de référence du groupe de travail. Ceux-ci mentionnent effectivement bien les bénéfices sociaux et environnementaux, mais le fait qu'ils soient effectivement bien abordés par le groupe de travail est rendu incertain par l'usage de procédés « échappatoires » – les pronoms indéfinis *some or all* et le conditionnel *should* et non pas *shall* – : *"The guiding principles for the methodological framework should reflect some or all of the following elements: (i) carbon accounting; (ii) programmatic characteristics, including inherent social and environmental benefits; and (iii) additional social and environmental benefits beyond carbon, to guide assessment and decision making"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2011).

2.4.1. La mise en place du groupe de travail et les premiers débats

La composition du groupe de travail est restreinte : trois représentants des pays forestiers (le Népal, le Mexique et le Surinam), trois représentants des bailleurs (l'Australie, TNC, l'Allemagne et la Norvège qui partagent un siège), un représentant des ONGs (BIC), un représentant des peuples autochtones et un représentant du secteur privé. Le groupe est co-présidé par TNC et le Surinam qui ont été désignés par les bailleurs et les pays récipiendaires respectivement (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2011). Il initie ses travaux début janvier 2012 et organise plusieurs conférences téléphoniques avant de se réunir *de visu* en marge de la réunion du CP de mars. Au cours de ces trois

---

511 « *Carbon Fund (see Resolution PC/10/2011/5): The FMT presented key issues related to the development of a methodological framework and pricing approach for the FCPF Carbon Fund. The PC exchanged views on: The incorporation of co-benefits into the methodological framework; Whether and how opportunity, implementation and transaction costs may be considered in the Carbon Fund pricing approach; The scope of the methodological framework in relation to safeguards; and The timing and sequencing of the R-Package and Emission Reductions Program development. The PC established a Working Group on the methodological and pricing approach for the Carbon Fund of the FCPF. The Carbon Fund Participants met immediately following the PC meeting […]* » (Córdova, Warnken, & Sima, 2011, p. 4)

mois, l'EGF anime le travail du groupe comme elle en a été chargée (FMT (Facility Management Team), 2012a). Elle produit de nombreuses notes de cadrage et les résumés de chaque réunion[512].

Au cours des conférences téléphoniques et lors de la réunion *de visu*, les débats se cristallise essentiellement sur deux points, tous deux liés aux aspects non-carbone : le fait d'exiger ou non des co-bénéfices additionnels et le fait ou non de rémunérer les aspects non-carbone (cf. annexe n° 9.1). L'Allemagne et le représentant des ONGs sont ceux qui portent le plus activement la prise en compte des préoccupations environnementales. Ils sont soutenus par les peuples autochtones et par deux des pays récipiendaires, le Népal et le Mexique. Le Surinam et TNC, qui sont par ailleurs les deux co-présidents du groupe de travail, y sont fortement réticents, la Norvège ne souhaitant pas, quant à elle, compliquer les modalités de rémunération (Bank Information Center, 2012).

2.4.2. Les points de divergence au sein du groupe de travail à la veille de la réunion du Comité des Participants de mars 2012

A quelques jours de la onzième réunion du CP en mars 2012, le groupe de travail se réunit *en personnes* pour discuter la proposition préliminaire de l'EGF qui porte d'une part sur les principes présidant à la sélection des programmes (FMT (Facility Management Team), 2012d) et d'autre part sur ceux relatifs aux paiements (FMT (Facility Management Team), 2012e). Cette proposition préliminaire expose les points « en discussion » et les diverses options en train d'être négociées. Il n'est pas un principe qui ne prête plus du tout à discussion, mais il en est qui suscitent plus de débats que d'autres, c'est le cas des principes portant sur l'intégration des considérations non-carbone au moment de la sélection des programmes et au moment des paiements[513].

Pour ce qui est de la sélection des programmes, l'alternative présentée par l'EGF est la suivante : attend-on des programmes qu'ils produisent des retombées positives « non-carbone » additionnelles à celles qui auront lieu implicitement - les co-bénéfices recherchés intentionnellement -, ce que demandent, dans leurs soumissions respectives, l'Allemagne et la Norvège et BIC, les Amis de la Terre et l'Investigation Environmental Agency, ou se satisfait-on des co-bénéfices implicites, « passagers clandestins » (FMT (Facility Management Team), 2012d)?

---

512 http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/369. Dernier accès le 5 novembre 2012.

513 "*The debate around whether there should be a* ***price premium*** *paid to countries for the provision of additional non-carbon benefits was one of the most difficult the WG faced—with significant differences between donors (who were opposed) and REDD countries (who were generally for this price premium). Several CSO's following the WG deliberations had expressed the importance of including non carbon benefits in the outcomes sought by the CF investments, but many were skeptical of the price premium idea, thinking instead that non carbon benefits need to be monitored and reported, and should be strongly considered by the CF in selecting which programs to fund, but not necessarily quantified in monetary terms. REDD countries however were insistent that there must be some financial incentive/recognition for additional benefits, and this was included as a possibility in Pricing Element 4. It remains to be seen how this will play out in practice"* (Bank Information Center, 2012, p. 4).

En ce qui concerne la fixation du prix, deux questions restent fortement sujettes à débat et sont également présentées sous forme d'alternatives (FMT (Facility Management Team), 2012e):

L'opportunité d'appliquer une différenciation de prix en fonction du type de réductions d'émissions délivrées

"*4. Option 4.1: [There should not be a systematic mechanism leading to price differentiation based on the ER Accounting and Programmatic Elements of an ER Program.]*

OR 4. Option 4.2: [Given that the quality of the ERs delivered will likely differ from one ER Program to another, there should be price differentiation based on the Programmatic and Carbon Accounting Elements of an ER Program.]"

L'opportunité de valoriser par une prime les aspects « non-carbone »

"*5. Option 5.1: [No premium should be considered for non-carbon values of ER Programs.]*

OR 5. Option 5.2: [Given that non-carbon values will likely differ from one ER Program to another, there should be price differentiation through the application of a premium to ER Programs with high non-carbon values.]"

Par ailleurs, il faut noter que le document proposé pour discussion par l'EGF fait référence aux sauvegardes de la Banque mondiale et aux garanties de Cancun, selon une formule dissymétrique, en dépit des objections soulevées par certains membres du groupe de travail et malgré la proposition qu'avaient faite l'Allemagne et la Norvège en faveur d'une formule symétrique (Germany's FCPF Focal Point & Norway's FCPF Focal Point, 2012). Alors que les sauvegardes de la Banque mondiale doivent être « *respectées* », les garanties de la CCNUCC doivent simplement être « *promues et soutenues* »[514].

A quelques jours de la réunion du CP lors de laquelle le groupe de travail est censé rendre compte de ses travaux, et en dépit de la réunion *de visu* qui a eu lieu, les membres ne parviennent toujours pas à s'accorder sur la façon d'intégrer les considérations non-carbone dans le CMAFP. Les notes préparées par l'EGF (FMT (Facility Management Team), 2012d, 2012e) qui font état de plusieurs options sur les points où il y a divergence pourraient constituer un excellent support de débat en séance plénière lors de la réunion du CP. Ce serait l'occasion pour certains pays qui ont montré défendre fortement la prise en compte des considérations environnementales mais qui ne font pas partie du groupe de travail – comme le Paraguay, le Nicaragua, la CE - d'appuyer la position des membres du groupe de travail qui plaident également pour cela - l'Allemagne, le Mexique, le Népal, le représentant des ONGs et celui des Peuples Autochtones-.

514 "*Element 3. The ER Program meets World Bank social and environmental safeguards, promotes and supports the safeguards included in UNFCCC guidance related to REDD+ (and other major climate policy initiatives, as relevant and feasible) and provides information on how these safeguards are addressed and respected*" (FMT (Facility Management Team), 2012d, p. 8).

2.5. Un processus de négociation confisqué au CP lors de la réunion de mars 2012

Deux sessions d'une durée d'une heure chacune sont consacrées au Fonds carbone, en pratique elles vont excéder chacune le temps dévolu. Pour autant, aucun espace de négociation n'est véritablement concédé, car les points de désaccord au sein du groupe de travail ne sont pas explicités clairement et les rares interventions à leur sujet sont habilement tempérées. Le débat apparaît être véritablement confisqué au CP.

A la suite de la longue présentation de l'EGF sur les Contrats d'achat de crédits de réduction d'émissions (CACRE, en anglais : ERPA), le délégué du Paraguay ouvre la session de discussion par une intervention remarquée. Avec charisme, il affirme son ferme désaccord avec le processus et s'adonne à une critique aiguë du Fonds carbone. Globalement, le contenu de sa critique emprunte aux positions hostiles aux compensations (les pays REDD+ vont-ils faire les efforts que les pays de l'annexe développés ayant pris des engagements dans le cadre du protocole de Kyoto ne font pas ?) et à l'orientation pro-marché du Fonds carbone. Pareille expression pamphlétaire contre le Fonds carbone, en réunion, ne s'était encore jamais entendue. Par ailleurs, plusieurs pays forestiers manifestent leur impression de « *ne pas être à la page* », que le processus va trop vite, qu'ils n'en saisissent pas bien les tenants et aboutissants et qu'ils sont insuffisamment informés. BIC abonde en ce sens et salue l'intervention du Paraguay. L'ONG souligne que, depuis deux ans, elle essaie de peser contre l'orientation en faveur du marché et des orientations que le Fonds carbone semble prendre, et qu'aujourd'hui sa préoccupation persiste, renforcée par un calendrier de progression inapproprié car trop précipité. Le représentant des peuples autochtones réclame la conduite de consultations et déclare que « *si on ne prête pas attention aux co-bénéfices, on va perdre les peuples autochtones* ».[515] BIC, le représentant de « la société civile » d'Amérique Latine, et deux pays latino–américains expriment leurs inquiétudes et leur profond désaccord par rapport à l'orientation exclusivement carbone que leur semble prendre, en vérité, le FPCF.

Vient ensuite le moment consacré au CMAFP lors duquel le groupe de travail est censée rendre compte de l'avancement de ses travaux. Les co-présidents font apparaître les points relativement consensuels et ceux qui posent problème, mais tout comme l'EGF, ils se gardent d'expliciter précisément les options en débat et de les soumettre à discussion. La question de la prime n'est même pas mentionnée. Dans la séance de discussion qui suit, le représentant de BIC est l'un des premiers à prendre la parole. Il déclare que, de son point de vue, le groupe de travail est confronté à des questions vraiment difficiles et non consensuelles. Il témoigne avoir souhaité faire circuler davantage l'information en amont car les retours du CP manquent selon lui à ce jour ; davantage de retours permettrait d'avoir une prochaine discussion

[515] Notes personnelles prises lors de la onzième réunion du CP, en mars 2012, à Asuncion, Paraguay.

plus inclusive, surtout si une résolution est escomptée pour juin[516]. La réaction de l'EGF est éloquente. Elle concède que davantage de contributions du CP pourraient effectivement être recherchées, car il ne s'agit que d'un groupe de travail. Et de demander alors s'il y a dans la salle quelqu'un pour suggérer des manières de mieux partager sur ce sujet… En somme, elle oriente les échanges vers une question de procédure et diffère à plus tard la demande, sur le fond, que BIC souhaitait voir initier tout de suite.

Ce n'est pas l'unique intervention de l'EGF ou des co-présidents du groupe de travail en ce sens, signe qu'il y a une volonté partagée par les animateurs de ne pas ouvrir le débat. Un peu plus tard, alors que la déléguée de l'Agence Française de Développement (AFD) se félicite que les aspects non-carbone soient pris en compte dans la sélection des programmes, mais demande pourquoi l'option de la prime n'est pas retenue, le délégué du Surinam, co-président du groupe de travail, élude l'interpellation. Il argue qu'il s'agit seulement d'une proposition au CP, que ce n'est certainement pas marqué dans le marbre et qu'il y aura de l'espace pour d'autres discussions. En réalité, un peu plus tard, le texte sera *ficelé* et la négociation verrouillée. Le délégué de TNC donne quant à lui quelques éléments qui visent à expliquer pourquoi la prime a été écartée. « *Nous nous sommes dit qu'il y avait un autre espace pour le faire [prendre en compte les co-bénéfices] : celui des négociations entre acheteurs et vendeurs* »[517].

Quelques autres délégués prennent la parole. Le Paraguay réitère son opposition au Fonds carbone, et exprime sa « *crainte que ne soit acheté en priorité que ce qui coûte le moins cher* », la Nouvelle Zélande émet une préoccupation similaire et souligne être en faveur de la prise en compte des co-bénéfices, la Tanzanie soulève la question du coût de la réduction des émissions - un coût qui devrait être répercuté dans le prix -, le Vietnam souligne que la valorisation monétaire est un sujet compliqué et que le CP devrait se doter de consultants. La Norvège ne s'exprime pas, quant à l'Allemagne, elle rappelle qu'il s'agit d'une initiative pilote et qu'elle ne souhaite pas la contraindre par de nombreuses normes.

Le débat apparaît ici être confisqué au CP, à la différence des négociations sur l'ouverture à d'autres Partenaires de mise en oeuvre (PMO) et l'application des sauvegardes de la Banque mondiale, qui avaient conduit le groupe de travail chargé du sujet à consulter le CP, dans le courant de ses travaux, sur les différentes options envisageables (cf. chapitre 8).

2.6. Une décision finale verrouillée en juin 2012 entérinant une intégration seulement partielle des préoccupations environnementales

Les termes de référence pour la mission du groupe de travail prévoyaient que celui-ci formule « *des recommandations* » au CP (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund, 2011, p. 1). Pourtant

[516] Notes personnelles prises lors de la onzième réunion du CP, en mars 2012, à Asuncion, Paraguay.
[517] *Ibid.*

peu de temps avant la réunion de juin, c'est une version aboutie, qui n'est plus négociable, qui est présentée au CP et finalement validée.

2.6.1. Le contenu de la proposition et la dilution des considérations environnementales

La proposition s'articule autour de deux parties. L'une est consacrée aux principes directeurs pour le cadre méthodologique de sélection des programmes de réductions d'émissions et structurée autour d'éléments comptables et d'éléments programmatiques. Et l'autre est consacrée aux recommandations en matière de fixation du prix pour les Accords de paiements de réduction d'émissions (APRE).

En ce qui concerne l'intégration des préoccupations environnementales, nous relevons que :
- La prise en compte des bénéfices additionnels lors de la sélection des programmes, leur mesure et leur suivi sont bien prévus[518] mais la portée des exigences est affaiblie par la conjugaison des verbes au conditionnel et l'usage d'adverbe et de formes verbales modératrices du type : « *dans la mesure du possible* », ou « *sont encouragés à* »[519]. De plus, l'expression bénéfices « *additionnels* » n'est pas reprise en tant que telle ; c'est la notion plus vague de « *développement durable à plus large échelle* » qui lui est préférée.
- La prise en compte des retombées positives additionnelles « non-carbone » dans la rémunération des réductions d'émissions n'est pas garantie[520]. La décision de les prendre ou non en compte est reportée au moment de la négociation entre acheteurs et vendeurs[521]. Aucune garantie n'est donc donnée à ce

[518] « *Elément comptable 3 : Cohérence avec le système de suivi. Les Programmes de RE doivent faire un suivi et un compte-rendu des RE et des variables autres que le carbone dans le cadre du système national émergent de suivi forestier, en appliquant des méthodes adaptées au contexte du Programme de RE, notamment un suivi communautaire, méthodes qui doivent être présentées de manière transparente et clairement documentées* » (« Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée », 2012, p. 6)

[519] « *Elément programmatique 6 : Bénéfices autres que le carbone. Le Programme de RE contribue à un développement durable à plus large échelle, qui peut inclure, sans s'y limiter, l'amélioration des conditions de vie locale, la création de structures transparentes et efficaces de gouvernance forestière, une meilleure sécurité foncière et le renforcement ou la préservation de la biodiversité et/ou d'autres services environnementaux. Le Programme de RE doit faire un suivi et rendre compte des bénéfices autres que le carbone dans la mesure du possible, en prenant en compte les directives actuelles et émergentes de la CCNUCC, de la CBD et d'autres plateformes applicables.*
Justification :
- Les Programmes de RE apportent de façon inhérente des bénéfices sociaux et environnementaux, en plus du carbone et de l'atténuation des risques sociaux et environnementaux.
- Les Programmes de RE sont encouragés à renforcer les bénéfices autres que le carbone afin de contribuer au développement durable au sens large et à mesurer les bénéfices autres que le carbone de la façon la plus simple possible et selon le meilleur rapport coût/efficacité » (« Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée », 2012, p. 6)

[520] « *Elément de fixation des prix 4 : Bénéfices autres que le carbone. La procédure de négociation de prix d'un Contrat d'achat de réduction des émissions offre la possibilité de prendre en compte les bénéfices autres que le carbone même si la quantification de ces derniers ne sera pas systématique lors de la fixation des prix pour le Fonds Carbone* » (« Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée », 2012, p. 6).

[521] « *Justification :*
- En plus des bénéfices pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, les Programmes de RE produiront d'autres bénéfices décrits dans l'élément programmatique correspondant. Les activités de REDD+ pourraient par exemple renforcer la diversité biologique ou préserver et améliorer les conditions de vie des populations autochtones tributaires des forêts et des communautés locales.
- Les Programmes de RE seront évalués et sélectionnés principalement pour leur potentiel de réduction durable des émissions. Les programmes de RE seront encouragés à renforcer ces bénéfices autres que le carbone, lorsque prix en compte, pour un développement durable au sens plus large.

stade quant au fait que la question sera effectivement abordée lors de la négociation, et que le cas échéant, une revalorisation du paiement sera décidée ;

- Les sauvegardes de Cancun ne sont pas traitées symétriquement à celles de la Banque mondiale, comme la version de mars le laissait envisager. Tandis que les secondes doivent être respectées, les premières doivent seulement être promues[522]. Pourtant, on aurait pu attendre une référence en des termes symétriques étant donné la décision adoptée à Durban qui prévoit que toutes les activités financées dans le cadre de la préparation « *devraient être en cohérence* » avec les décisions de la CCNUCC, en particulier les sauvegardes[523] (UNFCCC, 2012);

- Aucun principe n'a finalement été inclus pour garantir que les réductions d'émissions émanent bien de la stratégie REDD+ et d'une politique d'atténuation des facteurs de déforestation ;

- Aucun principe ne permet de financer des actions sans regrets, c'est-à-dire des politiques publiques et non des réductions d'émissions.

2.6.2. Le processus de verrouillage de la décision

Même si des conférences téléphoniques ont été organisées en amont de la réunion pour recueillir les vues des participants sur le texte proposé et que des soumissions écrites de vues ont également été sollicitées, il apparaît en fait qu'il n'est plus temps de « rouvrir le texte » mais seulement d'amender « de façon mineure » la proposition du groupe de travail[524]. Le consensus ayant été difficilement atteint au sein du groupe de travail et le mandat de celui-ci ainsi que la résolution adoptée en octobre 2011 prévoyant une adoption des principes du CACRE pour juin 2012, il apparaît qu'il n'est plus temps de négocier le texte.

Dans les vues écrites qu'ils soumettent, la Suisse, le Danemark et les Etats-Unis saluent le document produit (Denmark's FCPF Focal Point, 2012; Switzerland's FCPF Focal Point, 2012; Unitd States' FCPF Focal Point, 2012). L'AFD et la Commission européenne soumettent quant à elles des vues critiques sur divers points, parmi lesquels la prise en compte des aspects non-carbone (AFD's FCPF Focal Point, 2012; European Commission's FCPF Focal Point, 2012).

- La procédure de négociation de prix permet également aux deux parties d'examiner tout bénéfice autre que le carbone et de décider si et comment le prendre en compte pour la fixation du prix » (« Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée », 2012, p. 6)

522 « *Elément programmatique 3 : Sauvegardes. Le Programme de RE respecte les sauvegardes sociales et environnementales de la Banque mondiale, promeut et appuie les garanties indiquées dans les directives de la CCNUCC sur la REDD+ »* (« Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée », 2012, p. 6).

523 *"63. Agrees that, regardless of the source or type of financing, the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, should be consistent with the relevant provisions included in decision 1/CP.16, including the safeguards in its appendix I, in accordance with relevant decisions of the Conference of the Parties;*

64. Recalls that for developing country Parties undertaking the results-based actions1 referred to in decision 1/CP.16, paragraphs 73 and 77, to obtain and receive results-based finance, these actions should be fully measured, reported and verified,2 and developing country Parties should have the elements referred to in decision 1/CP.16, paragraph 71, in accordance with any decisions taken by the Conference of the Parties on this matter" (UNFCCC, 2012a, p. 15)

524 Entretien téléphonique avec l'un des délégués allemands ayant participé au groupe de travail et mail du 15 Juin 2012.

Quant aux ONGs qui ont été impliquées dans la négociation du texte au sein du groupe de travail, elles diffusent un communiqué critique sur le contenu du texte et sur ses implications plus globales pour le FPCF et pour la négociation internationale REDD+ (ABSE, Burkina Faso & al., 2012) (cf. annexe n°9.2).

Lors de la réunion du CP de juin, la séance consacré à l'examen des principes proposés par le groupe de travail est houleuse (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juin 2012*). Les ONGs et quelques bailleurs font part de leurs réserves non seulement sur le document proposé mais aussi sur le processus de restitution du groupe de travail et le verrouillage de la négociation. Aucun des commentaires formulés lors de la soumission des vues n'a été pris en compte ; la stratégie consistant à différer la négociation et la prise en compte des préoccupations environnementales à plus tard a été, une fois de plus, à l'œuvre. L'EGF cherche à se justifier en soulignant qu'il s'agissait pour l'instant de s'accorder sur les principes directeurs, et qu'il y aurait à nouveau un espace de négociation et de contribution lors de l'élaboration du cadre méthodologique à proprement parler. La résolution adoptée en rend compte, et ce de façon presque outrancière (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012i) :

« *Le Comité des Participants […] 3. Prend acte des commentaires additionnels reçus avant la douzième réunion du Comité des Participants (PC12) et de la diversité d'opinions exprimées à la PC12 à propos des Principes directeurs, et pousse vivement la FMT [l'EGF], le Panel consultatif technique (TAP) et le Fonds carbone à faire un suivi, à examiner et à prendre en compte en permanence ces commentaires et ces opinions, ainsi que tout autre commentaire reçu après la PC12, pour l'élaboration du cadre méthodologique et de l'approche de fixation des prix ; […] 5. Invite les Participants au FCPF et les Observateurs ainsi que les autres parties prenantes applicables, de noter sur cette plateforme (i) tout commentaire additionnel sur le développement du cadre méthodologique et de l'approche de fixation des prix du Fonds carbone, avant le 15 août 2012 et (ii) tout commentaire sur des sujets précis, à la demande occasionnelle de la FMT ; […] 7. Invite les Participants au Fonds carbone et la FMT à informer régulièrement le CP des avancées du développement du cadre méthodologique et de l'approche de fixation des prix* » (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2012i, p. 1□ 2).

2.7. Conclusion

Dans cette partie, nous avons montré que l'établissement des principes directeurs pour la rémunération des réductions d'émissions - dénommés principes directeurs du Cadre Méthodologique et de l'Approche de Fixation du Prix (CMAFP) – a fait l'objet d'une négociation conflictuelle au Comité des Participants. C'est la négociation la plus conflictuelle qu'a connu le Fonds de préparation du FPCF. Le principal enjeu de la négociation, celui qui a cristallisé les plus fortes divergences, a porté sur la prise en compte des considérations environnementales non-carbone au moment de rémunérer les réductions d'émissions. A la différence des autres négociations du CP lors desquelles c'était principalement les ONGs qui assumaient une position contestataire en faveur des préoccupations environnementales, ici, certains pays récipiendaires – en premier lieu le Paraguay, mais aussi la Thaïlande, le Nicaragua et le Mexique - et certains bailleurs – en particulier la Commission Européenne, mais aussi l'AFD et l'Allemagne – se sont positionnés fermement en faveur d'une bonne prise en compte des préoccupations environnementales et ont amené la négociation vers une logique conflictuelle plutôt que coopérative, du fait des fortes réticences qui se sont exprimées en face.

Quel a été le résultat de cette négociation en termes d'intégration des préoccupations environnementales ? Ces préoccupations devront être prises en compte lors de la sélection des programmes de réductions d'émissions, c'est-à-dire que seront *a priori* choisis les programmes nationaux qui démontrent générer des retombées sociales et environnementales positives. En revanche, la majoration des paiements lorsque les réductions d'émissions sont assorties de retombées positives n'a finalement pas été adoptée ; il reviendra aux acheteurs et aux vendeurs dans le cadre de la négociation commerciale qui les liera de négocier au cas par cas le montant des paiements. Ici encore l'intégration possible des préoccupations environnementales a été différée à plus tard. Par ailleurs, des procédés rhétoriques « échappatoires » tels que ceux déjà mis à jour dans les précédents chapitres - l'emploi de termes modérateurs, l'inclusion dans un texte sans portée juridique, le report de la décision à plus tard - ont été utilisés dans les cas où les considérations environnementales étaient intégrées, ce qui affaiblit la portée de cette intégration.

Lors de cette négociation, de fortes divergences au sein même des groupes d'acteurs bailleurs, pays récipiendaires et ONGs ont été mises à jour, alors que jusque-là - que ce soit lors des négociations sur l'examen des R-PPs ou sur l'application des sauvegardes -, les divergences de position s'étaient exprimées plutôt entre bailleurs et ONGs d'une part et pays récipiendaires d'autre part. Ici, deux groupes d'acteurs se sont fortement affrontés. Les premiers souhaitaient voir acté le fait que les paiements seraient revalorisés lorsque des retombées sociales et environnementales positives seraient générées par les activités de réduction des émissions. De nombreux pays forestiers - le Paraguay, le Nicaragua, la Thaïlande, le Mexique, le Népal - se sont exprimés en ce sens : c'est le moyen pour eux de

toucher des paiements d'une valeur supérieure. Le Paraguay est même allé jusqu'à assumer une position de blocage aux débuts de la négociation en octobre 2011. Plusieurs bailleurs – l'Allemagne, la Commission Européenne et l'AFD - et certaines ONGs - parmi lesquelles l'ONG observatrice au FPCF, BIC - ont également porté cette revendication en négociation. A l'opposé, d'autres bailleurs – comme les Etats-Unis, TNC et la Norvège-, certains pays forestiers, comme le Surinam, et des ONGs - comme Environmental Defense Fund et les ONGs de conservation ayant des projets REDD+ sur le terrain – souhaitaient voir les paiements restreints à la rémunération du carbone, considérant toutefois, pour la plupart d'entre eux, que les programmes de réduction d'émissions devaient, par contre, faire l'objet d'une sélection en fonction des retombées sociales et environnementales recherchées. Le principal argument mis en avant par les partisans d'une rémunération des co-bénéfices tenait au fait quepour que l'incitation puisse être suffisante et que l'on puisse espérer voir des activités REDD+ pertinentes pour la biodiversité se mettre en place, il fallait, selon eux, que les aspects non-carbone fassent l'objet d'une rémunération spécifique. L'argument avancé par les seconds était celui de la complexité : l'intégration de la biodiversité et des aspects non-carbone dans les paiements allait compliquer le système de rémunération ; c'est l'argument classiquement invoqué dans le cadre des négociations sur REDD+ pour écarter la prise en compte de la biodiversité. Finalement, les tenants d'une position en retrait et non-contraignante sur l'intégration des considérations socio-environnementales ont eu raison de ceux qui souhaitaient les voir occuper une place centrale dans la sélection et la rémunération des programmes REDD+.

Mais la confrontation de ces positions fortement divergences n'a pas eu lieu en séance plénière car la négociation a été cantonnée au groupe de travail, un groupe à l'effectif réduit, auquel les ONGs, au-delà de BIC, pouvaient certes participer mais avec un statut d'observateurs silencieux, à la différence des négociations sur l'ouverture aux Partenaires de mise en œuvre (PMO) lors desquelles les représentants des ONGs étaient nombreux et membres à part entière du groupe de travail alors constitué (cf. chapitre 8). Une autre différence avec cette négociation concerne le confinement des débats au groupe de travail : lors de la négociation sur les PMO le groupe de travail avait rendu compte de ses travaux au CP à mi-parcours et avait, en particulier, sollicité le CP sur trois options possibles qui ne faisaient pas consensus au sein du groupe ; ici, la négociation a été confisquée au CP. Or si la discussion avait été ouverte lors de la réunion de mars 2012 sur les points qui cristallisaient les divergences au sein du groupe de travail, en particulier la prise en compte des considérations environnementales au moment des paiements REDD+, le rapport de forces défavorable aux pays REDD+, aux ONGs et à l'Allemagne aurait peut-être été inversé et leur position minoritaire renforcée. Mais de toute évidence, la volonté a été ici de ne pas ouvrir la négociation en séance plénière. Confisquée au CP en mars 2012, la négociation a ensuite été verrouillée lors de la réunion suivante en juin, où un texte du groupe de contact, relativement consensuel, a été présenté pour adoption au CP sans qu'il soit possible de le

discuter et de l'amender sur le fond, alors qu'il n'aurait dû s'agir que de « recommandations » (« Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée », 2012). Outre le verrouillage et la confiscation de la négociation, d'autres signes du caractère conflictuel de la négociation sont à relever : le refus sur argument procédural de mettre en place un Panel consultatif technique *ad-hoc* (TAP), le refus de mentionner les bénéfices additionnels dans un texte juridiquement contraignant, ou encore les positions fortement contestataires tenues par les délégués du Paraguay et de la Commission Européenne lors de l'adoption des résolutions, un moment où, d'habitude, les différends ne s'expriment pas, car tout a été fait pour les résoudre en amont.

Conclusion

Dans ce dernier chapitre, nous nous sommes intéressée aux trois négociations importantes qui ont marqué la mise en œuvre du Fonds de préparation du FPCF en 2011-2012 alors que nous mettions un terme à notre travail de terrain.

La première a concerné les modalités d'évaluation à mi-parcours des R-PPs. Nous avons montré que le sujet avait été abordé tardivement par le CP, alors que la République Démocratique du Congo était sur le point de présenter son rapport d'avancement et pressait donc le FPCF à clarifier les modalités de la procédure. La négociation a été peu conflictuelle, les participants estimant que l'essentiel des enjeux résidait davantage dans l'évaluation *ex-post* et la définition du R-Package. Nous avons montré que les modalités et la procédure retenues pour évaluer les progrès relevaient d'une logique administrative et financière alors que cette évaluation était initialement prévue comme un moment de redevabilité, destiné notamment à évaluer la prise en compte des recommandations faites - par le TAP ou le CP - lors des soumissions des R-PP au CP.

La seconde négociation sur laquelle nous nous sommes penchée dans ce chapitre est celle qui a eu trait aux modalités d'évaluation *ex-post* des R-PPs. Cette négociation a été peu conflictuelle mais laborieuse, dans le sens, où, là aussi, la Banque mondiale a tardé à présenter une proposition de base et où la négociation a mis du temps à débuter et a duré longtemps. L'évaluation *ex-post* revêt une grande importance pour l'intégration des préoccupations environnementales : les stratégies REDD+ sont alors finalisées, les études d'impacts ont dû être réalisées et c'est le moment de l'évaluation de la conformité avec les sauvegardes. Nous avons montré que, d'un point de vue substantiel, les modalités d'évaluation intégraient bien les préoccupations environnementales ; néanmoins, ici encore, l'évaluation dans sa logique de contrôle et de redevabilité est mise à mal à deux titres. Premièrement, cette évaluation *ex-post* n'est obligatoire que pour les pays qui font candidature au Fonds carbone. Deuxièmement, elle

intervient *après* que ces candidatures aient été adoptées ; même si elle conditionne la possibilité de présenter un programme de réductions d'émissions et étant donné l'orientation prise par l'ensemble des évaluations – que nous avons pu souligner dans ce chapitre et dans les précédent -, ce chevauchement des calendriers nous invite à faire l'hypothèse que cette évaluation *ex-post* pourrait être considérée comme une simple formalité en vue d'entrer au Fonds carbone.

Enfin, la troisième négociation que nous avons étudiée en détail concerne l'établissement des principes pour les paiements du Fonds carbone. Elle a été la négociation la plus conflictuelle du Comité des Participants. C'est précisément sur la question de l'intégration des préoccupations environnementales dans les paiements que les divergences de points de vue se sont cristallisées. Nous avons montré que la négociation a été confisquée au CP et la recommandation du groupe de travail imposée. Finalement, les aspects non-carbone ne seront pris en compte qu'au stade de la sélection des programmes, pas dans la fixation du prix des réductions d'émissions. Du moins, il reviendra aux acheteurs et aux vendeurs de le négocier dans le cadre de leur négociation commerciale.

Finalement, ces trois négociations – par leur contenu et la place qu'elles ont occupée dans la mise en oeuvre du FPCF – témoignent de la dynamique d'ensemble qui domine, à savoir progresser rapidement dans la mise en œuvre du Fonds de préparation pour parvenir aux activités du Fonds carbone.

Alors que nous mettons un terme non seulement à nos observations de terrain mais aussi à nos analyses documentaires, deux éléments nous interpellent et méritent d'être rapportés pour l'écho qu'ils font aux analyses que nous avons pu mener dans les autres chapitres. Le premier concerne la soumission de vues de la part de BIC sur le cadre méthodologique du Fonds carbone, en janvier 2013. BIC ne contribue que peu sur le fond sur les nombreux et importants sujets sur lesquels les participants sont sollicités. Il fait une contribution portant sur deux questions procédurales : la participation de la société civile et des ONGs dans les instances de décision du Fonds carbone et la transparence des négociations qui s'y tiendront. Le procédé de report à plus tard ne fait pas de mystère pour BIC, il semblerait qu'il soit plus important pour l'ONG de cibler ses revendications pour assurer une représentation dans les instances où *in fine* l'intégration des préoccupations environnementales se re-jouera que de se battre pour qu'elles soient intégrées à un stade amont auquel elles risquent de toutes façons d'être éludées. Le second concerne l'instruction des premières candidatures au Fonds carbone. En octobre 2012, le comité des participants du Fonds carbone adopte la première candidature au Fonds carbone, celle du Costa Rica[525], et ce alors même qu'il n'a pas encore soumis son rapport à mi-parcours au Fonds de préparation. Le manager du FPCF annonce la nouvelle sur son blog personnel, en titrant l'article de la

[525] http://blogs.worldbank.org/climatechange/costa-rica-scripts-new-chapter-forest-carbon-finance. Dernier accès le 19 octobre 2012.

façon suivante : « *Costa Rica scripts a new chapter in forest carbon finance* ». La finance carbone et les marchés qui la sous-tendent sont bien là. La biodiversité et les forêts naturelles, moins assurément.

CONCLUSION GENERALE

En guise de conclusion générale, nous revenons tout d'abord sur ce qui a motivé ce travail et sur la démarche que nous avons adoptée pour répondre à notre question de recherche initiale ; puis nous présentons les résultats que nous tirons de ce travail.

1. Rappel de la question de recherche et de la démarche théorique et analytique adoptée

De nombreux accords environnementaux, politiques et programmes en faveur de l'environnement sont mis en place depuis plus de deux décennies ; se pose la question de l'ambition qui leur est donnée pour résoudre le problème environnemental qui les a motivés et de leur capacité à le faire. De plus, l'action en faveur de l'environnement n'échappant pas aux « dilemmes » résultant de tensions, voire de contradictions, entre objectifs environnementaux (Bennett, 1992), la pertinence et la cohérence des actions les unes par rapport aux autres sont également questionnées. La question de recherche de notre thèse a fait sienne cette double problématique. Nous nous sommes penchée sur les politiques visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées aux forêts (REDD+) envisagées avant tout pour répondre à un objectif d'atténuation du changement climatique, et nous nous sommes intérrogée sur leur efficacité à répondre aux enjeux environnementaux plus larges, relatifs aux forêts naturelles. A la question de la pertinence et de l'efficacité de ces politiques à visée climatique, nous avons donc adjoint celle de leur pertinence vis-à-vis des enjeux de protection de la biodiversité.

La question qui nous a guidé a par conséquent été la suivante : la politique internationale REDD+, née des négociations internationales visant à atténuer le changement climatique, permet-elle de réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation des forêts naturelles et, dans le même temps, de prendre en charge les enjeux de biodiversité liés à la préservation de ces forêts ? C'est à travers une étude de cas, celle du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF), que nous avons choisi de répondre à cette question. Celle-là s'est confirmée être pertinente, dans la mesure où le FPCF est effectivement demeuré, depuis son lancement en 2008, le principal programme multilatéral pilote de préparation à la REDD+.

Dès le début de notre travail, nous nous sommes rendue à l'évidence qu'il n'était pas possible de répondre *directement* à la question de l'efficacité du FPCF. En premier lieu, parce que nous réalisions une

analyse *interne*, et qu'en nous intéressant au fonctionnement d'un seul dispositif, nous n'étions donc pas en mesure *d'attribuer* les impacts observés, qui peuvent être dûs à d'autres dispositifs. En second lieu, du fait du caractère *in-itinere* de notre évaluation, qui intervenait aux stades de la conception et du début de la mise en œuvre du FPCF et qui ne nous donnait, en fait, pas de visibilité sue les impacts. Mais ces difficultés sont fréquentes en évaluation, en particulier pour les évaluations de dispositifs environnementaux (Belna et al., 2012). Renoncer, de ce fait, à poser la question de l'efficacité, ç'aurait été renoncer à s'exprimer sur *comment* peut se jouer l'efficacité d'un dispositif aux stades précoces de sa mise en œuvre ; ç'aurait été, par là-même, ne pas se donner l'opportunité de le faire évoluer sur la base des conclusions de l'évaluation. Cela aurait aussi conduit à renoncer à donner des outils pour favoriser l'efficacité, dès le début de leur mise en œuvre, d'autres dispositifs similaires. Nous avons donc cherché une approche qui nous permettrait d'évaluer l'efficacité du FPCF vis-à-vis de la préservation des forêts naturelles, sur la base, non pas de ses impacts, mais de ses « réalisations » (OECD, 2002) et de ses premiers « résultats » (Joos Gysen, Bachus, & Bruyninckx, 2002; Kautto & Similä, 2005).

Il nous a fallu tout d'abord expliciter au regard de quels enjeux précis liés à la préservation des forêts naturelles nous allions évaluer le FPCF. Nous avons donc défini un référentiel d'évaluation de « l'état désirable » des forêts tropicales, exposant les préoccupations environnementales qui allaient fonder notre évaluation. Dans la mesure où il a également fait sien les enjeux liés à la préservation de la biodiversité des forêts tropicales, ce référentiel a été sensiblement décentré par rapport au référentiel couramment attribué à REDD+, centré quant à lui sur les réductions d'émissions de GES (cf. chapitre 3 (I)). En adoptant cette démarche qui, avant toute chose, clarifiait le référentiel de l'évaluation en termes d' « état désirable », nous avons rejoint le cadre proposé par l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement (ASGE) (Mermet & al, 2010) dont le premier principe concerne la définition du référentiel.

Munie de ce référentiel, nous avons analysé comment ces préoccupations environnementales liées à la biodiversité cheminaient au fil de la mise en œuvre du FPCF. Nous avons non seulement évalué l'efficacité environnementale d'un point de vue *substantiel* mais nous avons également cherché à expliquer comment se construisait cette efficacité en étudiant la mise en œuvre du programme (sa dimension *procédurale*). Comme nous y invite l'ASGE, qui postule le rôle central d'« acteurs d'environnement » dans *l'amélioration*[526] des systèmes de gestion, nous avons étudié tout particulièrement les jeux des acteurs et les stratégies de ceux qui pouvaient porter tout ou partie des préoccupations que nous avions faites nôtres (cf. chapitre 3 (III, IV)). Par ailleurs, les caractéristiques spécifiques de notre étude de cas nous ont amenée à attacher une attention particulière aux évaluations qui investissent toute

[526] Comprendre « améliorer » dans le sens d'une prise en compte accrue des enjeux environnementaux

la mise en œuvre du FPCF, et aux négociations dont nous avons fait l'hypothèse qu'elles étaient la forme principale de délibération du Comité des Participants (CP) du FPCF (cf. chapitre 3 (II, V)).

Un choix méthodologique majeur de notre travail a donc été de conduire l'analyse à la fois sur les « réalisations » et les « résultats » du FPCF (la dimension substantielle de la mise en œuvre) mais également sur les processus de décision sous-jacents (la dimension procédurale). C'était la condition nécessaire pour pouvoir non seulement caractériser l'efficacité du FPCF mais aussi l'expliquer, percer la « boîte noire ». En optant pour une démarche de ce type, nous rejoignions des approches d'évaluation, comme l'évaluation réaliste (Pawson & Tilley, 1997) ou l'évaluation « *theory-driven* » (Chen, 1990) qui considèrent que la compréhension des mécanismes qui président à la construction des impacts est essentielle, et donc que l'étude de la mise en œuvre du programme est indissociable de la seule analyse des résultats. En cela, ces approches se distinguent d'autres approches d'évaluation comme les méthodes quantitatives qui se limitent à l'analyse des impacts et traitent l'épineuse question de la causalité par des méthodes statistiques (tels les appariements de jumeaux) (Bruner & al, 2001).

L'opportunité d'un partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD) pour le montage de la thèse a également été déterminant dans le choix de l'approche adoptée : tandis que la possibilité d'assister aux réunions du FPCF et d'observer directement la mise en œuvre du programme nous était offerte, nous étions engagée à analyser plusieurs programmes nationaux REDD+. Pour cette évaluation conjointe des contenus et des processus, nous avons mené une analyse documentaire approfondie (des objectifs, des « réalisations » et des premiers « résultats » du FPCF) et nous avons observé la mise en œuvre du programme de 2009 à 2012 en participant aux réunions du CP. Cet investissement sur la dimension *internationale* de notre terrain a absorbé une part majeure de « l'énergie » de la thèse. D'autres aspects importants et éclairant l'efficacité du FPCF (comme la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national et la place qu'y occupe le FPCF, le fonctionnement organisationnel de la Banque mondiale, qui, en assumant une triple fonction d'administration, de secrétariat et d'agence de mise en œuvre, influence fortement la mise en œuvre du FPCF, ou encore l'influence du FPCF sur la construction du mécanisme REDD+ dans l'enceinte de la Convention Climat…) auraient pu faire l'objet d'un approfondissement plus important. D'autres travaux se sont penchés sur ces questions (Bernard et al., 2012; CIFOR (Center for International Forestry Research), 2009; Entenmann & Schmitt, 2013) ou gagneraient à être conduit pour les approfondir.

Pour notre part, à la question de l'efficacité du FPCF en matière de préservation de la biodiversité, voici les réponses que nous apportons et mettons en discussion en conclusion de ce travail.

2. Principaux résultats

La présentation de nos résultats est structurée en deux parties. Nous rendons compte tout d'abord de l'efficacité environnementale du FPCF d'un point de vue *substantiel* (2.1) puis nous abordons la dimension procédurale de la mise en œuvre du FPCF et les éléments visant à expliquer *comment* se produit l'intégration ou la non-intégration des préoccupations environnementales (2.2).

2.1. L'efficacité environnementale du FPCF se joue dans une tension qui conduit globalement à l'« élision »[527] *discrète* mais *insistante* des enjeux liés à la biodiversité

2.1.1. Quelle efficacité environnementale du FPCF ? Un premier niveau de réponse

L'évaluation *in-itinere* que nous avons conduite a porté sur le début de la mise en œuvre du FPCF, c'est-à-dire sur la première partie de la phase de « préparation à REDD+ » d'une part et sur les prémices de la phase de « paiements REDD+ » d'autre part.

En ce qui concerne la préparation à REDD+, nous avons montré que, dans leur ensemble, les programmes nationaux REDD+ validés par le FPCF (appelés R-PPs pour Readiness-Preparation Proposals) donnaient peu de gage d'efficacité environnementale. Ce résultat se fonde sur l'évaluation de quinze R-PPs soumises au FPCF entre 2009 et 2012 (cf. chapitre 4 (II)), sur les processus d'examen de sept de ces programmes[528] (cf. chapitres 6 et 7) et enfin sur l'évaluation de l'ensemble des résolutions adoptées sur les R-PP examinées pendant la période 2009-2011 (soit 23 R-PPs) (cf. chapitre 5 (II)). Aucune des composantes des programmes nationaux REDD+ - qu'il s'agisse des stratégies REDD+ prévues par les pays forestiers et validées par le FPCF, du cadrage du problème de la déforestation, des diagnostics établis dans les R-PPs et validés par le FPCF ou encore des évaluations environnementales et des évaluations d'efficacité envisagées par les pays forestiers et avalisées par le Comité des Participants - n'augure un traitement de la déforestation tout à fait pertinent et efficace du point de vue environnemental.

En effet, les ébauches de stratégies REDD+ présentées dans les R-PPs et validées par le FPCF n'ont pas systématiquement pour visée d'enrayer la déforestation ; c'est le cas notamment de la stratégie REDD+ du Mexique qui cible avant tout le secteur forestier, et ne s'attache pas aux politiques publiques qui incitent à l'expansion de l'agriculture y compris aux dépens des forêts et contribuent donc de façon majeure à la déforestation. Dans le cas de la République de Centre Afrique, nous avons mis en évidence que le FPCF validait une stratégie REDD+ qui envisage la possibilité d'étendre l'exploitation

[527] Nous donnons au terme « élision » le sens du substantif du verbe « éluder ».
[528] République du Congo, République de Centre Afrique, Cameroun, Cambodge, Vietnam, Mexique, Guyana

forestière en forêt primaire : qui prévoit donc d'accroître la dégradation forestière. Nous avons également montré que lorsque d'importants boisements étaient envisagés, aucune disposition visant à garantir leur pertinence environnementale n'était prévue (c'est notamment le cas du Vietnam et de la République du Congo). (cf. chapitres 4 (II))

C'est pourtant la finalité de l'étude environnementale stratégique *ex-ante* que de souligner ces éléments. Les stratégies présentées dans les R-PPs auraient pu, elles auraient du comporter des garanties d'efficacité environnementale - même lorsqu'elles n'étaient encore qu'au stade d'ébauche. Mais le CP a entériné le report de la réalisation de cette étude à la phase de mise en œuvre des R-PPs ; c'est donc en quelque sorte sur une « coquille vide » que le CP se prononce au moment de valider les R-PPs et d'octroyer la subvention de mise en œuvre.

S'agissant du cadrage du « problème » de la déforestation, nous avons montré qu'à l'exception de quelques rares pays (en particulier la Colombie et le Panama), la question n'était pas posée en des termes pertinents du point de vue de la conservation des forêts naturelles et des enjeux de biodiversité des forêts et que le FPCF s'en satisfaisait (cf. chapitres 4 (II) et 5 (II)).

S'agissant des diagnostics de la déforestation qui sont des préalables à la construction de stratégies environnementales potentiellement efficaces, nous avons en revanche mis en évidence qu'ils étaient étudiés avec attention par le FPCF. L'omission de certains facteurs est notamment bien relevée (en particulier par l'entremise des ONGs). Il n'en demeure pas moins que l'absence de hiérarchisation des facteurs de déforestation les uns par rapport aux autres n'est pas pointée, bien que cela entame fortement la pertinence des diagnostics (cf. chapitres 4 (II), 5 (II), 6 (II,IV) et 7 (I, II, III)).

Enfin, pour ce qui est des évaluations environnementales et des évaluations d'efficacité telles que conçues par le FPCF, traitées dans les R-PPs et enfin validées par le CP, elles ne donnent aucun gage ni d'efficacité ni de bonne prise en compte des considérations environnementales non-carbone : les budgets sont sous-évalués, les contenus sont lacunaires et le plus souvent inconsistants (cf. chapitres 4 , 5 , 6 et 7).

Au-delà du volet « préparation » du FPCF et des programmes nationaux REDD+, notre analyse a aussi porté sur les prémices du volet « paiements REDD+ » ou « paiements carbone » du FPCF, et plus particulièrement sur les principes pour la sélection et la rémunération des programmes de réduction d'émissions (qui visent à encadrer les paiements qui seront effectués dans le cadre du fonds carbone). A cette étape du processus également, nous avons fait le constat d'une prise en charge limitée des préoccupations environnementales. Sur ce sujet, notre travail de terrain s'est achevé en 2012 avec,

notamment, une contribution à la position française soumise au FPCF sur le cadre de sélection et de rémunération des programmes candidats au fonds carbone. Dans cette position, nous avons exprimé notre différent quant au choix fait d'écarter le principe visant à rémunérer les considérations environnementales non-carbone (aussi appelées co-bénéfices). Fin 2012, lorsque nous mettions un terme à notre travail de terrain, les paiements REDD+ n'envisageaient donc pas de rémunérer les bénéfices environnementaux non-carbone, du moins pas systématiquement. Le fait d'écarter le principe d'une rémunération des co-bénéfices et le fait que cela ait été la ligne rouge de plusieurs bailleurs lors des négociations sur le cadre de sélection et de rémunération des programmes du fonds carbone montrent que la prise en compte des préoccupations environnementales non-carbone au FPCF suscite une véritable résistance – hypothèse que nous avions formulée en commençant notre travail – (cf. chapitre 9 (II)).

2.1.2. Des enjeux « carbone » et « biodiversité » effectivement en tension… et un dénouement qui se traduit par l'éviction des préoccupations liées à la biodiversité

En débutant ce travail, nous avions fait l'hypothèse - d'ailleurs questionnée par l'expert qui a examiné notre projet de recherche[529] – que la prise en charge, par le FPCF, des enjeux liés à la préservation de la biodiversité des forêts n'allait pas de soi et constituait au contraire un enjeu important et central dans la mise en œuvre du FPCF. Notre travail a confirmé cette hypothèse. Seule une approche stratégique, telle l'ASGE, qui attire l'attention précisément sur ce type de tension, pouvait permettre de mettre clairement à jour les nombreuses *désintégrations* des proéccupations environnementales qui ont découlé de ce rapport de force.

Nous avons donc tout d'abord montré qu'il existait bien une tension entre les enjeux « carbone » et « biodiversité » ; elle s'amplifie d'ailleurs à mesure que la question des paiements REDD+ vient à être débattue. Elle trouve écho dans les deux visions de REDD+ existantes : d'un côté REDD+ vu comme un instrument destiné à s'intégrer aux marchés du carbone et, de l'autre, REDD+ vu comme un instrument de coopération internationale en faveur des forêts, destiné préférentiellement, ou du moins en partie, à être financé via des fonds, et pouvant intégrer des considérations environnementales et sociales corollaires au carbone.

[529] *« Le paragraphe […] introduit le risque d'arbitrage carbone / biodiversité et le paragraphe […] en fait un questionnement central du projet. Il est possible que le FCPF tombe dans le travers imaginé ; si c'est le cas le candidat sera dans une position privilégiée pour relater les évènements ayant entraîné ce déboire. Mais il est également possible que le FCPF parvienne à éviter ce piège, ou bien qu'il n'aboutisse à rien de concret ; le candidat se trouverait alors dans la position inconfortable de devoir soutenir une thèse sur la chronique d'une catastrophe annoncée mais non survenue »* extrait de la revue du projet de FCPR de Karine Belna par un expert de REDD+, négociateur français pour REDD+, 23 avril 2009.

Notre travail a montré, ensuite, que la tension, le rapport de forces entre ces deux préoccupations « carbone » et « biodiversité », se résolvait globalement au profit du « carbone » et au détriment de la prise en compte des considérations environnementales liées à la biodiversité. Plus exactement, nous avons montré que lorsqu'une tentative d'intégration réussissait, elle se trouvait le plus souvent affaiblie dans la suite de la mise en œuvre ; c'est donc globalement la dynamique de *désintégration* qui domine par rapport à la dynamique *d'intégration*, et cela, depuis le lancement du FPCF en 2007 lors du sommet du G8 à Heiligendamm, jusqu'aux débuts du fonds carbone du FPCF en 2012, moment auquel nous avons conclu notre travail de terrain. En effet la déclaration du sommet du G8 de 2007, qui pose les bases du FPCF, annonce déjà clairement que la prise en compte, par le FPCF, des enjeux liés à la biodiversité, loin d'être une préoccupation infondée va être un point de tension important : alors que la protection de la biodiversité et l'amélioration des revenus des populations forestières figurent dans la version préliminaire de la déclaration comme deux problématiques auxquelles le FPCF devrait veiller (G8 Summit, 2007), le passage est supprimé de la version finale (G8 Summit, 2007)[530]. En revanche, l'objectif de « mobiliser les forces du marché » est conservé.

Depuis cette déclaration initiale du G8 en 2007, les préoccupations environnementales liées à la biodiversité ont continué d'être désintégrées de façon souvent *discrète* mais toutefois *insistante*. En fait, le seul moment où l'éviction a été à nouveau assumée fut lors des travaux relatifs à la rémunération des réductions d'émissions (cf. chapitre 9 (II)) : il y eut une vive résistance pour indiquer, dans la résolution portant création du groupe de travail qui devait être en charge d'élaborer le cadre de sélection et de rémunération des programmes du fonds carbone, le fait que celui-ci aurait à se pencher sur la rémunération des co-bénéfices, et dans le cadre-même qui fut ensuite établi, il fut clairement indiqué que la rémunération des co-bénéfices environnementaux n'était pas garantie (cf. supra). A l'exception de ces moments, il ne s'agit plus de supprimer une référence à la biodiversité mais d'accepter des pertes en ligne ou encore d'affaiblir la portée de cette référence et les prises qu'elle offre aux acteurs qui cherchent à orienter le FPCF en faveur de l'enjeu « biodiversité ». Les formes discètes que prend cette « désintégration » nous invitent à adopter un terme qui en rende compte : « l'élision », comme substantif du verbe « éluder » (éviter quelque chose, s'y soustraire adroitement, esquiver, escamoter).

Cette « élision », nous l'avons montrée à de nombreuses reprises. Par exemple s'agissant de la prise en compte des aspects environnementaux non-carbone pour le suivi-évaluation, nous avons mis en évidence que les formulaires des R-PPs intégraient bien des exigences en la matière (chapitre 4 (I)) ;

[530] Suppresion du passage entre crochets d'une version à l'autre : « *we will commit ourselves to support the establishment of a Forest carbon Partnership dedicated to create and test performance-based instruments to reduce emissions from deforestation in developing countries. We therefore invite the Word Bank, in close cooperation with the G8, developing countries, the private sector, NGOs and other partners, to develop and implement in due time respective PPP-pilot-activities [taking into consideration the preservation of biodiversity and the securing of livelihoods within the framework of the Forest Carbon Partnership]. We emphasize the importance of harnessing market forces to maximize funding and to successfully implement the Partnership's policy goals* » (G8 Summit, 2007, p. 18).

mais que celles-ci se retrouvaient ensuite, dans l'ensemble, très partiellement traitées par les pays dans leurs R-PPs (chapitre 4 (II)), puis mal évaluées par les revues des experts et des pairs (chapitre 6 (II, III)), et qu'elles étaient, pour finir, rarement des conditions à l'octroi du financement de mise en oeuvre (chapitre 5 (II)). En somme, ces exigences environnementales ont eu beau être intégrées dans le formulaire et les critères d'évaluations des R-PPs, cela n'a pas empêché le Comité des Participants de donner systématiquement un feu vert aux pays forestiers pour entrer dans la phase de mise en œuvre, même avec des R-PPs très en-deça des exigences d'efficacité environnementale requises.

Nous avons également montré le même affaiblissement des exigences d'efficacité environnementale dans le huitième chapitre avec le report, à la phase de mise en œuvre, d'éléments importants : l'application des sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale (sauvegardes qui auraient dû permettre - si elles avaient été appliquées suffisamment en amont comme cela était prévu initialement - de garantir la pertinence des stratégies REDD+ au moment de leur conception et *avant* leur mise en œuvre).

2.1.3. L' « élision » et les formes d' « élision »

Plusieurs procédés que nous avons qualifiés de « procédés échappatoires » ont été utilisés et ont contribué à affaiblir l'intégration des préoccupations environnementales, à réduire les prises offertes. En identifiant ces « procédés échappatoires » au service de « l'élision » des préoccupations environnementales, notre travail a apporté une réponse au constat formulé par A. Persson (2004) dans son état de l'art sur l'intégration de l'environnement dans les politiques, selon lequel les travaux portant sur la définition de critères *substantiels* visant à qualifier cette intégration faisaient défaut. Ce faisant, notre étude propose également une caractérisation des concepts de « dilution » et d'« intégration cosmétique » des préoccupations environnementales, concepts qui sont abordés dans l'état de l'art de A. Persson. Les « procédés échappatoires » que nous avons mis à jour et qui ont jalonné la mise en œuvre du FPCF sont les suivants :

- les procédés de « dilution » dans le *contenu* :

- l'utilisation d'expressions – adverbes et formes verbales notamment -, comme « *as feasible* », « *as appropriate* », « *if possible* », « *e.g.*…… », « *should* » atténue la portée du propos. Cette utilisation accompagne souvent les exigences en matière environnementale, notamment dans les formulaires et les critères dévaluation des R-PPs (cf. chapitre 4 (I)) et dans le cadre de sélection et de rémunération des programmes de réduction d'émissions du fonds carbone (cf. chapitre 9 (II)) ;

- l'évaluation simultanée de plusieurs exigences environnementales par le biais d'un critère d'évaluation *unique* « noie » les préoccupations environnementales. Ce procédé est largement utilisé dans le formulaire de R-PP (cf. chapitre 4 (I)) et pratiqué par les experts qui évaluent les R-PPs à l'aune des

critères ainsi définis (cf. chapitre 6 (II)). Il est également à l'œuvre dans les réserves adoptées par le Comité des Participants au moment de l'examen des R-PPs (cf. chapitre 5 (II)) et dans le formulaire de R-Package (chapitre 9 (I)) ;

- les procédés de « dilution » dans le *temps* qui consistent à différer l'application des exigences environnementales et à en affaiblir la portée. De tels procédés sont utilisés à de multiples reprises, notamment en ce qui concerne le formulaire de R-PP. Par exemple, l'évaluation des impacts environnementaux, initialement prévue pour être réalisée lors la *conception* des R-PPs, est reportée à leur *mise en œuvre* (cf. chapitres 4 (I) et 8 (II)), de même s'agissant de l'évaluation des retombées positives de REDD+ et de l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées (cf. chapitre 4 (I)). Cette « dilution » dans le *temps* affecte également les conclusions des évaluations des experts : bien que conçues pour rendre compte du degré de préparation des pays, ces évaluations n'ont finalement pas d'incidence directe sur les décisions de validation des R-PPs par le CP car c'est à la phase de mise en œuvre des R-PPs qu'est reportée, en pratique, la prise en compte des recommandations formulées par les experts (cf. chapitres 5 (II) et 6 (III)) ;

- les propos de type « incantatoire » qui énoncent des objectifs en matière d'intégration de la biodiversité mais sans dire comment les atteindre, ni prévoir d'actions pour ce faire et qui s'apparentent donc davantage à des déclarations de bonnes intentions. Le recours à de telles formulations est fréquent dans les R-PPs (cf. chapitre 4 (II)) ;

- les « incohérences », qu'elles concernent les activités planifiées et le budget alloué (c'est le cas des évaluations environnementales et d'efficacité prévues par plusieurs R-PPs dont les budgets sont dérisoires malgré la planification de nombreuses activités à conduire (cf. chapitre 4 (II))), qu'elles concernent les objectifs affichés et les activités programmées (cf. chapitre 4 (II)) ou bien qu'elles aient trait aux diagnostics de la déforestation et aux stratégies REDD+ envisagées (cf. chapitre 4 (II)).

2.1.4. La discrétion de l' « élision » et l'intérêt de l'analyse de détail

C'est le moment de rendre compte au lecteur de ce long manuscrit, de cette analyse qui a visité chaque détail de la mise en œuvre du FPCF. Cinq cent pages plus tard et quelques heures de lecture passées, il est temps de discuter ce trait marquant de la thèse. Ce qui a motivé le niveau de détail élevé de notre analyse, c'est le caractère *discret* mais *insistant* de l'élision des préoccupations environnementales ; *discret* dans le sens où, à quelques exceptions près, l'éviction n'est pas affichée ostensiblement mais prend une forme atténuée – l'« élision » -, par le biais de « procédés échappatoires » (cf. ci-dessus) ; *insistant*, dans le sens où les tentatives d'éviction et celles d'intégration sont à l'œuvre à toutes les étapes de la mise en œuvre du FPCF. Une analyse qui aurait fait l'économie de plonger dans le détail du contenu des

documents de cadrage du FPCF et des stratégies REDD+ des pays et qui n'aurait pas cherché à décrypter la volonté politique derrière le discours, n'aurait pu, selon nous, caractériser l'efficacité environnementale du FPCF et apporter des éléments d'explication.

Comment, par exemple, expliquer le fait que les R-PPs validées par le FPCF ne proposent aucune évaluation d'impact environnemental et qu'à partir de 2010, les experts ne relèvent plus ce point comme problématique dans leurs revues, alors même que c'est une question centrale de l'efficacité environnementale des stratégies REDD+, identifiée de surcroît comme telle par le formulaire de R-PP ? Seule une analyse en détail, qui explique *pourquoi* (cf. chapitre 8 (I)) et montre *comment* (cf. chapitre 8 (II)) les exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique ont été subtilement vidées de leur substance en 2009, permet de comprendre le fait que les R-PPs traitent mal la question (cf. chapitre 4 (II)), que les évaluations tant des experts, des pairs que des ONGs n'ont plus de prise dessus et finalement que les experts évaluent systématiquement positivement cette composante, même quand son contenu est insuffisant (cf. chapitre 6 (II, III)).

Avant que l'exigence ne soit vidée de sa substance, on retrouvait pourtant des réserves très pertinentes en la matière dans les résolutions relatives aux R-PPs du Panama, de Guyana et de l'Indonésie (cf. chapitre 5 (I)). Mais au terme de négociations discrètes et complexes, cette exigence n'est plus opérationnelle pour garantir l'efficacité environnementale : elle est désormais uniquement procédurale - les attendus substantiels ont été différés à la phase de mise en œuvre des R-PPs - ; elle est de surcroît exprimée de façon peu compréhensible et repensée dans une logique administrative qui échappe au Comité des Participants (cf. chapitre 8).

2.1.5. L'intégration aux stades précoces de la mise en œuvre conditionne-t-elle l'efficacité aux stades ultérieurs ? Plus que l'intégration, c'est la capacité à *donner prise* qui importe

Cette conclusion générale est le moment de discuter les hypothèses qui ont fondé notre travail. L'une d'elles postulait que faire mention et intégrer les préoccupations environnementales à des stades précoces de la mise en oeuvre et assurer leur maintien tout au long de celle-ci favorisait *in-fine* l'atteinte d'impacts allant « dans le sens » de ces préoccupations. Même si notre analyse s'est limitée aux premiers stades de la mise en œuvre du FPCF, nous pensons pouvoir confirmer l'hypothèse. Mais il nous semble essentiel de mettre l'accent sur les *modalités* d'intégration et **leur capacité ou non à donner prise à l'action**. En effet, c'est seulement dans la mesure où **l'intégration**, dans les objectifs d'abord, dans les « réalisations » ensuite, dans les premiers « résultats » enfin, **donne bien prise** aux actions qui seront nécessaires ultérieurement pour poursuivre cette dynamique d'intégration, et dans la mesure où les

acteurs prennent prise, que l'intégration aux stades amont de la mise en œuvre peut favoriser l'efficacité *in-fine*. Cela, nous l'avons mis en évidence à plusieurs reprises.

A l'inverse, nous avons vu dans plusieurs cas, que l'usage des procédés « échappatoires conduisant à une intégration « cosmétique » et à la « dilution » des préoccupations environnementales pouvait ôter les prises à la contestation, ce qui pouvait, de ce fait, être pire qu'une non-intégration – nous rejoignons en cela Mickwitz et Kivimaa (Mickwitz & Kivimaa, 2007).

Nous avons vu aussi que parfois, à l'inverse de l'intégration cosmétique et de l'élision, l'éviction des considérations environnementales pouvait renforcer les prises des acteurs sur l'action en faveur de l'environnement. Par exemple, les omissions des R-PPs, qu'elles prennent la forme de diagnostics partiels de la déforestation ou du non-traitement de certaines composantes du formulaire (comme le suivi-évaluation des aspects environnementaux non-carbone) sont plus faciles à pointer que des propos dilués ou emprunts de « procédés échappatoires » (cf. chapitre 4 (II)). Ces omissions ont, le plus souvent, donné prise aux évaluateurs et aux ONGs qui les ont mises en lumière dans leurs revues et dans leurs communiqués (cf. chapitre 6 (II, III, IV)), et certaines de ces réserves se sont retrouvées *in-fine* dans les résolutions adoptées (cf. chapitre 5 (II)).

Un autre exemple marquant concerne l'application des sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale. Les ONGs ne sont pas parvenues à ce que la conformité avec les sauvegardes soit maintenue comme condition à la mise en œuvre des R-PPs ; elles ont en revanche renforcé leur mobilisation pour s'opposer à la deuxième tentative d'affaiblissement des sauvegardes lors de l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre (cf. chapitre 8 (II)). Comme nous allons le voir dans la suite de cette conclusion, cette prise sur l'action et cette capacité à prendre prise dépend avant tout des stratégies des acteurs en négociation (en l'occurrence ici l'attachement des ONGs à la bonne mise en œuvre des sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale) et des ressources dont ils disposent (ici leur pouvoir de contestation).

La question centrale de « donner et prendre prise » nous amène au second volet des résultats de notre travail : la dimension stratégique et négociée de la mise en œuvre du FPCF. Derrière l'« élision », visible dans le contenu des « réalisations » et des « résultats » du FPCF (premier volet de nos résultats), il y a les tentatives d'intégration et de désintégration qui se jouent dans de multiples processus de négociation et qui investissent également les évaluations (second volet de nos résultats). Cela, seule une analyse stratégique du processus de mise en œuvre du FPCF – telle que nous l'avons menée - pouvait le mettre à jour.

2.2. *Prendre prise* sur le FPCF ou la nécessité de recourir à des stratégies opérantes dans les logiques *rationnelle*, *négociée* et *administrative* qui caractérisent la mise en œuvre du FPCF

2.2.1. Les acteurs porteurs de préoccupations environnementales jouent un rôle central dans la construction de l'efficacité environnementale du FPCF

Notre travail a mis en évidence que lorsque les préoccupations environnementales étaient prises en compte (que ce soit dans les formulaires d'évaluation (cf. chapitre 9 (I)), dans les résolutions adoptées (cf. chapitre 7 (I, III)) ou encore dans le document établissant les sauvegardes communes aux différents partenaires de mise en œuvre (cf. chapitre 8 (II))), c'était la conséquence d'actions stratégiques entreprises en ce sens par certains acteurs. Sans ces actions, la tendance globale est à l'éviction des préoccupations environnementales. En cela, l'hypothèse « actionniste » que nous avons faite au début de ce travail se trouve confortée. Nous avons pu identifier ces « acteurs d'environnement » (Mermet, 2011) qui, au travers de stratégies *endurantes* et *avisées,* portent les préoccupations environnementales dans les processus de négociation et dans les évaluations qui régissent la mise en œuvre du FPCF et tentent d'atténuer la tendance globale à l'éviction.

Qui sont ces acteurs ? En premier lieu, il y a les ONGs, observateurs au Comité des Participants. Que ce soit sur le contenu des R-PPs validées ou sur la mise en œuvre globale du FPCP, le groupe de contact des ONGs et leur représentant au CP, Bank Information Center (BIC), sont activement mobilisés pour porter les préoccupations environnementales que nous avons faites nôtres pour ce travail. Elles mobilisent conjointement des stratégies de contestation et de coopération, dans lesquelles l'évaluation occupe une place importante. Les stratégies de contestation sont mises en œuvre notamment à travers la diffusion d'expertises et d'évaluations de plaidoyer sur les R-PPs (cf. chapitre 6 (IV)) et l'interpellation des participants du FPCF et de la Banque mondiale par le biais de communiqués et de lettres de veille critiques sur la mise en œuvre d'ensemble du FPCF (comme cela a été le cas après la décision de reporter l'application des sauvegardes (cf. chapitres 8 (II) et 9 (I, II))). La recherche d'alliance avec certains bailleurs (cf. chapitres 7, 8 (II) et 9) et les interventions actives lors des réunions du Comité des Participants (cf. chapitre 7) sont également des composantes fortes de la stratégie de contestation des ONGs. Les stratégies de coopération s'expriment, quant à elles, par la participation active des ONGs à tous les groupes de travail dans lesquels l'intégration de la biodiversité au FPCF est débattue.

L'examen de la R-PP de la République du Congo par le CP est un exemple particulièrement illustratif du portage actif des préoccupations environnementales par les ONGs et des stratégies qu'elles mobilisent (cf. chapitre 7 (I)). Avec le soutien de certains bailleurs et en invoquant en particulier le

défaut de consultation des populations locales, les ONGs ont tout d'abord fortement pesé sur le contenu de la résolution visant à valider, sous conditions, l'octroi de la subvention de mise en œuvre de la R-PP. Elles sont parvenues à y faire intégrer de nombreuses réserves en matière d'efficacité environnementale. Par la suite, alors que la Banque mondiale considérait que la République du Congo avait répondu de façon satisfaisante aux réserves formulées par le Comité des Participants et s'apprêtait à signer l'accord de mise en oeuvre, c'est la mobilisation des ONGs et leur vigilance qui a révélé une prise en compte en fait insuffisante des réserves soulevées. S'attachant à nouveau l'appui de certains bailleurs (*entretien avec l'ONG FERN, février 2012*), les ONGs ont obtenu que la République du Congo révise une nouvelle fois sa R-PP de façon à mieux répondre aux réserves qui avaient été soulevées par le CP. A deux moments critiques (l'adoption de la décision de financement de la R-PP par le CP et la validation des révisions apportées par le pays suite à l'examen par le CP), la mobilisation et l'action stratégique des ONGs observateurs au FPCF ont donc été déterminantes pour permettre l'intégration et le maintien des préoccupations environnementales dans la chaîne de décisions relative à la R-PP de la République du Congo.

Parmi les autres observateurs, les représentants des peuples autochtones se font aussi le relais des préoccupations environnementales mais de façon moins active et selon des stratégies moins contestataires et soutenues que celles des ONGs. En revanche, pour ce qui est du groupe des organisations internationales, qui compte notamment le secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) et qui est représenté par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), il faut souligner qu'il est très en retrait (pour des raisons de ressources humaines et de temps à consacrer au FPCF) et qu'il ne porte pas activement les préoccupations environnementales, contrairement à ce que l'on aurait pu penser.

En ce qui concerne les pays forestiers, ils sont dans l'ensemble peu actifs dans le portage des préoccupations environnementales en négociation, à quelques exceptions près comme celle du Paraguay dans le cadre des discussions relatives au fonds carbone (cf. chapitre 9 (II)) que nous avons relatées plus haut. S'ils ne sont pas très actifs en négociation, certains pays, comme la Colombie, intègrent toutefois les préoccupations environnementales dans leurs propres contributions au FPCF, dans le sens où leurs R-PPs sont pertinentes et potentiellement efficaces du point de vue environnemental et vont parfois au-delà des exigences du formulaire en la matière(cf. chapitre 4 (II)).

S'agissant des bailleurs, certains d'entre eux (la Commission Européenne, l'Allemagne et dans certains cas le Royaume-Uni, la France et la Norvège) portent en négociation et dans les évaluations par les pairs des préoccupations environnementales, que ce soit en appui aux ONGs ou à leur propre initiative (cf. chapitres 5 (I), 6 (III), 7 (I, II, III), 8 (II) et 9 (II)). Pour autant, ils ne s'emparent pas du sujet avec

autant de détermination que les ONGs car il leur importe avant tout que le FPCF progresse dans sa mise en œuvre, que le processus « reste à flot », ce qu'une position défendant assidûment l'intégration des préoccupations environnementales en négociation compromettrait (cf. supra).

Les experts, enfin, portent globalement les préoccupations environnementales et peuvent être considérés comme des « acteurs d'environnement » (cf. chapitre 6 (II)), mais leur influence sur les décisions a diminué à mesure que les logiques négociée et administrative se substituaient, en pratique, au principe de normativité rationnelle initialement affiché par le FPCF (cf. chapitres 5 (I) et 7).

2.2.2. Le FPCF pris dans une logique d'ensemble de négociation

Le FPCF est présenté comme une instance partenariale, qui rend ses décisions sur le niveau de préparation à REDD+ des pays forestiers en s'appuyant sur l'avis d'experts (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2008; FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a, 2010b), comme le lieu et l'objet de nombreuses évaluations destinées à en assurer la bonne mise en œuvre. Ce sont des logiques *coopérative* et *rationnelle* de la décision qui sont mises en avant (Hassenteufel, 2008; Mermet, 2009). Pourtant, notre travail a confirmé l'hypothèse selon laquelle c'était en fait la négociation, et non la coopération, qui gouvernait la mise en œuvre du programme. A la différence du mode de décision *coopératif*, la *négociation* suppose des divergences entre les parties en négociation mais elle suppose également que ces parties, dépendantes les unes des autres, recherchent une solution mutuellement acceptable (Dupont, 1990). La négociation occupe donc le gradient situé entre la coopération d'un côté et la confrontation de l'autre et possède une double dimension *intégrative* (recherche d'une solution mutuellement acceptable) et *distributive* (divergences assumées) (Walton & McKersie, 1965). Notre travail a montré que l'intégration des préoccupations environnementales dans la mise en œuvre du FPCF était justement l'une des principales questions distributives du FPCF, qui suscitait donc des divergences et par conséquent, qui se traduisait par un mode de décision *négocié*. En fait, les « élisions » que nous avons mises en évidence sont le reflet des compromis qui marquent la mise en œuvre *négociée* du FPCF, elles sont la résultante du rapport de forces entre, d'un côté, les acteurs qui souhaitent donner toute sa place à l'enjeu « biodiversité » et, de l'autre, ceux qui souhaitent orienter le FPCF davantage vers un mécanisme seulement « carbone ».

Nous avons montré que la négociation investissait tous les lieux de délibération et tous les processus de décision du FPCF, jusqu'aux évaluations (cf. chapitres 6 (I, II, III), 7 (I, III), 8 (II) et 9 (I, II)). Nous avons mis à jour cette logique négociée par exemple lors des délibérations du CP sur les R-PP : les recommandations des experts ne sont pas systématiquement reprises comme le voudrait le modèle de la décision rationnelle (Hassenteufel, 2008) ; celles qui seront consignées comme conditions de mise en

œuvre sont négociées par le CP (cf. chapitre 7 (I et III)). Nous avons aussi montré que c'est la négociation – au sein de l'équipe de relecteurs et, indirectement, entre les pays forestiers et les experts ou les pairs - qui régit la formulation du jugement de valeur des évaluateurs (le choix du niveau de performance affecté à chaque composante, la sélection des recommandations qui devraient être prises en compte avant la mise en œuvre des R-PPs…) (cf. chapitre 6 (II, III)).

Le rapport de forces, permanent, au sein du CP et le mode de décision par négociation qui lui est associé, est devenu de plus en plus palpable à mesure que la question de la rémunération des réductions d'émissions venait à occuper les débats du CP. Il a été mis à jour lors de l'adoption de la résolution portant création du groupe de travail chargé d'élaborer le cadre de rémunération des réductions d'émissions (une résolution qui ne comportait *a priori* pas d'enjeu), lorsque le Paraguay et quelques autres pays forestiers ont demandé à inscrire dans la résolution la biodiversité comme l'un des champs d'investigation du groupe de travail (cf. chapitre 9 (II)). Plusieurs bailleurs et la Banque mondiale s'y sont formellement opposés, ne souhaitant pas que cela figure dans un document de portée juridique. Comme les pays forestiers maintenaient leur demande, une confrontation qui a révélé le caractère conflictuel de la question de l'intégration de la biodiversité dans le FPCF eut lieu.

Le fait que la négociation ait une place prépondérante dans la mise en œuvre du FPCF n'était pas une évidence. En premier lieu car le FPCF s'affiche lui-même comme un partenariat, un dispositif de collaboration entre pays forestiers et bailleurs, car il met en avant la dimension collaborative et présente la préparation à REDD+ comme consensuelle. En second lieu, car c'est une logique rationnelle de la décision qui est mise en avant par le FPCF, avec les processus d'expertise des R-PPs. La prééminence de la négociation comme mode majeur de décision méritait donc d'être relevée : notre travail a clairement montré la coexistence des registres de mise en œuvre rationnel et négocié, l'un étant affiché par le FPCF, l'autre non.

2.2.3. La logique administrative, une autre logique de mise en œuvre du FPCF très présente et avec laquelle il faut composer

En plus de la logique négociée, notre travail a mis en évidence la prépondérance d'un troisième registre - d'une troisième logique - de mise en œuvre du FPCF : la logique *administrative*. Il n'est certes pas surprenant qu'un programme administré par la Banque mondiale et dont le secrétariat est également assuré par cette institution soit mis en œuvre dans une logique administrative, cependant, ce que nous avons mis en évidence et ce que nous voulons souligner dans cette conclusion, ce sont les fortes incidences de cette logique *administrative* sur l'efficacité environnementale du FPCF. On ne peut bien comprendre le cheminement des préoccupations environnementales et *in-fine* l'efficacité

environnementale du FPCF si l'on méconnaît l'importance de ce registre administratif de mise en œuvre ou si l'on en sous-estime les incidences. Et, par voie de conséquence, on ne peut avoir de stratégie efficace concernant le portage des préoccupations environnementales sans tenir compte de cette caractéristique.

Nous avons mis en lumière la prégnance de cette logique administrative à diverses reprises. Un exemple édifiant est celui de l'évaluation à mi-parcours des R-PPs. Initialement conçue comme une évaluation de redevabilité et d'efficacité, au terme du premier décaissement, elle a été ré-envisagée, par la suite, comme une formalité quasi-exclusivement administrative (essentiellement confiée à l'agence chargée de gérer les fonds du FPCF dans les pays) visant à permettre d'octroyer une subvention additionnelle aux pays déjà les plus avancés pour accélérer le dénouement de leur processus national de préparation à REDD+ (cf. chapitre 9 (II)).

Un autre exemple concerne l'instruction des réserves consignées par le Comité des Participants dans les résolutions de chaque R-PP. Ces réserves correspondent à des points durs, qui posent souvent problème aux pays forestiers, des points qui, parfois, ont été à dessein écartés par les pays forestiers lors de l'élaboration de leurs R-PPs (par exemple mentionner des facteurs de déforestation qui ont été omis dans le diagnostic, envisager dans la stratégie REDD+ des mesures visant des politiques publiques de déforestation…). Dans la mesure où nombre de ces réserves conditionnent l'efficacité environnementale des stratégies REDD+, la supervision des révisions effectuées par les pays forestiers sur les R-PPs est donc une activité déterminante pour l'efficacité environnementale du FPCF. Pourtant, elle relève d'une simple procédure administrative confiée à la Banque mondiale. Or la Banque a intérêt à ce que les pays avancent le plus vite possible dans la mise en œuvre et ne s'attardent pas trop longtemps sur la révision de leurs stratégies (cf. chapitres 5 (II) et 7 (III)). Nous avons vu cela clairement à l'œuvre dans le cas de la République du Congo, dont nous avons relaté l'exemple plus haut (cf. 2.2.1).

Enfin, l'instruction des sauvegardes constitue encore un autre exemple de la récupération administrative de moments cruciaux pour l'efficacité environnementale du FPCF. Alors que le résultat de l'instruction des sauvegardes devait initialement être porté à la connaissance du CP *avant* sa délibération sur les R-PPs, le processus d'instruction constitue désormais une procédure tout à fait disjointe des délibérations du CP, confinée aux pays forestiers et à la Banque mondiale, menée en parallèle et sans interaction avec les décisions du CP (cf. chapitre 8 (I, II)).

Comme nous venons de le voir, la pratique de l'évaluation n'échappe donc pas aux changements de registre : présentées comme des expertises visant à éclairer une prise de décision rationnelle ou comme

des évaluations de redevabilité visant à rendre compte du bon usage des fonds, les évaluations conduites dans le cadre du FCPF sont en fait principalement régies, non pas par le modèle rationnel de la décision (Hassenteufel, 2008), mais par les modèles de mise en œuvre négocié et administratif (Hassenteufel, 2008), conduisant à des possibilités de « prendre prise » sur elles différentes de celles qui existeraient dans un modèle rationnel.

2.2.4. Pour parvenir à intégrer les préoccupations environnementales dans le processus FPCF, quelles stratégies déployer ?

La co-existence de ces logiques de mise en œuvre – rationnelle, négociée et administrative - a des implications sur la construction de l'efficacité environnementale du FPCF, c'est-à-dire sur l'intégration des préoccupations environnementales au cours de la mise en œuvre du programme. Les stratégies d'« élision », *discrètes* et *insistantes* des préoccupations environnementales et les stratégies *avisées* et *endurantes* visant, à l'inverse, à favoriser leur intégration doivent composer avec ces différents registres et, de cela, notamment, dépend leur efficacité.

Dans une telle dynamique de mise en œuvre qui associe étroitement la négociation et les procédures administratives tout en mettant en avant la coopération et la rationalité des processus de décision, réaliser de bonnes évaluations, qui identifient bien les enjeux environnementaux, ne suffit pas pour les voir intégrés à la décision ; le portage, en négociation, des recommandations de ces évaluations, est essentiel ; de même l'est la vigilance quant au fait que ces préoccupations se maintiennent bien tout au long du processus d'évaluation, y compris au cours des étapes administratives. La question de « prendre prise » que nous avons déjà évoquée plus haut est cruciale et l'action stratégique en ce sens de la part des acteurs l'est encore davantage.

Pour finir, nous livrons les éléments que nous avons tirés de l'analyse des stratégies des « acteurs d'environnement » et des ressources qu'ils mobilisent ; ces éléments pourraient servir d'enseignement et de base de discussion pour le portage de préoccupations environnementales dans d'autres programmes du type du FPCF (les programmes ayant, comme le FPCF, une certaine visée environnementale, les programmes dont les décisions sont fortement négociées et où le comité de décision présente une large représentation incluant notamment des ONGs, enfin les programmes dans lesquels le secrétariat est assuré par une institution avec de fortes procédures administratives).

La prépondérance de la logique négociée plaide tout d'abord pour une bonne connaissance de la négociation multilatérale internationale. En effet, ne pourront avoir prise sur la mise en œuvre et les tentatives d'éviction des préoccupations environnementales que des actions stratégiquement et

tactiquement avisées qui sachent utiliser les ressorts de la négociation, en particulier ceux de la négociation internationale inspirée de la négociation onusienne (caractérisée notamment par des prises de décision par consensus). La vigilance et la persévérance sur le « wording » trouvent leur sens, dans ce contexte où tout ce qui est acquis à une étape constitue autant de « prises » disponibles pour l'étape suivante. La participation aux groupes de contacts est essentielle.

La logique négociée met à jour les rapports de pouvoir existant derrière la logique partenariale et coopérative apparente. Notre travail a montré que les bailleurs ont, en réalité, plus de poids dans les décisions que n'en ont les pays forestiers (et les plus gros bailleurs en ont encore davantage) (cf. chapitres 7 (I, III) et 9 (II)). Même dans un dispositif présenté comme partenarial, la « mise » financière a son importance. Les pays forestiers, quant à eux, peuvent user de la seule menace de défection (cette action stratégique a toutefois eu son effet lors de la réunion de Montreux en 2009, lorsque plusieurs pays forestiers ont présenté le programme REDD+ des Nations-Unies comme une source de financement alternative au FPCF (cf. chapitre 5 (I))).

Les stratégies auxquelles les ONGs observateurs du FPCF ont recours, illustrent la diversité des stratégies qui peuvent être déployées, par des observateurs, sur un terrain de jeu re-dessiné par la négociation comme mode de décision prédominant : s'assurer que les politiques opérationnelles de la Banque mondiale sur lesquelles leur contestation est assise ne soient pas affaiblies (cf. chapitre 8 (II)) ; faire de leur participation, notamment numérique, aux processus de décision une priorité (cf. chapitre 9 (II)) ; rechercher des alliances avec les bailleurs, qui sont les parties les plus influentes dans la négociation (cf. chapitres 7 (I, II, III), 8 (II), 9 (II)); enfin, réaliser des évaluations de plaidoyer qui seront portées en négociation (cf. chapitres 6 (IV) et 7 (II)) et qui entreront en dialectique avec les processus d'expertise conçus dans une logique rationnelle, qui survit, en fait, difficilement à la logique négociée (cf. chapitre 7 (I)).

Dans la dynamique d' « élision » qui domine et dans la remise en question – à chaque étape de la mise en oeuvre – de la bonne intégration des préoccupations environnementales, s'assurer d'être présent « au coup d'après », c'est à dire s'assurer d'être présent dans toutes les instances où les décisions de mise en œuvre du FPCF seront prises, paraît être la stratégie la plus utile à déployer pour les « acteurs d'environnement ». Et pour les ONGs encore davantage dans la mesure où, grâce aux politiques opérationnelles de la Banque mondiale et aux exigences en matière de consultation et de diffusion de l'information, elles se voient octroyer en pratique des marges d'influence plus importantes que celles que leur statut d'observateur prévoirait (cf. chapitre 7). D'ailleurs, l'action des ONGs à deux moments clés démontre qu'elles ont bien conscience de l'importance de cette présence dans les instances de décision :

- lors de l'évaluation à mi-parcours du FPCF et ensuite, lors de la négociation visant à sélectionner les recommandations majeures de cette évaluation, le principal message qu'elles portent a trait à la nécessaire représentation, au Comité des Participants, des ONGs des pays forestiers. Elles préfèrent centrer leur demande sur cet élément plutôt que de demander à ce que les actions mises en œuvre pour atteindre l'objectif « biodiversité » du FPCF soient renforcées, et ce, bien que ce soit l'une des conclusions de l'évaluation à mi-parcours ;
- dans les vues qu'elles transmettent sur le cadre de sélection et de rémunération des programmes du fonds carbone, les ONGs axent leur communiqué sur des demandes de nature procédurale (elles ne soulignent pas même le fait qu'aucun principe ne garantisse la rémunération des co-bénéfices), en l'occurrence : pouvoir être présentes en tant qu'observateur lors des négociations dites « commerciales » qui auront lieu entre les acheteurs des réductions d'émissions (les bailleurs) et les vendeurs (les pays forestiers) (cf. chapitre 9 (II)). Dans la mesure où la rémunération des co-bénéfices est laissée à l'appréciation des acheteurs et des vendeurs, c'est une façon pour les ONGs de chercher à « assurer le coup d'après ».

L'immixtion de la logique administrative dans la mise en œuvre du FPCF a elle aussi ses implications. La bonne connaissance de la Banque mondiale et de ses procédures est une ressource stratégique importante, que possède d'ailleurs l'ONG observateur au CP, Bank Information Center. Le maintien de la vigilance lors des procédures administratives semble également indispensable pour conserver les acquis obtenus en terme d'efficacité environnementale, compte tenu des velléités de la Banque mondiale d'avancer au plus vite dans la mise en œuvre, quitte à alléger les exigences environnementales (nous l'avons vu lors de la révision de la R-PP de la République du Congo (cf . chapitre 7 (I)) et lors de l'instruction des sauvegardes de cette même R-PP (cf. chapitre 8 (I))).

Notre travail a donc souligné que le fait de renvoyer certaines actions cruciales pour l'efficacité environnementale du FPCF (comme l'instruction des réserves des R-PPs ou des sauvegardes) à une procédure administrative conduisait à déplacer les enjeux d'efficacité environnementale sur une logique de mise en œuvre de type « administrative ». Cela impose donc aux acteurs porteurs des préoccupations environnementales une vigilance et des stratégies y compris sur ce registre. Nous avons montré dans le cas du FPCF que les renvois à des procédures administratives ont le plus souvent conduit à affaiblir l'intégration des préoccupations environnementales. Dans ce contexte, la vigilance, les « ressources humaines » des acteurs qui portent les préoccupations environnementales et leur capacité à consacrer du temps (les « ressources temporelles ») sont des ressources essentielles.

Mais nous avons montré que la logique administrative du FPCF offre tout de même une ressource majeure aux ONGs pour la négociation : le recours possible au Panel d'inspection chargé de garantir la bonne application des politiques opérationnelles de la Banque mondiale et en particulier des sauvegardes (cf. chapitre 8 (I)). La possibilité de recours offerte par ce mécanisme institutionnel confère aux ONGs une influence sur les décisions supérieure à celle que leur statut de simple observateur devrait en théorie leur donner. Elle s'est avérée décisive pour l'intégration des préoccupations environnementales dans le processus FPCF. Finalement c'est la dimension procédurale des politiques opérationnelles et des sauvegardes – en matière de transparence et de diffusion de l'information et en matière de consultation - qui a constitué la base du pouvoir de contestation des ONGs.

Enfin, en ce qui concerne plus spécifiquement les évaluations, nous avons vu que les évaluations non institutionnelles (comme les communiqués des ONGs et les évaluations de Global Witness), qui étaient plus ciblées et qui relevaient d'un registre plutôt de plaidoyer, parvenaient en fait davantage à porter les préoccupations environnementales dans la décision que les évaluations institutionnelles (que ce soient celles des R-PPs par les experts et les pairs ou les évaluations à mi-parcours) (cf. chapitres 5 (II) et 9 (I)).

Toutes ces stratégies qu'il est nécessaire de déployer sont autant d'illustrations que *l'intégration* des préoccupations environnementales ne va pas de soi, qu' « elle ne se décrète pas » (Billé, 2004). Dans un dispositif comme le FPCF où la littérature grise produite est pléthorique et où les processus de décision sont longs et ramifiés, les « ressources humaines » des « acteurs d'environnement » sont la base de toute action stratégique en faveur de l'intégration des préoccupations environnementales, base sur laquelle peuvent ensuite être construites des stratégies nécessairement *avisées* et *endurantes*, qui puissent être opérantes en négociation et en procédure administrative. Les conditionnalités juridiques procédurales et substantielles en matière d'environnement prévues par les politiques de sauvegarde de la Banque et l'existence d'un mécanisme de recours avec une certaine indépendance ont été la source de l'action stratégique des « acteurs d'environnement ».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABSE, Burkina Faso, & al. (2012, juin 17). RE: World Bank Carbon Fund undermines effective action on halting forest loss.

Accord des Peuples. (2010, avril 22). Présenté à la Conférence Mondiale des Peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère, Cochabamba, Bolivie.

Accountability Counsel, & al. (2010, mai 19). Re : Emerging Accountability Gap at FCPF Creates Legal and Reputational Risk.

Accra Caucus. (2010). *Realising rights, protecting forests: An Alternative Vision for Reducing Deforestation. Case studies from the Accra Caucus* (p. 21).

Action pour les Initiatives de Développement des Communautés Rurales, & al. (2011, octobre). Déclaration de la Société Civile Centrafricaine relative au Plan de Préparation à la REDD+ (R-PP) de la République Centrafricaine.

Action Aid international, & al. (2011, de agosto). Carta al Presidente Robert Zoellick. Inquietudes sobre el processo de revisión y sus resultados potenciales.

Actu-Environnement. (2010, juillet 21). Quand le mécanisme de développement propre favorise les usines à gaz. Consulté le 18 février 2013, à l'adresse: *http://www.actu-environnement.com/ae/news/projets-mdp-hcf23-10734.php4*.

AFD's FCPF Focal Point. (2012, juin 18). FCPF: Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund.

Agence Française de Développement, & The European Commission. (2011, octobre). Review of R-PP of Central African Republic (v. 09-19-2011).

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (2009, mai). Re : Indonesian Draft Readiness Plan, 16 October 2008.

Alkin, M. C. (2004). *Evaluation roots. Tracing theorists' views and influences* (SAGE.). SAGE.

Alliance Climat, Communauté & Biodiversité, & CARE. (2011, juin). REDD+ Standards Sociaux et Environnementaux.

Angelsen, A. (2008). REDD models and baselines. *International Forestry Review*, *10*(3), 465-475.

Angelsen, A., & al. (2009). *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation : An options Assesment Report* (p. 108). Meridian Institute.

Arnaud, G. (1996). Quelle stratégie d'observation pour le chercheur en gestion? *Economies et sociétés. Cahiers de l'ISMEA*, *22*(10), 235-264.

Associacion Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). (2011, février 17). Analysis y propuestas indigenas sobre el R-PP (3ra. version) del REDD Peru.

Association for Tropical Biology and Conservation, & Society for Tropical Ecology. (2009, juin). The Marburg Declaration. The Urgent Need to Maximize Biodiversity Conservation in Forest Carbon-Trading.

Autoridad Nacional del Ambiente. (2009). *Panama Draft R-Plan* (p. 78).

Baastel, & Nordeco. (2011). *First program evaluation for the Forest Carbon partnership Facility. Evaluation report.* (p. 174). Forest Carbon Partnership Facility.

Bank Information Center. (2009, mars 12). *Comments by the NGO Observer*. Présenté à : FCPF Second Participant Committee meeting, Panama.

Bank Information Center. (2012). Gain and Gap Analysis : FCPF Participants Committee Working Group On the Carbon Fund Methodological Framework and Pricing Approach.

Bank Information Center, & al. (2007, novembre). NGO Statement on the World Bank's Proposed Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Final Draft Statement on FCPF.

Bank Information Center, Friends of the Earth, & Environmental Investigation Agency. (2012, mars 12). Suggested Principles for Carbon Fund Methodological framework.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement. (2008). Charte constituant le Fonds de partenariat pour le carbone forestier.

Banque Mondiale. (2005). Manuel opérationnel de la Banque Mondiale. PO 4.00. Utilisation à titre pilote des systèmes de l'emprunteur pour traiter des questions relatives aux sauvegardes environnementales et sociales dans les projets financés par la Banque.

Bayol, N., & Eba'a, A. (2009). Chapitre 6 : les forêts de la République du Congo en 2008. In *Les Forêts du Bassin du Congo – Etat des Forêts 2008* (Eds: de Wasseige C., Devers D., de Marcken P., Eba'a Atyi R., Nasi R. et Mayaux Ph., p. 426).

Befani, B., & al. (2007). Realistic Evaluation and QCA. Conceptual Parallels and an Empirical Application. *Evaluation*, *13*(2), 171 –192.

Belna, K., Leménager, T., & Mermet, L. (2012). *Evaluer l'efficacité de politiques et programmes environnementaux: quel cadrage méthodologique proposer ? Le cas du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier* (p. 105). Agence Française de Développement.

Belna, K., & Prédal, C. (2010). Prise en compte de la déforestation évitée dans la négociation sur le Changement Climatique: Historique et éléments d'analyse.

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons : Policy Instruments and Their Evaluation* (Transaction Publishers). New Brunswick, N.J., U.S.A.

Benhammou, F. (2008). *Crier au loup pour avoir la peau de l'ours : une géopolitique locale de l'environnement à travers la gestion et la conservation des grands prédateurs en France.* AgroParisTech, Paris.

Bennett, G. (1992). *Dilemmas : Coping with Environmental Problems* (Earthscan Publications.).

Bernard, C., Belna, K., & Leménager, T. (2012). *La préparation du mécanisme REDD+ au Mexique et ses perspectives environnementales pour les forêts tropicales.* Agence Française de Développement.

Références Bibliographiques

Bertram I. Spector. (1994). Decision Theory. Diagnosing Strategic Alternatives and Outcome Trade-Offs. In *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (p. 73-94). San Francisco, California : Jossey-Bass.

BIC. (2009, juin 17). *NGO Observer Intervention at PC3 in Montreux*. Présenté à : FCPF Third Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

BIC. (2010). SESA, Safeguards and the FCPF : A Guide for Civil Society.

BIC. (2011a). Introducing the FCPF Readiness Package (R-Package) and the Carbon Fund (CF) Operational.

BIC. (2011b, octobre). REDD Alert. No. 4.

BIC. (2012, juin 27). *NGO Observer Interventions on R-Package at PC12*. Santa Marta, Colombia.

BIC, & al. (2011, juin 22). Statement on the Common Approach.

BICECA. (2011, août). Boletin mensual. Agosto 2011. No. 26.

BICUSA, & WRI. (2011, juillet 7). Civil society action alert : World Bank safeguards review.

Billé, R. (2004, octobre 29). *La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif*. Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts.

Billé, R. (2007). A dual-level framework for evaluating integrated coastal management beyond labels. *Ocean & Coastal Management*, (50), 796–807.

Blaser, J., & al. (2009, juin 8). Guyana R-Plan : Synthesis review by FCPF Technical Advisory Panel (TAP).

Bosquet, B. (2007, septembre 20). Re : Proposed Forest Carbon Partnership Facility (FCPF).

Bosquet, B. (2010, avril 3). Response to Erin Carey and colleagues about the Ability of the ad hoc Technical Advisory Panels (TAPs) of the FCPF to be « independent, impartial, and proportionate to the tasks being undertaken ».

Boucher, D., Elias, P., Lininger, K., May-Tobin, C., Roquemore, S., & Saxon, E. (2011). *The root of the problem : What's driving tropical deforestation today ?* Union of Concerned Scientists.

Brooks, T. M. (2006). Global Biodiversity Conservation Priorities. *Science*, *313*(5783), 58-61.

Bruner, & al. (2001). Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity, 125-128.

Bryant, D., Tangley, L., & Nielsen, D. (1997). *The last frontier forests: ecosystems and economies on the edge : what is the status of the world's remaining large, natural forest ecosystems?* Washington, D.C. : World Resources Institute, Forest Frontiers Initiative.

Butler, R. A., & Laurance, W. F. (2008). New strategies for conserving tropical forests, 469-472.

Caramel, L. (2011, avril 8). Mauvais génie de la forêt. *Le Monde*.

Carbon Fund: Update and Operationalization. (2010, juillet 28). Présenté à : Sixth Meeting of the Participants Committee (PC6), Georgetown, Guyana.

Carey, E. (2009, octobre 24). Improving the clarity, transparency and accountability of FCPF Decision-making. Memorandum.

Carey, E., & al. (2010, mars 10). Ability of the ad hoc Technical Advisory Panels (TAPs) of the FCPF to be « independent, impartial, and proportionate to the tasks being undertaken ».

CBD. (2008, octobre 9). UNEP/CBD/COP/DEC/IX/5. Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique à sa neuvième réunion. IX/5. Diversité biologique des forêts.

CBD. COP 10 Decision X/2 X/2. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 (2010).

CBD. (2010b, octobre 29). UNEP/CBD/COP/DEC/X/2. Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its tenth meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011- 2020 and the Aichi Biodiversity Targets.

CBD Secretariat. (2006). Closing the Gap : Creating ecologically representative protected area systems. *CBD Technical Series*, 108.

CBD Secretariat. (2009a). Connecting Biodiversity and Climate Change : mitigation and adaptation, Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change. *CBD Technical Series*, *41*, 127.

CBD Secretariat. (2009b). Forest Resilience, Biodiversity and Climate Change. A Synthesis of the Biodiversity/Resilience/Stability Relationship in Forest Ecosystems. *CBD Technical Series*, *43*, 668.

CBD Secretariat. (2009c, novembre). The CBD PoWPA Gap Analysis : A tool to identify potential sites for action under REDD-plus.

CBD Secretariat. (2011). REDD+ and Biodiversity. *CBD Technical Series*, *59*, 65.

CBD Secretariat. (2012a). *Avis sur l'application des graranties REDD+ pour la diversité biologique pertinente et sur les indicateurs et les mécanismes possibles de surveillance et d'évaluation des répercussions des mesures REDD+ sur la biodiversité. UNEP/CBD/SBSTTA/16/8* (p. 26). Montreal : Convention on Biological Diversity.

CBD Secretariat. (2012b, mars 27). *REDD+ Biodiversity Safeguards*. Présenté à : Joint Meeting of UN-REDD Programme and FCPF, Asuncion, Paraguay.

CBD Secretariat, & GIZ. (2011). *Biodiversity and Livelihoods. REDD plus benefits.* (p. 44). Montreal & Eschborn.

CCBA. (2009, décembre). REDD+ Social & Environmental Standards. Draft Principles and Criteria, 9th December 2009.

CCNUCC. (2011). FCCC/CP/2010/7/Add.1. Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010.

Chen, H.-T. (1990). *Theory-driven evaluations* (Sage Publications). California : Sage.

Chomitz, K. M. (2007). *At loggerheads? : agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests* (A World Bank Policy Research Report) (p. 284). Washington : World Bank.

CIFOR (Center for International Forestry Research). (2009). Learning from redd : A global comparative study.

Climate Justice. (2009, juillet). Indonesian Civil Society Concern Regarding to the Indonesian R PLAN.

Cobb, S., & 4 TAP team members. (2011, octobre 18). *TAP Comments and Recommendations on the CAR's RPP. Formal Submission.* Présenté à Tenth meeting of the FCPF Participants Committee, Berlin Germany.

Cobb, S., & al. (2010, mars). Synthesis Review of R-PP of Democratic Republic of Congo.

Colchester, M., Forest Peoples Programme, & Sawit Watch Organization. (2006). *Promised land : palm oil and land acquisition in Indonesia. Iimplications for local communities and indigenous peoples*. England; Bogor, West Java : Forest Peoples Programme; Perkumpulan Sawit Watch; HuMA; World Agroforestry Centre.

Commission of the European Communities. (2008, octobre 17). Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Com (2008) 645/3. Brussels.

CONAFOR. (2010). *Readiness Preparation Proposal of Mexico. Version of february 2010* (p. 100).

Conférence Mondiale des Peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère. (2010). Accord des Peuples. Présenté à la Conférence Mondiale des Peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère, Cochabamba, Bolivie.

Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change, & Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2009). *Connecting biodiversity and climate change mitigation and adaptation. Report of the second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change.* Consulté à l'adresse http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-41-en.pdf

Coordinadora Nacional de los Pueblos Indigenas de Panama (COONAPIP). (2009, mai 22). Reunion de primera observaciones sobre R-Plan.

Coordination Nationale REDD. (2011). *Proposition pour la Préparation à la REDD+. République du Congo. Version finale* (p. 219).

Córdova, L., Warnken, H., & Sima, S. (2011, Ocotber). Co-Chairs' Summary of the Fourth Meeting of the FCPF Participants Assembly (PA4) and Tenth Meeting of the FCPF Participants Committee (PC10) Berlin, Germany, October 17-19, 2011.

Crabbé, A., & Leroy, P. (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation* (Earthscan.). London.

Daviet, F., Davis, C., Goers, L., & Nakhooda, S. (2009). *Ready or Not ? A Review of the World Bank Forest Carbon Partnership R-Plans and the UN REDD Joint Program Documents*. World Resources Institute.

Denmark's FCPF Focal Point. (2012, juin 8). FCPF : Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund.

Diario Oficial. (2011, juillet 26). Commission Nacional Forestal. Norma que regula el mecanismo de certificación de los asesores técnicos del Programa ProArbol.

Dooley, K., Griffiths, T., Leake, H., & Ozinga, S. (2008). *Cutting corners. World Bank's forest and carbon fund fails forests and peoples*. FERN, FPP.

Dooley, K., & Horner, K. (2012, janvier). Rapport spécial Forest Watch - Durban voulait sauver le marché et non pas le climat. *EU Forest Watch*.

Dupont, C. (1990). *La négociation. Conduite, théorie, applications*. (3ème édition).

Dupont, C. (1994). Coalition Theory. Using Power to Build Cooperation. In *International Multilateral Negotiation. Approaches to the management of Complexity* (William Zartman, Editor.).

Dupont, C. (2006). *La négociation post-moderne : bilans des connaissances, acquis et lacunes, perspectives*. Paris: Publibook.

Dyer, N., & Counsell, S. (2010). *McREDD : How McKinsey 'cost-curves' are distorting REDD*. Rainforest Foundation. U.K.

Eisner, E. W. (1986). Educational connoisseurship and criticism : their form and functions in educational evaluation (Kluwer-Nijhoff.). Boston, MA.

Eliasch, J. (2008). *Climate change : financing global forests. The Eliash review*. [London]: TSO.

Entenmann, S., & Schmitt, C. B. (2013). Consideration of biodiversity in REDD+ projects – the cases of Peru and Kenya. In *Pistorius T, Schmitt CB (Eds.): The protection of forests under global biodiversity and climate policies : policy options and case studies on greening REDD+*. (BfN-Skripten 344., p. 44-101). Bonn.

Environmental Defense Fund. (2012, mars). Comments on General Principles for Methodological Framework.

Environmental Protection Authority of Ethiopia. (2011). *Readiness Preparation Proposal of the Federal Democratic Republic of Ethiopia. Version of 7 March 2011* (p. 229).

Epple, C., Dunning, E., Dickson, B., & Harvey, C. (2011). *Making Biodiversity Safeguards for REDD+ Work in Practice. Developing Operational Guidelines and Identifying Capacity Requirements. Summary Report*. Cambridge, UK : UNEP-WCMC.

European Commission's FCPF Focal Point. (2012, juin 18). FCPF : Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund.

European Union. (2011, novembre 23). Proposal for a draft decision on policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation

in developing countries ; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries (AWG-LCA agenda item 3.2.3).

FAO. (2010). *Forest Ressources Assessment.*

FAO/OIBT. (2011). *La situation des forêts dans le bassin amazonien, le bassin du Congo et l'Asie du Sud-Est. Rapport préparé pour le Sommet des trois bassins forestiers tropicaux. Brazzaville, 24 République du Congo, 31 mai–3 juin, 2011.*

Farthouat, A. (2010, octobre 15). Le projet Yasunì peine à convaincre. *Novethic.*

FCPF. (2008, octobre 21). Rules of Procedure for Meetings of the Participants Committee. October 21, 2008.

FCPF. (2011). *Forest Carbon Partnership Facility 2011 Annual Report* (p. 48). World Bank.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2008, octobre 21). Rules of Procedure for Meetings of the Participants Committee. October 21, 2008.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009a). *FCPF: FY2009 Annual Report. Demonstrating activities that reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries.* (p. 34). World Bank.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009b). PC/2009/X/1. Increasing the Size of the Participants Committee. Présenté à Extraordinary Meeting, Washington, D.C.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009c). Program Document FMT 2009-1. Approval of Readiness Plans. Draft – February 27, 2009.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009d). Program Document FMT 2009-1. Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. version 3, October 23, 2009.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009e). Program Document FMT 2009-1-Rev.1 . Approval of Readiness Plans - DRAFT – March 19, 2009.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009f). Resolution PA/2/2009/2. Amendment to the Charter. Présenté à : Second Participants Assembly, Washington, D.C.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009g). Resolution PC/3/ 2009/2. Panama Readiness Preparation Proposal. Présenté à Third : Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009h). Resolution PC/3/ 2009/3. Guyana Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Third Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009i). Resolution PC/3/ 2009/5. Indonesia Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Third Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2009j). Resolution PC/3/2009/1. Readiness Preparation Proposals and the Role of the Participants Committee. Présenté à : Third Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010a). *Charter Establishing The Forest Carbon Partnership Facility (revised version August 2010)* (p. 58). International Bank for Reconstruction and Development.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010b). *Fiscal Year 2010. Annual report.* (p. 36). World Bank.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010c). *Incorporating Environmental and Social Considerations into the process of Getting Ready for REDD plus. Revised Draft - March 7, 2010.* (Note FMT No. 2010-9). World Bank.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010d). Program Document FMT 2009-1. Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Version 4, March 9, 2010.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010e). Resolution PC/5/2010/2. Mexico's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Fifth Participants Committee meeting, La Lope National Park, Gabon.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010f). Resolution PC/5/2010/4. Delivery Partners. Présenté à : Fifth Participants Committee meeting, La Lope National Park, Gabon.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010g). Resolution PC/6/2010/3. Republic of Congo's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Sixth Participants Committee meeting, Georgetown, Guyana.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010h). Resolution PC/6/2010/4. The Republic of Kenya Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Sixth Participants Committee meeting, Georgetown, Guyana.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010i). Resolution PC/6/2010/6. Multiple Delivery Partners under the Readiness Fund. Présenté à : Sixth Participants Committee meeting, Georgetown, Guyana.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010j). Resolution PC/7/2010/1. Tanzania's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Seventh Participants Committee meeting, Washington, D.C.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010k). Resolution PC/7/2010/2. Lao PDR Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Seventh Participants Committee meeting, Washington, D.C.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010l). Resolution PC/7/2010/3. Enhancing Grant Disbursement. Présenté à : Seventh Participants Committee Meeting, Washington, D.C.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010m). Resolution PC/7/2010/4. Piloting Multiple Delivery Partners. Présenté à : Seventh Participants Committee meeting, Washington, D.C.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2010n, mars). FMT Note 2010-13. Proposed Evaluation Framework. Revised Draft. March 7, 2010.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011a). *Forest Carbon Partnership Facility 2011 Annual Report* (p. 48). World Bank.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011b). Program Document FMT 2009-1. Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Version 5, January, 12 2011.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011c). Résolution PC/10/2011/1. rev*. Direction stratégique du FCPF. Berlin, Allemagne.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011d). Resolution PC/10/2011/2. Central African Republic's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Tenth Participants Committee meeting, Berlin, Germany.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011e). Resolution PC/10/2011/3. Colombia's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Tenth Participants Committee meeting, Berlin, Germany.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011f). Resolution PC/10/2011/4. Multiple Delivery Partners. Additional Pilot Countries and Delivery Partners and Costs of Accountability. Présenté à : Tenth Participants Committee Meeting, Berlin.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011g). Resolution PC/10/2011/5. Establishment of Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF. Présenté à : Tenth Participants Committee Meeting, Berlin.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011h). Resolution PC/8/2011/4. Ethiopia's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Eighth Participants Committee meeting, Dalat, Vietnam.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011i). Resolution PC/8/2011/5. Vietnam's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Eighth Participants Committee meeting, Dalat, Vietnam.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011j). Resolution PC/8/2011/6. Cambodia's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Eighth Participants Committee meeting, Dalat, Vietnam.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011k). Resolution PC/8/2011/7. Peru's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Eighth Participants Committee meeting, Dalat, Vietnam.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011l). Resolution PC/9/2011/2. Liberia's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Ninth Participants Committee Meeting, Oslo, Norway.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011m). Resolution PC/9/2011/5. Increased Capitalization Target of the Readiness Fund and the Carbon Fund. Présenté à : Ninth Participants Committee Meeting, Oslo, Norway.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011n, janvier 10). Program Document FMT 2009-1-Rev.5. Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals (R-PPs). Draft.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011o, mai). Rules of Procedure for Meetings of the Participants Committee (Proposed Amendment, May 2011).

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011p, octobre). Rules of Procedure for Meetings of the Participants Committee (As Amended, October 2011).

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2011q, novembre 23). Readiness Preparation Proposal (R-PP) Template. Version 6 Working Draft.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012a). FMT Note 2012-7 rev. Process for Submitting and Reviewing Mid-Term Progress Reports and Requests for Additional Funding by Participating REDD+ Countries. June 10, 2012.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012b). FMT Note 2012-7 rev. Process for Submitting and Reviewing Mid-Term Progress Reports and Requests for Additional Funding by Participating REDD+ Countries. August 27, 2012.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012c). FMT Note 2012-7. Process for Submitting and Reviewing Mid-Term Progress Reports and Requests for Additional Funding by Participating REDD+ Countries. June 10, 2012.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012d). Program Document FMT 2009-1. Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Version 6, April 2012.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012e). Program Document FMT 2009-1. Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Version 6, June 2012.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012f). Resolution CFM/5/2012/1. Costa Rica's Emission Reductions Program Idea Note. Présenté à : Fifth Carbon Fund Meeting, Paris.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012g). Résolution PC/12/2012/1. Le rôle du R-Package au sein du FCPF et dans le cadre du processus de préparation à la REDD+. Présenté à la douxième réunion du Comité des Participants du FCPF, Santa Marta, Colombie.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012h). Résolution PC/12/2012/2. Processus de soumission et d'examen des rapports d'avancement à mi-parcours et des demandes de financement supplémentaire. Présenté à la douxième réunion du Comité des Participants du FCPF, Santa Marta, Colombie.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012i). Résolution PC/12/2012/3. Cadre méthodologique et approche de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Présenté à la douxième réunion du Comité des Participants du FCPF, Santa Marta, Colombie.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility). (2012j). Resolution PC/13/2012/2. Cameroon's Readiness Preparation Proposal. Présenté à : Thirteenth Participants Committee meeting, Brazzaville, Republic of Congo.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund. (2010, septembre 28). Operating Arrangements under the Carbon Finance Mechanism. Issues Note.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Carbon Fund. (2011, octobre). Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF. Terms of Reference.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund. (2008, octobre 16). R-Plan Template (October 16, 2008).

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund. (2009a, juin 12). Readiness Preparation Proposal (R-PP) Template. Overview of the R-PP Template. R-PP v.1 (June 12, 2009).

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund. (2009b, septembre 4). Readiness Preparation Proposal (R-PP) Template. Overview of the R-PP Template. R-PP v.3 (September 4, 2009).

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund. (2011, juin 7). Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners.

FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) Readiness Fund. (2012, avril 20). Proposition de mesures pour l'état de préparation. Version préliminaire de travail 6 (20 avril 2012).

FERN. (2010). Designed to fail ? The concepts, practices and controversies behind carbon trading.

Fetterman, D. M. (2001). *Foudations of Empowerment evaluation* (Sage.). Thousand oaks, CA.

FIELD. (2010). REDD+ Briefing paper. UN Climate Change Conference in Cancun.29 November – 10 December 2010.

Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2004). *Program evaluation. Alternative approaches and practical guidelines.* (Pearson education.). United States of America.

FMT (Facility Management Team). (2008, juillet 9). *Update on the Forest Carbon Partnership Facility*. Présenté à : Steering Committee Meeting, Paris.

FMT (Facility Management Team). (2009a, mai 6). National Consultation and Participation for REDD. Note FMT 2009-2.

FMT (Facility Management Team). (2009b, juin). *Application of World Bank Safeguards Policies to Readiness Fund Operation*. Présenté à : FCPF Third Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

FMT (Facility Management Team). (2009c, juin). *Evolution of FPCF Readiness Plan Concept : Early Lessons and a Path Forward*. Présenté à : FCPF Third Participants Committee meeting, Montreux, Switzerland.

FMT (Facility Management Team). (2009d, juin 8). Note FMT 2009 - 3. The Role of the Participants Committee in Reviewing and Assessing Readiness Preparation Proposals.

FMT (Facility Management Team). (2009e, octobre 27). *R-PP review and assessment process*. Washington, D.C.

FMT (Facility Management Team). (2010a, mars 13). Note FMT 2010-11. Optimizing Delivery to REDD Country Participants. Draft.

FMT (Facility Management Team). (2010b, mars 22). *Optimizing Delivery in the Readiness Fund*. Présenté à: Fifth Meeting of the Participants Committee, La Lopé, Gabon.

FMT (Facility Management Team). (2010c, juin 20). Note FMT 2010-11-Add.1. Operationalizing Multiple Delivery Partners under the Readiness Fund.

FMT (Facility Management Team). (2010d, novembre 1). *6a. Opening to Multiple Delivery Partners*. Présenté à : Third Meeting of the Participants Assembly (PA3), Washington, DC.

FMT (Facility Management Team). (2011a). FMT Note 2011-11. Costs of Accountability. Draft. October 14, 2011.

FMT (Facility Management Team). (2011b, mai). PC review of Uganda's R-PP.

FMT (Facility Management Team). (2011c, juin 15). FCPF Dashboard.

FMT (Facility Management Team). (2011d, décembre 31). FMT Note 2011--14. Readiness Package Content and Assessment Approach. Concept Note. Draft for Feedback.

FMT (Facility Management Team). (2012a, janvier). Working Group (WG) on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF. Summary of the first WG conference call on january 11, 2012.

FMT (Facility Management Team). (2012b, février 25). Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF (WG). 3rd conference call (March 1, 2012). Background Note #4. Examples of Non-Carbon Values as Price Determinants in the World Bank's Carbon Finance Business.

FMT (Facility Management Team). (2012c, mars 5). Annex II - FMT Note 2012 - 2. Feedback Matrix for FMT Note 2011 - 14 Readiness Package Content and Assessment Approach.

FMT (Facility Management Team). (2012d, mars 21). Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF (WG). WG Background Note #7: Draft Elements for WG Discussion for the Final Product for the FCPF PC.

FMT (Facility Management Team). (2012e, mars 21). Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF (WG). WG Background Note #8: Draft Guidance on Pricing.

FMT (Facility Management Team). (2012f, juin 27). *Processes for Submitting and Reviewing Mid-Term Progress Reports and Requests for Additional Funding by Participating REDD+ Countries*. Twelfth Meeting of the FCPF Participants Committee (PC12), Santa Marta, Colombie.

FMT (Facility Management Team). (s. d.). Le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier. Brochure.

FMT (Facility Management Team), & UN-REDD secretariat. (2011, mai 18). Lignes directrices concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de la REDD+ avec un accent sur la Participation des Peuples Autochtones et Autres Communautés Dépendant de la Forêt.

Fonds de partenariat pour le carbone forestier. (2008). Note d'information.

Forest Livelihoods and Plantations Networks, & Cambodian Human Rights Action Committee. (2011, mars). Cambodian CSOs and NGOs Concerns over Cambodia Readiness-Proposal Preparation (R-PP).

Forest Monitor, Global Witness, Greenpeace, & rainforest Foundation. (2007, septembre 7).

Forest Peoples Programme. (2009, avril). Problems with the Guyana Readiness Plan (R-Plan) submitted to the World Bank Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). A briefing compiled by the Forest Peoples Programme.

Forestry Administration. (2011). *Readiness Preparation Proposal of the Royal Government of Cambodia. Version of March 2011* (p. 156).

Forestry Commission Ghana. (2010, janvier). Readiness Preparation Proposal Ghana.

Fransen, T. (2009, novembre 18). Brazil Pledges Ambitious Emissions Reductions. Consulté le 26 février 2013, à l'adresse: *http://www.wri.org/stories/2009/11/brazil-pledges-ambitious-emissions-reductions*.

G8 Summit. (2007). *Growth and responsability in the world economy. Draft Summit Declaration. February 2007*. Heiligendamm.

Gardner, T. A., & al. (2011). A framework for integrating biodiversity concerns into national REDD+ programmes.

Gardner, T. A., & al. (2012). *Cadre de travail pour l'intégration des questions liées à la biodiversité dans les programmes nationaux REDD+. UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/22*. Montreal : Convention on Biological Diversity.

Gaudefroy de Mombynes-Leménager, T. (2007). *L'entreprise, stratège et négociateur en matière d'environnement. Le cas de la filière hydroélectrique d'EDF*. AgroParisTech.

Geist, H. J., & Lambin, E. F. (2001). *What Drives Tropical Deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence* (No. 4) (p. 136). Louvain-La-Neuve.

Georgieva, K. (2007, décembre 4). Re: Forest Carbon Parnership Facility (FCPF).

Germany's FCPF Focal Point, & Norway's FCPF Focal Point. (2012, mars). Overaching Element (both Carbon Accounting and Programmatic).

Gitz, V. (2004). *Usage des terres et politiques climatiques globales* (thèse de doctorat). ENGREF, Paris.

Global Witness. (2010, novembre 22). Comments on Component 4 of the R-PP template v. 5 draft (October 30, 2010).

Global Witness. (2011, octobre 17). Review of Central African Republic's R-PP submitted to the 10th Participants' Committee meeting of the FCPF. Provisions on Enforcement and Non-Carbon Monitoring.

Global Witness, & al. (2010, juin 28). Potential Implications of Proposal to Increase the Number of Delivery Partners.

Global Witness, Greenpeace, FERN, Rainforest Foundation Norway, & Rainforest Foundation UK. (2010, mars). Readiness Preparation Proposal for the Democratic Republic of Congo A joint statement from Global Witness, Greenpeace, FERN, Rainforest Foundation Norway and Rainforest Foundation UK.

GNFT. (2012). *Forêts tropicales: point d'étape et nouveaux défis. Quelles orientations pour les acteurs français? 3ème rapport du Groupe National sur les Forêts Tropicales* (p. 192).

Goldman, M. (2005). *Imperial nature. The World Bank and struggles for social justice in the age of globalization.* (Yale University press.). New Haven and London.

Government of Norway. (2012). The Government of Norway's International Climate and Forest Initiative.

Government of Papua New Guinea, & Government of Costa Rica. (2005). Submission by the Governments of Papua New Guinea & Costa Rica. Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries: Approaches to Stimulate Action. Eleventh Conference of the Parties to the UNFCCC : Agenda Item # 6.

Govierno de Mexico. (2003). Ley general de desarrollo forestal sustentable.

Grainger, A. (2008). Difficulty in tracking the long-term global trend in tropical forest area. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *105*(2), 818-823.

Greenpeace. (2011). Intact forest landscapes. Why it is crucial to protect them from industrial exploitation. Case Study : The Congo.

Greenpeace, & Global Witness. (2011, mai 25). Analysis of how the revised Republic of Congo R-PP (10 March 2011 version) addressed issues outlined in the Annex to Participants Committed Resolution PC/6/2010/3.

Greenpeace International. (2007, novembre 20). Concern regarding the development and implementation plans of the World Bank Forest Carbon Partnership Facility (FCPF).

Greenpeace International. (2011). *Bad Influence. How McKinsey-inspired plans lead to rainforest destruction* (p. 40). Amsterdam.

Greenpeace International. (2012). *Des forêts et des communautés. De la nécessité d'un ensemble universel de mesures de sauvegarde pour REDD+* (p. 24). Amsterdam.

Gregersen, H., El Lakany, H., Karsenty, A., & White, A. (2010). *Does the Opportunity Cost Approach Indicate the Real Cost of REDD+? Rights and Realities of Paying for REDD+*. Washington, D.C. : Rights and Resources Initiative & CIRAD.

Grieg-Gran, M. (2008). *The costs of avoiding deforestation. Update of the Report prepared for the Stern Review of the Economics of Climate Change* (p. 26). London : International Institute for Environment and Development.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation* (Sage.). Newbury Park, CA.

Guedes Vaz, S., & al. (2001). *Reporting on environmental measures : Are we being effective?* (No. 25) (p. 35). European Environment Agency.

Guéneau, S. (2011, septembre 16). *Vers une évaluation des dispositifs de prise en charge du problème du déclin des forêts tropicales humides.* AgroParisTech, Paris.

Guillet, F. (2011). *Une analyse stratégique pour l'organisation à finalité environnementale. Le cas d'une ONGE, la Tour du Valat Centre de recherche pour la conservation des zones humides méditerranéennes*. Université de Cergy-Pontoise.

Guyana Forestry Commission. (2009). *Guyana FCPF Readiness Plan. Revised version* (p. 112).

Gysen, J., Bachus, K., & Bruyninckx, H. (2002). Evaluating the effectiveness of environmental policy: an analysis of conceptual and methodological issues (p. 1-17). Présenté à : the European Evaluation Society Seville Conference, Seville, Spain.

Gysen, J., Bachus, K., & Bruyninckx, H. (2006). The Modus Narrandi : A methodological for Evaluating Effects on Environmental Policy. *Evaluation*, *12*(1), 95-118.

Halverson, E. (2011, juin 3). MEMO – Independent Assessment of UNDP's Background Information for the FCPF Common Approach to Environmental and Social Safeguards. To : FCPF Task Force (TF) on a Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners.

Harvey, C. A., Dickson, B., & Kormos, C. (2010). Opportunities for achieving biodiversity conservation through REDD. *Conservation Letters*, *3*, 53–61.

Hassenteufel, patrick. (2008). *Sociologie politique: l'action publique* (Armand Collin.). Paris.

Heinrich Böll Foundation. (2009). *Energy Futures? ENI's investments in tar sands and palm oil in the Congo Basin* (p. 41). Heinrich Böll Foundation.

Hoekstra, J. M., Boucher, T. M., Ricketts, T. M., & Roberts, C. (2005). Confronting a biome crisis : global disparities of habitat loss and protection. *Ecology Letters*, *8*, 23-29.

House, E. R. (2000). Deliberative Democratic Evaluation. *New Directions for Evaluation*, (85), 3-12.

Hoyle, D., & Levang, P. (2012). *Le développement du palmier à huile au Cameroun. Document de travail.* (p. 16). WWF et IRD/CIFOR.

Humphreys, D. (2006). *Deforestation and the Crisis of Global Governance,* (Logjam.). London: Earthscan.

Hunter, D. (1994). he World Bank's New Inspection Panel : Will It Increase the Bank's Accountability? Center for International Environmental Law.

IEG (Independent Evaluation Group). (2010). *Safeguards and sustainability policies in a changing world* (p. 192). Washington, DC.: World Bank.

IEG (Independent Evaluation Group). (2012a). Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier. Résumé Analytique., *6*(3), 6.

IEG (Independent Evaluation Group). (2012b). The Forest Carbon Partnership Facility, *6*(3), 103.

IIED. (2011). *Options for promoting high-biodiversity REDD+*. (p. 4).

Inspection Panel. (2009). *Accountability at the world bank. The Inspection Panel at 15 years.* (The Inspection Panel Annual Report 2008–2009) (p. 224). Washington, D.C. : International Bank for Reconstruction and Development & International Development Association.

Institute of Tropical Biology, & al. (2011, mars). Comments of Vietnam CSOs/NGOs to Vietnam REDD+ RPP and policies.

Intergovernmental Task Force. (2010). *Synthesis report. REDD+ financing and activities survey.* (p. 40). REDD+ Partnership.

IPCC. (2007). *Climate change 2007: the physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel of Climate Change.* (Calbridge University Press., Vol. 4). Cambridge University Press. Cambridge, UK and New York, NY, USA: Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.).

IUCN. (2008, décembre 6). Ecosystem-based adaptation : An approach for building resilience and reducing risk for local communities and ecosystems.

Kaimowitz, D., & al. (2010, mars 3). TAP review of R-PP of Mexico.

Kaimowitz, D., & al. (2009, mai 26). Panama R-Plan : Technical Advisory Panel Synthesis Review.

Kaimowitz, D., & Angelsen, A. (1998). *Economic Models of Tropical Deforestation. A Review* (p. 153). CIFOR.

Kaimowitz, D., Mertens, B., Wunder, S., & Pacheco, P. (2004). *Hamburger Connection Fuels Amazon Destruction* (p. 10). CIFOR.

Kanninen, M., Mudiyarso, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S., & German, L. (2007). *Do trees grow on money ? The implications of deforestation research for policies to promote REDD.* Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Kapos, V., & al. (2008). *Carbon and biodiversity : a demonstration atlas* (No. 29) (p. 16). Cambridge, UK : UNEP-WCMC.

Karousakis, K. (2007). *Incentives to reduce GHG emissions from deforestation : lessons learned from Costa Rica and Mexico* (p. 51). Paris : OECD.

Karousakis, K. (2009). *Promoting Biodiversity Co-Benefits in REDD* (OECD Environment Working Papers No. 11) (p. 25). OECD.

Karsenty, A. (2009, décembre 22). Commentaires sur le rapport «Potentiel REDD + de la RDC» préparé par le cabinet McKinsey pour le gouvernement de la RDC. *IDDRI.*

Karsenty, A. (2010a). Biodiversité et chantage écologique. *Passages*, (164), 11-12.

Karsenty, A. (2010b). Déforestation : Cancún n'a pas tenu ses promesses. *Telos.*

Karsenty, A. (2010c, octobre). Intervention au COFO 2010 (FAO, Rome) (Alain Karsenty). Consulté le 18 février 2013, à l'adresse : *http://agents.cirad.fr/index.php/Alain+KARSENTY/Intervention_au_COFO_2010.*

Karsenty, A., & Fournier, P. (2008). États dédéfaillants : le secteur forestier en Afrique centrale. *Monde en développement*, *3*(143), 43-56.

Karsenty, A., & Pirard, R. (2007). Changement climatique : faut-il récompenser la «déforestation évitée». *Natures, Sciences, Sociétés*, *15*(4), 357-369.

Kaufmann, J.-C., & Singly, F. de. (2004). *L'entretien compréhensif*. [Paris] : Armand Colin.

Kautto, P., & Similä, J. (2005). Recently Introduced Policy Instruments and Intervention Theories. *Evaluation*, *11*, 55-68.

Kenya Forest Service. (2010). *Readiness Preparation proposal of Kenya. Version of June 2010* (p. 149).

Kissinger, G., Herold, M., & De Sy, V. (2012). *Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers* (p. 48).

Kivimaa, P., & Mickwitz, P. (2004). Greener Technologies Through Greener policies? environmental policy integration into Finish technology policies (p. 19). Présenté à : Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, Berlin, Germany.

Koga, D. (2009, mars 12). *General Remarks from International Organizations Observer Presented by the GEF Secretariat*. Présenté au 2nd Meeting of the Participants Committee (FCPF PC 2), Gamboa, Panama.

Kojwang, H., & al. (2010, février 20). Synthesis Review of R-PP of Ghana.

Kolb, D. M., & Faure, G.-O. (1994). Organization Theory. The Interface of Structure, Culture, Procedures, and Negotiation Processes. In *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (Jossey-Bass Publishers., p. 113-131). San Francisco : I. William Zartman Editor.

Kremenyuk, V. A. (2002). *International Negotiation. Analysis, approaches, issues*.

L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité, & CARE International. (2010). Standards Sociaux et Environnementaux pour REDD+. Version 1 du 1er juin 2010.

L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité, & CARE International. (2012). Standards Sociaux et Environnementaux pour REDD+. Version 2 du 10 Septembre 2012.

Lang, C. (2012a, février). World Bank's FCPF fails to consult with Indigenous Peoples in Honduras. *redd-monitor*.

Lang, C. (2012b, mars). A response from the World Bank's Benoît Bosquet about consultation with Indigenous Peoples in Honduras. *redd-monitor*.

Lang, C. (2012c, novembre). Ecuador's conflict between oil extraction, indigenous rights and REDD. *redd-monitor*.

Lasco, R. D., & Minang, P. A. (2010). *Scope of REDD*. Présenté à World Agroforestry Centre (ICRAF) / ASB Partnership.

Laurans, Y., & Dubien, I. (2000). *Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs*. ASCA.

Le Prestre, P. G. (2002). *Studying the effectiveness of the CBD, in Le Prestre, P. G. (Ed.),Governing Global Biodiversity* (Ashgate Publishing Company.). Aldershot.

Lehtonen, M. (2005). *Environmental Policy Evaluation in the Service of Sustainable Development : Influence of the OECD Environmental Performance Reviews from the Perspective of Institutional Economics*. Université de Versailles - Saint Quentin en Yvelines.

Leroy, M. (2006). *Gestion stratégique des écosystèmes du fleuve Sénégal* (L'Harmattan.).

Leroy, M., Derroire, G., Vendé, J., & Leménager, T. (2013). La gestion durable des forêts tropicales. De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion, (18), 240.

Les Amis de la Terre International. (2010). *REDD: les réalités noir sur blanc* (p. 28). Amsterdam.

MEDDTL, MAPPRAT, & MAEE. (2011). *Panorama de la gouvernance internationale des forêts*.

Mercer, B., Finighan, J., Sembres, T., & Schaefer, J. (2011). *Protecting and restoring forest carbon in tropical Africa. A guide for donors and funders*. Forests Philantropy Action Network.

Meridian Institute. (2011, mars 24). *2b. Task Force on Developing a Common Approach for Multiple Delivery Partners*. Présenté au Eighth Meeting of the Participants Committee (PC8), Dalat, Vietnam.

Mermet, L. (1996). Les études d'évaluation, entre stratégie et méthodologie. L'exemple des politiques publiques en matière de zones humides. *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, *46*, 55-64.

Mermet, L. (2009). La négociation comme mode de composition dans les systèmes d'action complexes. *Négociations*, (2), 119-130.

Mermet, L. (2011). Strategic Environmental Management Analysis : Adressing the blind spots of collaborative approaches. *Idées pour le débat*, 32.

Mermet, L., & al. (2005a). *Concertations orchestrées ou négociations décisives? Tome 1 : Moments et modes de recherche d'accord sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles* (Programme «Concertation, Décision et Environnement»).

Mermet, L., & al. (2005b). L'analyse stratégique de la gestion environnementale: un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, 127-137.

Mermet, L., & al. (2010). Concern-Focused Evaluation for Ambiguous and Conflicting Policies : An Approach From the Environmental Field, 180-198.

Mertens, B., Minnemeyer, S., Ayenika Nsoyuni, L., & Steil, M. (2007). *Atlas forestier interactif du Congo. Version 1.0. Document de synthèse.* (p. 39). WRI.

Mickwitz, P. (2003). A framework for evaluating environmental policy instruments : context and key concepts , 415-436.

Mickwitz, P., & Kivimaa, P. (2007). Evaluating Policy Integration. The Case of Policies for Environmentally Friendlier Technological Innovations, 68-86.

Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, D.C.

Ministère de l'économie, du Plan et de l'aménagement du territoire et de l'intégration. (2005). *Schéma national d'aménagement du territoire de la République du Congo*.

Ministère de l'environnement et de l'écologie. (2011). *Proposition de préparation à la readiness de République Centrafricaine. Version du 1er août 2011* (p. 176).

Ministère de l'Environnement et des Forêts. (2010, octobre 8). Proposition des mesures pour l'état de préparation (R-PP) de Madagascar.

Ministère de l'Environnement, de la conservation de la nature et du tourisme. (2010). *R-PP République Démocratique du Congo. Version 2* (p. 147).

Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable. (2012, septembre). Proposition de mesures pour l'état de préparation (R-PP) du Cameroun.

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. (2010). *Dossier de Presse pour la Conférence internationale sur les grands bassins forestiers* (p. 31). Paris.

Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement. (2010). *Proposition pour la préparation à la REDD+ (RPP) de République du Congo* (p. 128).

Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement. (2011). *Proposition pour la préparation à la REDD+ (RPP) de République du Congo* (p. 165).

Ministry of Agriculture and Forestry. (2010, octobre 11). Lao P.D.R. R-PP.

Ministry of Agriculture and Rural Development. (2011). *Readiness Preparation Proposal of the Socialist Republic of Vietnam. Version of March 2011* (p. 157).

Ministry of Forestry. (2009). *Indonesia R-Plan* (p. 53).

Ministry of Natural Resources and Tourism. (2010, juin). United Republic of Tanzania's R-PP.

Ministry of Water and Environment. (2011, mai). REDD Readiness Preparation Proposal For Uganda.

Mitchell, R. B. (2008). Evaluating the performance of environmental institutions : what to evaluate and how to evaluate it? (MIT Press., p. 79-114). Cambridge, MA, USA.

Morales Ayma, E. (2010). La naturaleza, los bosques y los pueblos indigenas no estamos en venta.

Moss, N., & Nussbaum, R. (2011). *A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives* (p. 28). FCPF & UN-REDD.

Nations Unies. (1992). Convention - Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Naudet, J.-D. (2012). Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique. *Document de travail*, (119), 34.

Netherland's FCPF Focal Point. (2009, juillet). Comments received related to Resolutions 4 and 5, and Additional Decisions.

No REDD Platform. (2011). *No REDD Papers Volume one.* (No. 1).

Norway's FCPF Focal Point. (2009, juillet). Comments received related to Resolutions 4 and 5, and Additional Decisions.

Note 2012-8 de la FMT. Recommandations du Groupe de travail sur l'approche méthodologique et de fixation des prix pour le Fonds Carbone du FCPF. Version finale révisée. (2012, juin 11).

OECD. (2002). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.

Owen, J. M. (2007). *Program Evaluation. Forms and Approaches* (The Guilford Press.). New York London.

Parienté, J. (2013, août 16). Equateur: « Yasuni ITT » ou l'échec de la non-exploitation du pétrole. *Le Monde*.

Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., & Mardas, N. (2008). *The Little REDD Book. A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation*. Global Canopy Foundation.

Patton, M. Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation. 4th edition*. Sage.

Pawson, & Tilley. (1997). *Realistic evaluation* (SAGE).

Persson, A. (2004). *Environmental Policy Integration : An Introduction* (p. 54). Stockholm, Sweden : Stockholm Environment Institute.

Pirard, R., & Belna, K. (2012). Agriculture and Deforestation : Is REDD+ Rooted In Evidence? *Forest Policy and Economics*, *21*(August), (p. 62-70).

Pistorius, T. (2009). *REDD from the conservation perspective, Pitfalls and opportunities for mutually addressing climate change and biodiversity conservation* (p. 37). Freiburg, Germany : Institute of Forest and Environmental Policy, Albert-Ludwigs-University Freiburg.

Pistorius, T., & al. (2010a). *Greening REDD+. Challenges and opportunities for forest biodiversity conservation. Policy Paper* (p. 43). Germany : University of Freiburg.

Pistorius, T., & al. (2010b). *Greening REDD+. Challenges and opportunities for forest biodiversity conservation. Policy Paper – Executive Summary* (p. 5). Germany : University of Freiburg.

Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts. (2010, juin 10). Note de contribution de la société civile par rapport à la préparation du R-PP en République du Congo.

plate-forme No-REDD. (s. d.). Lettre ouverte adressée à la communauté donatrice internationale, où nous manifestons notre inquiétude concernant le détournement vers des projets REDD+ de fonds alloués à la conservation des forêts et au développement.

Plurinational State of Bolivia. (2012, août). Joint mitigation and adaptation mechanism for the comprehensive and sustainable management of forest and the mother earth.

Potapov, P., & al. (2009). *Case studies on measuring and assessing forest degradation. Global mapping and monitoring the extent of forest alteration : the intact forest landscapes method.* (p. 18). Rome, Italy : FAO.

Programme ONU-REDD. (2012). Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD.

Rainforest Foundation Norway. (2009a). *Avoidable Deforestation, Forest Sector Reforms and REDD in the Democratic Republic of Congo* (p. 37).

Rainforest Foundation Norway. (2009b, juillet). Points of concern regarding Indonesia's R-Plan/R-PP.

Rainforest Foundation Norway. (2011, février 10). Peru's Readiness Preparation Proposal (R-PP). Informal comments by Rainforest Foundation Norway (RFN).

Rainforest Foundation Norway, & Friends of the Earth Norway. (2012). *Beauty and the beast* (p. 32).

Rainforest Foundation UK, Greenpeace, & Global Witness. (2010, juin 24). Readiness Preparation Proposal (RPP) for the Republic of Congo. A joint statement from Rainforest Foundation UK, Greenpeace and Global Witness.

REDD-net programme. (2010). REDD+ targets : what is currently on the table?

REM, Forest Monitor, & CAGDF. (2011). *Note de synthèse - Rapport Annuel 2011* (p. 4). Observatoire Indépendant de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG).

República de Colombia. (2011). *Propuesta de Preparacion para REDD+ (R-PP). Version 5 - Septiembre 27 de 2011* (p. 236).

République du Congo, Agence Française de Développement, Canada, & The European Commission. (2012, octobre 20). Review of R - PP of Cameroon.

RNN. (2011). Rapport de synthèse sur les standards sociaux et environnementaux nationaux REDD+ en RDC. Version préliminaire.

Rogers, P. (1995). Improving the Effectiveness of Evaluations : Making the Link to Organisational Theory. *Evaluation and Program Planning*, *18*(4), (p. 321-332).

Rogers, P., & al. (2000). Program Theory Evaluation: Practice, Promise and Problems. In *Program Theory Evaluation : Challenges and Opportunities* (p. 5-13). San Francisco : Jossey-Bass.

RRI, & ITTO. (2011). *Tropical forest tenure assessment. Trends, challenges and opportunities.* (No. 37) (p. 48).

Rudel, T. K. (2005). Forest Transitions: Toward a Global Understanding of Land Use Change, 23–31.

Sanderson, I. (2000). Evaluation in complex policy systems. *Evaluation*, *6*(433).

Santilli, & al. (2003). *Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: a new proposal.* COP-9. 1-12 December. Milan.

Santilli, & al. (2005). Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol. An Editorial Essay, 267-276.

Sasaki, N., & Putz, F. E. (2009). Critical Need for New Definitions of « Forest » and « Forest Degradation » in Global Climate Change Agreements. *Conservation Letters*, *2*(5), 226-232.

Sathaye, J., & al. (2010, juin 10). TAP Review of R-PP of Nepal.

Scriven, M. (1972). Prose and cons about goal-free evaluation. Evaluation Comment. *The Journal of Educational Evaluation*, *3*(4), 1-7.

Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique. (2012). *Communication du Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique au Secrétariat de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques. UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/20* (p. 22). Montreal : Convention on Biological Diversity.

Sheil, D., & al. (2009). *The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia. What do we know and what do we need to know?* (Occasional paper No. 51) (p. 80). Bogor, Indonesia : CIFOR.

Shvidenko, A., Barber, C. V., & Persson, R. (2005). Forest and Woodland Systems (p. 585-621). Island Press.

Simula, M. (2010). *Analysis of REDD+ financing gaps and overlaps* (p. 99). REDD+ Partnership.

Singer, B. (2009, septembre). *Putting the National Back in Forest-Related Policies. The International Forests Regime and the Evolution of Policies in Brazil, Cameroon and Indonesia.*

Slunge, D., & al. (2010). Can Strategical Environmental Assessment (SEA) of REDD+ improve Policy making and forest governance? Lessons learned from the World Bank Pilot Program on sea in Policy and Sector Reform. (p. 21). Présenté à : Yale Conference on Environmental Governance and Democracy, Yale.

Smouts, M.-C. (2008). The issue of an international forest regime. *International Forestry Review*, *10*(3), 429-432.

SNV. (2011). National Options for REDD+ Environmental Safeguards : Operational Guidance.

Stake, R. E. (2003). *Standards-based and responsive evaluation* (Sage.). New York, N.Y.

Stern, S. N. (2006). *Stern Review: The Economics of Climate Change*. London : United Kingdom HM Treasury.

Stufflebeam. (2001). Evaluation Models, 7-98.

Sunderlin, W., Hatcher, J., & Liddle, M. (2008). *From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform.* Washington D.C .: Rights and Resources Initiative.

Sustainable Development Institute, & Global Witness. (2011, juin). Liberia's REDD Readiness Preparation Proposal : The Need for a Holistic Forest Use Survey.

Switzerland's FCPF Focal Point. (2012, juin 18). Working Group on Methodological and Pricing Approaches. Comments by Switzerland.

Taravella, R. (2008). *La frontière amazonienne aujourd'hui : projet socio-environnemental de conservation forestière contre la dynamique pastorale de déforestation. Une analyse stratégique sur la période 2000-2006 de l'action collective en «Terra do Meio» (Para, Brésil)*. AgroParisTech, ENGREF, Paris.

Technical Advisory Panel. (2010, juin 28). *Overview of R-PPs*. Présenté au Sixth Meeting of the Participants Committee, Georgetown, Guyana.

TEEB. (2009). *TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary : Responding to the Value of Nature 2009*. (p. 49). UNEP.

The Inspection Panel. (2007, août 31). Investigation Report. Democratic Republic of Congo : Transitional Support for Economic Recovery Grant (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC). Report No. 40746 - ZR.

Torres, A., & Wylie, P. (2012). Co-Chairs' Summary. Présenté au: Twelfth Meeting of the FCPF Participants Committee (PC12), Santa Marta, Colombia.

Underdal, A. (1992). The Concept of Regime 'Effectiveness'. *Cooperation and Conflict*, *27*(3), 227-240.

Underdal, A. (2002). One Question, Two answers. In *Edward L. Miles and al (eds), Environmantal regime effectiveness. Confronting thory with evidence.* (MIT Press., p. 3-45). Cambridge, Massachusetts.

UNFCCC. Decision 2/CP.13. Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action, Pub. L. No. UNFCCC/CP/2007/6/Add.1 (2007).

UNFCCC. (2008, mars 14). FCCC/CP/2007/6/Add.1*. Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007.

UNFCCC. (2009). FCCC/AWGLCA/2009/14. Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its seventh session, held in Bangkok from 28 September to 9 October 2009, and Barcelona from 2 to 6 November 2009. III.C. Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries (paragraph 1 (b) (iii) of the Bali Action Plan).

UNFCCC. Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements : Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Pub. L. No. FCCC/CP/2010/7/Add.1. (2011).

UNFCCC. (2011b, octobre 19). FCCC/SBSTA/2011/MISC.7.Views on methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. Submissions from Parties.

UNFCCC. (2012a). FCCC/CP/2011/9/Add.1. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.

UNFCCC. (2012b, mars 15). FCCC/CP/2011/9/Add.2. Decision 2/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

Unitd States' FCPF Focal Point. (2012, juin). US Comments on the Recommendations of the Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund.

United Kingdom's FCPF Focal Point. (2009, juillet). Comments received related to Resolutions 4 and 5, and Additional Decisions.

UN-REDD Programme. (2009). *First Policy Board Meeting Report. 9 - 10 March 2009, Panama*. Panama : UN-REDD Programme.

Van der Werf, G. R., & al. (2009). CO2 emissions from forest loss, 737-738.

Vedung, E. (2005). *Public policy and program evaluation* (Transaction publishers.). New Brunswick (USA) and London (UK).

Vedung, E. (2010). Four waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, *16*(3), 263-277.

Victor, D. G., Raustiala, K., & Skolnikoff, E. B. (1998). *The implementation and effectiveness of International Commitments. Theory and practice*. IIASA.

Walton, R. E., & McKersie, R. B. (1965). *A Behavioural Theory of Labour Negotiations*. New York : McGraw Hill.

Wapenhans, W., & al. (1992). *Report of the Portfolio Management Task Force*. Washington, D.C. : World Bank.

Weiss, C. H. (1999). The Interface Between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, *5*(4), 468-486.

Wertz-Kanounnikoff, S., & Kongphan-apirak, M. (2009). *Emerging REDD+. A preliminary survey of demonstration and readiness activities* (Working Paper No. 46) (p. 58). Bogor, Indonesia: CIFOR.

Wertz-Kanounnikoff, S., & Tubiana, L. (2007). Intégrer la déforestation dans un nouvel accord sur le climat. *Synthèses*, (5), 4.

Wholey, J. S., & al. (2004). *Handbook of practical program evaluation. Second edition.* (Wholey Hatry newcomer editors).

Wiggins, A. (2012, octobre 26). To the co-chairs of the UN-REDD Programme Policy Board.

Wolf, R. L. (1975). Trial by jury : a new evaluation method. *Phi Delta Kappan*, *57*(3), 185-187.

Working Group on Multiple Delivery Partners. (2010, septembre 15). Report to the Participants Committee.

World Bank. (1999). OP 4.01 : Environmental Assessment. World Bank.

World Bank. (2002a). The World Bank Policy on Disclosure of Information.

World Bank. (2002b). *The World Bank's Environmental and Social Safeguard Policies*. Washington, D.C. : World Bank.

World Bank. (2009, juin 12). Readiness Plan Assessment Note on Environmental and Social Safeguards for a proposed REDD Readiness Program in Indonesia. Preliminary Comments and Recommendations.

World Bank. (2011). *Project Information Document (PID) Mexico - FCPF Readiness Preparation. Concept Stage* (No. 64431) (p. 20). World Bank.

World Resources Institute. (1992). *World Resources. A guide to the global environment* (p. 406). WRI.

Young, O. R. (1994). *International governance. Protecting the environment in a stateless society.* (Cornell University Press.).

Zartman, I. W. (1994). *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* (International Institute for Applied Systems Analysis). San Francisco: Jossey-Bass.

TABLE DES MATIERES GENERALE

REMERCIEMENTS **1**

SOMMAIRE **4**

LISTE DES ACRONYMES **8**

INTRODUCTION GENERALE **11**

1. Des forêts au changement climatique : naissance du projet de recherche **11**

1.1. Des forêts au changement climatique 11

1.2. Les forêts prises dans la politique internationale sur le climat : la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD) 11

1.3. Qu'est-ce que le « mécanisme REDD+ » ? 12

2. Enjeu de la recherche **13**

2.1. L'efficacité de la REDD+ en question 13

2.2. La fin de la pertinence de la REDD+ pour lutter contre la déforestation ? 16

2.3. D'un REDD à l'autre : quelle place pour la conservation des forêts naturelles? 18

3. Présentation de l'étude de cas : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) **23**

4. Axes et questions de recherche **25**

4.1. L'intégration des préoccupations environnementales 26

4.2. Les négociations 27

4.3. L'action stratégique d'acteurs favorables à la prise en compte de la biodiversité 28

4.4. L'évaluation comme moyen de favoriser l'efficacité environnementale du FPCF ? 28

5. Organisation de la thèse **30**

6. Présentation générale des chapitres **31**

PREMIER CHAPITRE - Comment la REDD+ se propose-t-elle de relever le défi environnemental qui lui est posé, à savoir enrayer la perte persistante de forêts naturelles ? .. **35**

Introduction **35**

1. Sortir d'une représentation conceptuelle et politique de la déforestation non pertinente pour l'action **36**

1.1. La déforestation et la dégradation des forêts des trois grands bassins forestiers tropicaux pose des enjeux écologiques majeurs 36

1.1.1. Etendues actuelles, richesses écologiques et enjeux de conservation des trois grands bassins de forêts tropicales 37

1.1.2. La destruction des écosystèmes forestiers est soutenue et persistante ; dans le même temps, le discours officiel vise à en minimiser les conséquences écologiques et humaines 45

1.2. Les diagnostics de la déforestation mettent en lumière le rôle central de l'agriculture ; ils témoignent aussi d'une grande diversité des points de vue 50

1.2.1. Le rôle primordial de l'agriculture est largement mis en avant comme facteur principal de déforestation 50

1.2.2. De l'activité vivrière ou de l'exploitation agro-industrielle, quel type d'agriculture est le plus pointé dans les diagnostics mondiaux de la déforestation ? 53

1.2.3. Les diagnostics sont l'occasion de donner une vision du problème plutôt macroéconomique, démographique et plus rarement politique 56

1.3. L'Etat joue un rôle essentiel comme principal propriétaire des forêts tropicales mondiales, comme important gestionnaire, comme acteur sectoriel et comme acteur régulateur 58

1.4. Conclusion 60

2. La lutte contre le changement climatique : un nouveau souffle … pour préserver les forêts tropicales ? 61

2.1. La lutte contre la déforestation tropicale devient en 2007 l'un des sujets les plus porteurs des négociations sur le changement climatique 62

2.1.1. En 2005, dans un contexte de négociation différent de celui qui prévalait au moment du protocole de Kyoto, la lutte contre la déforestation est intégrée aux négociations sur le régime « post-Kyoto » 62

2.1.2. Depuis son inclusion dans l'agenda des négociations post-Kyoto, REDD+ a connu un engouement qui s'est émoussé à mesure que les modalités du mécanisme venaient à être discutées plus précisément 66

2.2. Comme un écho aux négociations sur le secteur forestier tempéré, les premiers glissements de REDD+ vers une perte d'intégrité et d'efficacité environnementales se font rapidement jour 68

2.2.1. L'établissement de scénarios de référence de la déforestation est un casse-tête méthodologique et une activité propice à la surestimation de la déforestation à venir 68

2.2.2. Alors que la portée de REDD croît… sa pertinence environnementale décroît 71

2.2.3. Les travaux de Mc Kinsey ou l'éloge du pire mécanisme REDD+ du point de vue de l'efficacité environnementale et de l'équité 73

2.2.4. Conclusion : REDD+ est-il passé d'un domaine de validité restreint à un domaine d'application possiblement fictif ? 75

2.3. Des tentatives de ré-orientation de REDD+ vers une politique avant tout en faveur des forêts naturelles sont entreprises au sein de la Convention Climat 77

2.3.1. Les tentatives d'inscription d'objectifs précis relatifs à la préservation des forêts naturelles échouent et laissent place à une position frileuse de la Convention climat 78

2.3.2. Les garanties socio - environnementales adoptées en 2010 par la CCNUCC visent à replacer les considérations environnementales et sociales au cœur des mesures REDD+ 79

2.3.3. La position remarquable et remarquée de la Bolivie en faveur d'un mécanisme REDD+ reposant sur une vision holistique des forêts 85

2.4. Conclusion 87

Conclusion 89

SECOND CHAPITRE – La mobilisation des acteurs lors de la phase de préparation à REDD+ et notamment au sein du Fonds de Partenariat pour le Carbon Forestier 92

Introduction 92

1. La période de préparation à REDD+ : une grand messe donnant lieu à un foisonnement d'initiatives 93

1.1. Les pays forestiers sont globalement massivement impliqués dans la préparation à REDD+ bien que bénéficiant de financements très hétérogènes 94

1.2. Les bailleurs de l'aide publique au développement sont unanimement mobilisés sur REDD+ à travers des canaux bilatéraux et multilatéraux 95

1.3. Les organisations internationales : la Banque mondiale occupe une place centrale tandis que les organisations internationales traditionnellement en charge des forêts sont en retrait 95

1.4. Les ONGs internationales et nationales ainsi que les organisations de la société civile assument des positions contrastées dans la phase de préparation à REDD+ 98

1.5. Le secteur privé : d'un côté quelques fondations et philanthropes bailleurs de REDD+, de l'autre des bureaux d'étude et des instituts qui trouvent une source de travail importante dans la préparation à REDD+ 100

1.6. Conclusion 102

2. Présentation de l'étude de cas de la thèse : le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, première initiative multilatérale pilote pour REDD+ 104

2.1. L'avènement du FPCF 105

2.2. Insertion du FPCF au sein de la Banque mondiale, structure et gouvernance 106

2.2.1. Insertion organisationnelle au sein de l'unité Finance carbone de la Banque mondiale 106

2.2.2. Structure et gouvernance du FPCF 108

2.3. Participation des bailleurs et des pays forestiers 111

2.4. Principaux sujets traités par le fonds de préparation du FPCF pendant la période 2009-2012116
2.5. Conclusion 124

3. Le Comité des Participants, un lieu *a priori* privilégié pour donner de la voix aux préoccupations environnementales au sein du FPCF 125

3.1. Représentation au sein du Comité des Participants et mode de décision 125
3.2. Qui sont les membres et les observateurs du Comité des Participants? 127
3.3. Taille des délégations lors des réunions du FPCF 131
3.4. Modes d'intervention des observateurs 135
3.5. Conclusion 138

Conclusion 139

TROISIEME CHAPITRE – Cadre théorique et cadre d'analyse 141

Introduction 141

1. Notre projet de recherche : évaluer le FPCF au regard de préoccupations environnementales relatives à la biodiversité 142

1.1. L'évaluation « centrée sur les préoccupations » : une approche stratégique pour l'évaluation de l'efficacité dans le domaine de l'environnement 143
1.1.1. Les approches classiques d'évaluation de l'efficacité 143
1.1.2. Pourquoi adopter une posture d'évaluation stratégique et critique du FPCF sur la question de la biodiversité ? 144
1.1.3. L'approche « centrée sur la préoccupation » 146
1.2. Les préoccupations environnementales qui fondent notre évaluation 146
1.3. Appréhender le FPCF comme une politique internationale multi-niveaux fortement négociée et évaluée 150

2. La négociation comme concept intégrateur pour notre étude du FPCF et comme premier axe d'analyse 153

2.1. La négociation, les modes de composition alternatifs en situation d'interdépendance et la négociation multilatérale internationale 154
2.2. Le modèle intégrateur du réseau PIN pour structurer l'analyse de « la négociation FPCF » ... 156
2.3. Approche méthodologique : l'observation participante des réunions du FPCF comme principale source de données 158

3. L'intégration des préoccupations environnementales au fil de la mise en œuvre du FPCF comme second axe d'analyse 159

3.1. Ressources théoriques pour l'intégration de l'environnement dans les politiques 160

3.1.1. L'état de l'art selon Persson en matière d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques 160
3.1.2. Les travaux de Mickwitz et Kivimaa sur l'intégration de l'environnement dans le secteur papetier 163
3.1.3. Conclusion 163
3.2. Des critères opérationnels et stratégiques pour évaluer l'intégration des préoccupations environnementales au fil de la mise en œuvre du FPCF 164
3.3. Approche méthodologique : une revue documentaire approfondie des « réalisations » et des « résultats » du FPCF 165
4. L'analyse des stratégies des acteurs porteurs de préoccupations environnementales comme troisième axe d'analyse 166
4.1. Le cadre de l'Analyse Stratégique de Gestion de l'Environnement 167
4.2. Les recherches conduites sur la base de l'ASGE : ressemblances et dissemblances de notre travail à leur égard 169
4.3. Approche méthodologique : entretiens, observation participante, revue documentaire 171
5. La place et le rôle des évaluations dans la mise en œuvre du processus FPCF comme quatrième axe d'analyse 172
5.1. Ressources théoriques et analytiques issues de la littérature sur l'évaluation des politiques et programmes : le bilan d'un siècle de recherche en évaluation par D. Stufflebeam 173
5.2. Critères pour l'analyse des processus d'évaluation du FPCF 178
5.3. Approche méthodologique 181
6. Conclusion 181
6.1. D'un point de vue théorique 181
6.2. Du point de vue de la méthode 184
6.2.1. Une étude de cas avec un terrain principal à l'échelle internationale 184
6.2.2. Le rapport à l'Agence Française de Développement et au terrain 185
6.2.3. Construction des données : revue documentaire approfondie, observation participante méthodique, nombreux entretiens semi-directifs 187

QUATRIEME CHAPITRE – Analyse critique des programmes nationaux REDD+ ou comment reconstituer la volonté politique derrière le discours 191
Introduction 191
1. Le cadre pour l'élaboration des programmes nationaux REDD+ favorise-t-il l'intégration des préoccupations environnementales ? 192

1.1. Elaboration et révisions successives du formulaire entre 2008 et 2012 194

1.1.1. La structure du formulaire en 2010 au moment où la plupart des pays initient l'élaboration de leurs R-PPs 195

1.1.2. Le formulaire de R-PP de 2009, objet de modifications contrastées : meilleure cohérence entre la stratégie et les facteurs de déforestation, attention accrue accordée au suivi des aspects non-carbone mais affaiblissement de la recherche de co-bénéfices 198

1.1.3. Les révisions de 2010 et 2011 : vers un accroissement de l'efficacité environnementale 202

1.2. Que nous disent précisément les instructions a priori en faveur de la pertinence et de l'efficacité environnementales des programmes nationaux REDD+ ? 204

1.2.1. Le diagnostic de l'état des forêts et des dynamiques de déforestation 205

1.2.2. L'élaboration des options stratégiques REDD+ 206

1.2.3. L'évaluation ex-ante des impacts environnementaux et sociaux 207

1.2.4. Le suivi-évaluation des aspects non-carbone 210

1.2.5. Le cadre de suivi-évaluation global 211

1.3. Conclusion 212

2. Comment les pays donnent-ils à voir REDD+ dans leurs programmes nationaux ? Quelle place annoncent-ils consacrer aux considérations environnementales ? 214

2.1. Méthode et stratégie pour appréhender le contenu et la portée des programmes nationaux REDD+ 215

2.1.1. Grille de lecture 215

2.1.2. Constitution du corpus 216

2.2. Le cadrage environnemental du problème de déforestation donné dans les R-PPs 217

2.2.1. Explicitation de la définition de « forêt » 218

2.2.2. Caractérisation des écosystèmes forestiers afin de mettre en évidence les enjeux écologiques 219

2.2.3. Localisation des pressions sur les écosystèmes 221

2.2.4. Conclusion 222

2.3. Les diagnostics de la déforestation et de la dégradation présentés dans les R-PPs 223

2.3.1. Des diagnostics souvent peu précis et peu clairs qui ne permettent pas de bien se représenter le problème de déforestation 223

2.3.2. L'agriculture, le principal facteur de déforestation 225

2.3.3. Les facteurs sous-jacents 226

2.3.4. Conclusion 231

2.4. Les stratégies REDD+ proposées 232

2.4.1. Les stratégies REDD+ font-elles leurs les objectifs de certaines autres politiques environnementales ? ... 232
2.4.2. Les stratégies REDD+ sont-elles envisagées pour ne pas causer de dommages et favoriser les retombées environnementales positives ? ... 234
2.4.3. Quelle pertinence des mesures REDD+ avec les facteurs de déforestation ? ... 238
2.4.4. Conclusion ... 242
2.5. Les évaluations ... 243
2.5.1. L'évaluation environnementale stratégique et la sélection des mesures REDD+ ... 244
2.5.2. La mesure et le suivi des aspects non-carbone ... 248
2.5.3. L'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales passées ... 252
2.5.4. Le suivi-évaluation de la mise en œuvre des R-PPs ... 253
2.5.5. Conclusion ... 255
2.6. Conclusion ... 256
Conclusion ... 261

CINQUIEME CHAPITRE - La place des préoccupations environnementales dans les décisions du FPCF relatives aux programmes nationaux REDD+ ... 265

Introduction ... 265

1. La troisième réunion du Comité des Participants en juin 2009 : un précédent aux conséquences nombreuses ... 267

1.1. Des négociations conflictuelles lors de l'examen des trois premiers programmes nationaux REDD+ soumis au FPCF ... 267
1.2. Les conséquences de ces négociations : des processus d'évaluation et de décision revus en profondeur ... 272
1.2.1. Des processus de décision revus afin que la progression du FPCF ne soit pas freinée ou entravée 273
1.2.2. Des processus d'évaluation modifiés : affaiblissement des évaluations des experts, mise en place d'évaluations par les pairs ... 274
1.3. Conclusion ... 276
2. Les résultats des négociations sur les programmes nationaux REDD+ entre 2009 et 2011 : analyse des résolutions adoptées par le Comité des Participants ... 277

2.1. Des décisions à chaque fois favorables à la progression vers la phase de mise en œuvre ... 277
2.1.1. Les programmes nationaux REDD+ sont systématiquement validés par le Comité des Participants, moyennant quelques réserves à prendre en compte ... 277

2.1.2. La procédure classique : la Banque mondiale, seule censeur de la levée des réserves à la mise en œuvre 279
2.2. La place des préoccupations environnementales dans les réserves exprimées en annexe des résolutions 280
2.2.1. Les résolutions font-elles leurs les problèmes que nous avons soulevés dans nos analyses indépendantes des programmes nationaux REDD+ ? Les cas du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam, de la République de Centre Afrique et du Cameroun 281
2.2.2. Les différentes thématiques abordées dans les annexes et la place des préoccupations environnementales 285
2.2.3. Des procédés rhétoriques échappatoires sont utilisés qui peuvent rendre plus difficile la bonne prise en compte des réserves 290
2.3. Conclusion 291
Conclusion 293

SIXIEME CHAPITRE – Les évaluations des programmes nationaux REDD+ en amont de l'attribution de la subvention de mise en œuvre par le FPCF 296

Introduction 296

1. Les évaluations de la Banque mondiale : une simple activité de secrétariat ou une évaluation stratégique ? 297

2. Les revues des experts : construction d'un jugement de valeur négocié 299

2.1. Une expertise présentée comme un gage de qualité du processus FPCF 299
2.2. Les évaluations des experts : un processus négocié 300
2.2.1. Un groupe constitué et fonctionnant autour d'un expert référent - la négociation interne au groupe d'experts 300
2.2.2. La négociation tacite entre le TAP et les pays forestiers 301
2.2.3. Existe-t-il une négociation entre les experts du TAP et l'Equipe de gestion du FPCF ? 303
2.3. Analyse du contenu des revues des experts 304
2.3.1. Les revues des experts témoignent de « degrés de préparation » hétérogènes entre pays 305
2.3.2. La place des préoccupations environnementales dans les revues du TAP 306
2.3.3. Les revues du TAP se font-elles le relais des préoccupations environnementales que nous avons soulevées dans notre évaluation indépendante ? 308

2.4. La redéfinition des niveaux de préparation acceptables : un glissement initié dans les revues et acté dans les résolutions 310

2.4.1. Quand les experts redéfinissent les niveaux de performance suffisants pour entrer dans la phase de mise en œuvre 310

2.4.2. Quand les résolutions consignent le report de la prise en compte des recommandations des experts 311

3. Les revues par les pairs : l'opportunité de porter des préoccupations environnementales312

3.1. Fonctionnement des évaluations par les pairs 312

3.2. Notre participation aux revues par les pairs pour le compte de l'Agence Française de Développement 314

3.2.1. Quelles opportunités de porter des revendications environnementales dans les espaces de négociation existants ? 315

3.2.2. Le cas des revues des R-PPs de la RCA et du Cameroun 317

4. Les revues et les communiqués des ONGs : entre expertise et évaluaion de plaidoyer . 320

4.1. Les revues régulières du World Resources Institute et de Global Witness 320

4.1.1. Les revues du World Resources Institute centrées sur les questions de gouvernance 321

4.1.2. Les revues de Global Witness, centrées sur les aspects non-carbone 322

4.2. Les communiqués des ONGs internationales et nationales et des organisations de la société civile et des peuples autochtones 323

4.2.1. Des communiqués critiques ciblés sur certaines R-PPs 323

4.2.2. Des communiqués pouvant aller jusqu'à demander le rejet des R-PPs 325

4.2.3. Des communiqués qui portent largement des préoccupations sociales et environnementales 326

4.2.4. Les préoccupations environnementales que nous avons soulevées dans nos revues indépendantes des R-PPs sont-elles reprises dans les communiqués ? Les cas du Guyana, du Mexique, de la République du Congo, du Cambodge, du Vietnam et de la République de Centre Afrique 330

Conclusion 332

SEPTIEME CHAPITRE - Les négociation du Comité des Participants sur l'attribution de la subvention pour la mise en ouevre des programmes nationaux REDD+ : une rencontre explicite entre l'évaluation et la négociation 335

Introduction 335

1. Comment les préoccupations environnementales sont-elles concrètement portées en négociation et avec quels effets ? Les cas de la République du Congo, de la République de Centre Afrique, du Cameroun, du Guyana, du Cambodge, du Vietnam et du Mexique 337

1.1. Une négociation marquante pour le FPCF : la négociation adversative sur la R-PP de la République du Congo 338

1.1.1. La négociation en plénière : demande de rejet exprimée par les ONGs et soutenue par deux bailleurs 338

1.1.2. La négociation en groupe de contact : les modalités de la procédure d'octroi de la subvention âprement négociées 339

1.1.3. La supervision de la prise en compte des réserves par la Banque mondiale : une tentative de dés-intégration des préoccupations environnementales 345

1.2. L'examen par le Comité des Participants des R-PPs de la République de Centre Afrique, du Cameroun, du Mexique, du Guyana, du Vietnam et du Cambodge : échos et dissonances par rapport à l'examen de la R-PP de République du Congo 346

1.3. Conclusion 349

2. L'entrée des évaluations dans l'enceinte de décision en ouverture des négociations 351

2.1. Diminution de la place accordée aux présentations des revues des experts : l'expertise est-elle encore une aide à la décision ? 351

2.2. Droit de cité pour les revues et les communiqués des ONGs 354

2.3. Des revues de la Banque mondiale désormais découplées du processus de décision au sein du Comité des Participants 355

2.4. Conclusion 355

3. Exposition des positions et négociation des décisions 355

3.1. La pré-négociation en plénière 356

3.1.1. Les positions affichées et les arguments portés par les différents acteurs lors des négociations en plénière 357

3.1.2. Les références aux évaluations faites par les participants 361

3.2. La négociation des résolutions en groupes de contact et leur adoption en séance plénière 362

3.2.1. La composition et le fonctionnement des groupes de contact réglementés a posteriori 363

3.2.2. Les stratégies des acteurs et le rôle central de l'Equipe de gestion du FPCF 364

3.3. La vérification, par la Banque mondiale, de la prise en compte des réserves formulées dans les résolutions : la négociation et l'évaluation se poursuivent là où elles ne sont plus mises en scène 366

3.4. Conclusion 367

Conclusion 368

HUITIEME CHAPITRE - Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque Mondiale : un enjeu clé du potentiel d'efficacité environnementale des programmes nationaux REDD+ et du FPCF 373

Introduction 373

1. Les sauvegardes environnementales et sociales de la Banque mondiale, des garanties institutionnelles et juridiques permettant, a priori, une bonne prise en charge des enjeux environnementaux liés à REDD+ 374

1.1. Les sauvegardes environnementales et sciales de la Banque mondiale : des conditionnalités pertinentes pour REDD+ mais dont la dimension positive est traitée de façon amigüe par la Banque elle-même375

1.1.1. Les politiques de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque mondiale . 375

1.1.2. La dimension positive des sauvegardes mal affirmée par la Banque mondiale 377

1.1.3. Les exigences procédurales des sauvegardes en matière de consultation 380

1.2. L'instruction et l'application des sauvegardes remises en question 382

1.2.1. Dysfonctionnements dans l'application des sauvegardes 382

1.2.2. L'instruction des sauvegardes pour la République du Congo, dans le cadre du FPCF, n'augure rien de bon 386

1.3. Un mécanisme de recours pour contester une mauvaise application des sauvegardes 388

1.3.1. Création et fonctionnement du Panel d'inspection de la Banque mondiale 389

1.3.2. Des précédents dans le secteur forestier utilisés par les ONGs du FPCF comme moyens de pression sur la Banque mondiale 393

1.4. Conclusion 395

2. D'intenses négociations pendant trois ans au sujet de l'application des sauvegardes environnementales et sociales au fonds de préparation du FPCF 396

2.1. En 2009, une première tentative réussie d'affaiblissement de la portée des sauvegardes 397

2.1.1. La procédure classique d'instruction d'un projet par la Banque mondiale et le moment de l'application des sauvegardes 398

2.1.2. La position de la Banque mondiale en matière d'application des sauvegardes au fonds de préparation du FPCF prête à changer 399

2.1.3. La progression du FPCF remise en question par les nettes insuffisances des trois premiers R-Plans au regard des sauvegardes environnementales et sociales 402

2.1.4. La progression dans la mise en œuvre du FPCF : une préoccupation impérieuse à l'origine du report de l'application des sauvegardes 404

2.1.5. La vaine résistance des ONGs contre le report de l'application des sauvegardes et contre la levée des verrous de décision 409
2.2. Seconde tentative d'affaiblissement des sauvegardes par la Banque mondiale : l'ouverture à d'autres partenaires de mise en œuvre, le principal dossier occupant le FPCF en 2010 et 2011 410
2.2.1. La période de flottement au sein du FPCF suscitée par les négociations internes à la Banque mondiale concernant la déclinaison des sauvegardes au fonds de préparation 411
2.2.2. Déléguer la mise en œuvre du FPCF dans certains pays : la solution envisagée par la Banque mondiale pour sortir de l'impasse et « décaisser » 414
2.2.3. Une tentative de délégation freinée par la forte mobilisation d'ONGs qui revendiquent le maintien de sauvegardes exigentes et de procédures de recours 415
2.2.4. L'élaboration d'une approche commune en matière de sauvegardes et l'établissement d'une période pilote 418
2.2.5. Un processus de négociation plus long et plus coûteux qu'initialement prévu 423
2.3. Conclusion 424
Conclusion 426

NEUVIEME CHAPITRE - Que deviennent les préoccupations environnementales non-carbone dans la poursuite de la mise en œuvre du FPCF ? Analyse des négociations relatives aux évaluations à mi-parcours et *ex-post* des programmes nationaux REDD+ et aux paiements du Fonds carbone 430

Introduction 430

1. Des négociations tardives et laborieuses au sein du Fonds de préparation pour établir les modalités d'évaluation des programmes nationaux REDD+ dans le courant de leur mise en oeuvre 433

1.1. L'évaluation à mi-parcours des programmes nationaux REDD+ devenue essentiellement une procédure financière confiée au partenaire de mise en œuvre 434
1.1.1. Importance des rapports d'avancement pour l'efficacité environnementale du FPCF434
1.1.2. Un sujet dont le traitement a été différé de plus de deux ans par la Banque mondiale malgré les demandes instantes des ONGs, toutefois trop faiblement soutenues par les bailleurs435
1.1.3. Un glissement progressif d'une logique de redevabilité vers une logique financière... 438
1.1.4. Erosion du rôle décisionnaire du Comité des participants, abandon de l'évaluation de la qualité et de la bonne utilisation des financements 439
1.1.5. Les attendus des rapports d'avancement 440
1.2. L'évaluation ex-post de la mise en œuvre des R-PPs : une procédure orientée vers les Fonds carbone 441

1.2.1. Les enjeux du R-Package du point de vue de l'efficacité environnementale du FPCF441
1.2.2. Une négociation laborieuse toujours en cours début 2013, deux ans après son lancement 443
1.2.3. Analyse critique du cadre d'évaluation des R-Packages 445
1.3. Conclusion 447
2. Des négociations conflictuelles sur la prise en compte des préoccupations environnementales lors des paiements du Fonds carbone du FPCF 449
2.1. Les enjeux de la prise en compte des préoccupations environnementales lors de la rémunération des réductions d'émissions 450
2.2. Les prémices d'une négociation conflictuelle 451
2.3. La valorisation des co-bénéfices doit-elle être mentionnée explicitement comme un chantier de réflexion du groupe de travail chargé d'élaborer le cadre méthodologique ? Première confrontation de vues 454
2.4. Une négociation conflictuelle au sein du groupe de travail précisément sur la prise en compte des aspects non-carbone 457
2.4.1. La mise en place du groupe de travail et les premiers débats 457
2.4.2. Les points de divergence au sein du groupe de travail à la veille de la réunion du Comité des Participants de mars 2012 458
2.5. Un processus de négociation confisqué au CP lors de la réunion de mars 2012 460
2.6. Une décision finale verrouillée en juin 2012 entérinant une intégration seulement partielle des préoccupations environnementales 461
2.6.1. Le contenu de la proposition et la dilution des considérations environnementales 462
2.6.2. Le processus de verrouillage de la décision 463
2.7. Conclusion 465
Conclusion 467

CONCLUSION GENERALE 470
1. Rappel de la question de recherche et de la démarche théorique et analytique adoptée 470
2. Principaux résultats 473
2.1. L'efficacité environnementale du FPCF se joue dans une tension qui conduit globalement à l'« élision » *discrète* mais *insistante* des enjeux liés à la biodiversité 473
2.1.1. Quelle efficacité environnementale du FPCF ? Un premier niveau de réponse 473
2.1.2. Des enjeux « carbone » et « biodiversité » effectivement en tension… et un dénouement qui se traduit par l'éviction des préoccupations liées à la biodiversité 475
2.1.3. L' « élision » et les formes d' « élision » 477

2.1.4. La discrétion de l' « élision » et l'intérêt de l'analyse de détail 478

2.1.5. L'intégration aux stades précoces de la mise en œuvre conditionne-t-elle l'efficacité aux stades ultérieurs ? Plus que l'intégration, c'est la capacité à *donner prise* qui importe 479

2.2. Prendre prise sur le FPCF ou la nécessité de recourir à des stratégies opérantes dans les logiques *rationnelle*, *négociée* et *administrative* qui caractérisent la mise en œuvre du FPCF 481

2.2.1. Les acteurs porteurs de préoccupations environnementales jouent un rôle central dans la construction de l'efficacité environnementale du FPCF 481

2.2.2. Le FPCF pris dans une logique d'ensemble de négociation 483

2.2.3. La logique administrative, une autre logique de mise en œuvre du FPCF très présente et avec laquelle il faut composer 484

2.2.4. Pour parvenir à intégrer les préoccupations environnementales dans le processus FPCF, quelles stratégies déployer ? 486

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 490

TABLE DES MATIERES GENERALE 514

TABLES DES ILLUSTRATIONS ET DES TABLEAUX 530

ANNEXES 537

Annexes du premier chapitre 537

Annexe 1.1. Une mobilisation difficile de la communauté internationale en faveur des forêts tropicales : de l'échec de l'adoption d'une convention internationale sur les forêts lors du sommet de la Terre de 1992 à l'exclusion de la lutte contre la déforestation du protocole de Kyoto **537**

Annexes du second chapitre 543

Annexe 2.1. L'implication massive des pays forestiers dans la préparation à REDD+ **543**

Annexe 2.2. Une mobilisation sur REDD+ unanime de la part des bailleurs de l'aide publique au développement à travers des canaux bilatéraux et multilatéraux **545**

Annexe 2.3. La Norvège, principal bailleur de la préparation à REDD+ avec son Initiative internationale sur le climat et les forêts (IICF) **547**

Annexe 2.4. La place centrale occupée par la Banque mondiale dans la *préparation* à REDD+ et le positionnement en retrait des organisations internationales traditionnellement en charge des forêts **551**

Annexe 2.5. Les Principes et critères sociaux et environnementaux et les cartographies visant à promouvoir la prise en compte de la biodiversité, développés par les agences des Nations-Unies **553**

Annexe 2.6. L'implication croissante de la Convention sur la Diversité Biologique sur la thématique REDD+ mais sa difficulté à influer sur les négociations Climat **556**

Annexe 2.7. Les positionnements contrastés dans la phase de préparation à REDD+, assumés par les ONGs internationales et nationales et par les organisations de la société civile **559**

Annexe 2.8. Une initiative participative pour l'établissement de standards sociaux et environnementaux pour REDD+ coordonnée par l'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité et CARE..... **569**

Annexe 2.9. Articles publiés sur le FPCF par le blog REDD-Monitor sur la période 2008 - 2012 .... **571**

Annexe du troisième chapitre **574**

Annexe 3.1. Définition des termes couramment employés en évaluation **574**

Annexe 3.2. Une définition plurielle de l'évaluation **574**

Annexe 3.3. L'évaluation, un domaine de recherche académique trans-disciplinaire **576**

Annexe 3.4. Au croisement de plusieurs ouvrages de synthèse, les questions clés posées par l'évaluation **577**

Annexe 3.5. Entretiens menés au niveau national **581**

Annexe 3.6. Entretiens menés au niveau international **584**

Annexe 3.7. Grille d'entretien **585**

Annexes du quatrième chapitre **591**

Annexe 4.1. Versions successives issues des révisions des documents de cadrage **591**

Annexe 4.2. Diagnostic de la déforestation et stratégie REDD+ : le cas du Mexique **591**

Annexe 4.3. Diagnostic de la déforestation et stratégie REDD+ : le cas de la République du Congo **596**

Annexe 4.4. Budgets affectés à chaque composante dans les R-PPs examinés formellement par le Comité des Participants **602**

Annexes du sixième chapitre **605**

Annexe. 6.1. Qui sont les experts du Panel consultatif technique ad-hoc (TAP) ? **605**

Annexe 6.2. Composition des équipes de pairs relecteurs **606**

Annexe 6.3. Communiqués des ONGs sur les R-PPs de la République du Congo, du Vietnam, du Cambodge et de la République de Centre Afrique **608**

Annexes du septième chapitre **612**

Annexe 7.1. Composition et animation du groupe de contact chargé d'élaborer la résolution sur la R-PP de la République du Congo **612**

Annexe 7.2. Négociations sur les R-PPs du Cambodge, du Vietnam, du Guyana et du Mexique..... **612**

Annexes du huitième chapitre..... 615

Annexe 8.1. La limite à l'action du Panel d'inspection : sa dépendance vis-à-vis du conseil d'administration de la Banque mondiale **615**

Annexes du neuvième chapitre 617

Annexe 9.1. Négociations au sein du groupe de travail chargé d'élaborer les principes du cadre de sélection et de rémunération des programmes du Fonds carbone..... **617**

Annexe 9.2. Communiqué des ONGs ayant participé au groupe de travail chargé d'élaborer le Cadre méthodologique et l'approche de fixation du prix **622**

TABLES DES ILLUSTRATIONS ET DES TABLEAUX

Illustration 1 : Dérive de la REDD+: d'une politique reposant sur la synergie entre Climat et Biodiversité, vers une politique possiblement non-bénéfique voire néfaste pour la biodiversité. Source : *Auteur.* 18
Illustration 2: Le champ des possibles de REDD+. Source : *Auteur.* 22
Illustration 3: Présentation des chapitres de la thèse par rapport aux étapes de mise en œuvre d'un programme national REDD+. Source : *Auteur.* 33
Illustration 4: Présentation des chapitres de la thèse par rapport au processus de mise en œuvre du FPCF et aux principaux sujets traités. Source : *Auteur.* 34
Illustration 5 : Trois bassins forestiers tropicaux et types de forêts en 2010. Source: (FAO/OIBT, 2011). 38
Illustration 6 : Photos des forêts tropicales d'Amérique Latine et du Bassin du Congo. Source : *Auteur.* 38
Illustration 7 : Superficie de forêts primaires. Source : (FAO/OIBT, 2011) 41
Illustration 8 : Caractéristiques des forêts des trois bassins, 2010. Source: (FAO/OIBT, 2011) 41
Illustration 9 : Cartographie des approches de conservation de type réactif (A) et proactif (B). Source : (Brooks, 2006). 44
Illustration 10 : Extrait du site du CIFOR : horloges rendant compte de l'évolution des forêts mondiales. Source: http://blog.cifor.org/12135/clocking-the-worlds-forests/#.USZXAPJ0ZRs. 48
Illustration 11 : Principaux processus de changement des zones forestières à l'échelle mondiale, sur la période 1990-2000. Source: (Shvidenko et al., 2005) 50
Illustration 12: Risques pour REDD+ si les scénarios de référence ont une mauvaise valeur prédictive : financer des activités de poursuite de la déforestation ou des activités de conservation sans effets sur le climat. Source : *Auteur* 71
Illustration 13: La dérive de REDD+ d'une politique climat-biodiversité vers une politique climat inscrite dans une logique de production. Source : *Auteur* 73
Illustration 14: Interprétation de l'une des garanties environnementales adoptée à Cancun. Source : *Auteur.* 81
Illustration 15 : Le glissement de REDD+ vers une logique sectorielle productive non couverte par les garanties adoptées à Cancun. Source: *Auteur.* 82
Illustration 16 : Options REDD+ possibles relatives aux plantations. Source: *Auteur* 85

illustration 17: Financements précoces pour REDD+ d'après les déclarations des bailleurs au mois de Décembre 2012. Source: *http://reddplusdatabase.org/by/funders; http://reddplusdatabase.org/by/recipients*. Dernier accès le 1er décembre 2012. 94
illustration 18 : Contributions financières des bailleurs publics de la préparation à REDD+ sous forme multilatérale et bilatérale. Source: (Simula, 2010) 95
Illustration 19: Budgets des initiatives multilatérales de préparation à REDD+ (en millions de dollars américains). Sources : (Simula, 2010), *http://www.climatefundsupdate.org/listing*. Dernière consultation le 1er octobre 2011. 97
Illustration 20: Positionnement de certains acteurs de REDD+ vis-à-vis des préoccupations environnementales et sociales et vis-à-vis du financement par les marchés du carbone. Source : *Auteur*. 104
illustration 21 : Logo figurant sur la page d'accueil du site Internet de l'Unité de Finance Carbone de la Banque mondiale. Source : *http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=About&ItemID=24668*. Dernière consultation le 1er février 2013. 108
illustration 22 : Pays récipiendaires du Fonds de préparation du FPCF en 2012. Source : http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/. Dernière consultation en février 2012 113
Illustration 23 : Contributions financières au FPCF en juin 2009, en millions de dollars américains (contributions promises en engagées). Source : Auteur sur la base de (FMT, 2008) 114
Illustration 24: Evolution des contributions financières au FPCF, entre octobre 2011 et septembre 2012, en millions de dollars américains (contributions promises en engagées). Source : (FMT, 2008). 115
Illustration 25 : Comparaison des contributions financières au FPCF, au programme ONU-REDD et au PIF, en septembre 2012. Source : *http://www.climatefundsupdate.org/listing/*. Dernière consultation le 1er février 2013 116
Illustration 26 : Volume horaire consacré aux principaux sujets ayant mobilisé le fonds de préparation de Juin 2009 à Mars 2012. Source : *agendas des réunions du Comité des Participants.* 117
Illustration 27 : Volume horaire consacré aux principaux sujets ayant mobilisé le fonds de préparation de Juin 2009 à Mars 2012. Source : *agendas des réunions du Comité des Participants.* 118
Illustration 28 : Principales activités auxquelles s'est consacré le fonds de préparation du FPCF sur la période 2008-2012. Source : *Auteur.* 123
Illustration 29 : Institutions finançant le FPCF . Source : Site du *FPCF.* 129
Illustration 30 : Evolution de la participation au comité des participants entre juin 2009 et décembre 2011. Source: *Auteur*, sur la base des listes des participants fournies par l'EGF 132
Illustration 31 : Nombre moyen de participants aux réunions du Comité des Participants. Source : *Auteur*, sur la base des listes de participants fournies par l'équipe de gestion du FPCF. 133
Illustration 32 : Nombre de représentants de la Banque mondiale lors des réunions du FPCF. Source : *Auteur*, sur la base des listes des participants aux réunions, fournies par l'EGF 134

Illustration 33: Nombre de représentants des ONGs et des Peuples autochtones lors des réunions du FPCF. Source : *Auteur*, sur la base des listes des participants aux réunions fournies par l'EGF.....135
Illustration 34 : Modes d'intervention des principales ONGs mobilisées sur le processus FPCF. Source : *Auteur*.....137
Illustration 35 : Logigramme d'une intervention. Source : *Auteur*.....151
Illustration 36: « Réalisations » et « résultats » du FPCF qui feront l'objet de notre analyse. Source : *Auteur*.....152
Illustration 37: Le cadre conceptuel du réseau « Processes of International Negotiation ». Source : (Dupont, 1994).....157
Illustration 38 : Négociations analysées. Source : *Auteur*.....159
Illustration 39 : Différentes façons de définir l'efficacité. Source : (Vedung, 2005; Young, 1994). 183
Illustration 40 : Capture d'écran de la page *Internet* du FPCF correspondant à la 10ème réunion du Comité des Participants qui s'est tenue à Berlin en octobre 2011. *Accès le 28 octobre 2012* 188
Illustration 41: Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source: *Auteur*.....192
Illustration 42 : Versions du formulaire servant à l'élaboration des programmes nationaux REDD+ qui font l'objet de notre analyse. Source : *Auteur*.....195
Illustration 43 : Structure du formulaire de R-PP, dans sa version de septembre 2009. Source : *Auteur*. 196
Illustration 44 : Changements dans la structure du formulaire lors du passage du R-Plan à la R-PP mi-2009 et leurs conséquences du point de vue de la prise en compte des préoccupations environnementales. Source: *Auteur*. 201
Illustration 45 : Grille utilisée pour l'analyse des programmes nationaux REDD+. Source: *Auteur*.....216
Illustration 46 : Explicitation des la définition de « forêt » dans les R-PPs. Source : *Auteur*. 219
Illustration 47 : Caractérisation des écosystèmes forestiers et des enjeux environnementaux dans les R-PPs. Source : *Auteur*.....220
Illustration 48 : localisation des pressions anthropiques sur les écosystèmes dans les R-PPs. Source: *Auteur*.....221
Illustration 49 : Les objectifs des stratégies REDD+ figurant dans les R-PPs. Source: *Auteur*.....234
Illustration 50 : Les boisements dans les stratégies REDD+. Source : *Auteur*. 237
Illustration 51 : Traitement du suivi-évaluation des aspects non-carbone par les R-PPs. Source : *Auteur*. 252
Illustration 52 : Proposition en matière de cadre de suivi-évaluation de la R-PP de la RCA. Source : (Ministère de l'environnement et de l'écologie, 2011).....255
Illustration 53 : Traitement du cadre de suivi-évaluation par les R-PPs. Source : *Auteur*. 255

Illustration 55: Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source : *Auteur*.....266
Illustration 56 : Prises de parole au cours des sessions consacrées aux R-Plans du Panama, du Guyana et de l'Indonésie. Source : *Auteur*.....269
Illustration 57 : Nombre de réserves annexées aux résolutions. Source : *Auteur*.....278
Illustration 58 : Intégration dans les résolutions des préoccupations environnementales mises en évidence pour huit R-PPs. Source : *Auteur*.....281
Illustration 59: Thématiques abordées dans les annexes des résolutions sur les R-PPs adoptées en 2009, 2010 et 2011. Sources : résolutions et analyse de l'auteur.....285
Illustration 60: Double glissement dans la logique d'évaluation des R-PPs par le Comité des Participants. Source: *Auteur*.....294
Illustration 61 : Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source : *Auteur*.....297
Illustration 62 : Niveau moyen d'atteinte des standards pour 19 R-PPs, avec une affectation des scores en 3 niveaux. Source : *Auteur*.....305
Illustration 63 : Niveau moyen atteint pour chaque standard, calculés sur 19 R-PPs.....306
Illustration 64 : Prise en compte par les revues du TAP des préoccupations environnementales mises en évidence pour huit R-PPs. Source: *Auteur*.....309
Illustration 65 : Intégration des préoccupations environnementales dans nos revues des R-PPs de la RCA et du Cameroun. Source : *Auteur*.....320
Illustration 66 : Extrait de la page Internet du FPCF concernant la huitième réunion du CP à Dalat, Vietnam. Source: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/297.....321
Illustration 67 : Communiqués d'ONGs et d'organisations de la société civile sur les R-PPs (versions formelles et informelles). Source : *Auteur*.....324
Illustration 68 : Objet des préoccupations et revendications formulées dans les communiqués des ONGs internationales et organisation de la société civile nationales. Source : *Auteur*.....329
Illustration 69 : Prise en compte par les communiqués des ONGs des préoccupations environnementales mises en évidence pour huit R-PPs. Source: *Auteur*.....331
Illustration 70: fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF analysé dans ce chapitre. Source : *Auteur*.....336
Illustration 71 : Photos de la sixième réunion du Comité des Participants, Guyana, Juillet 2010. Photos 1 à 3 : Réunion, photo 4 : Discours du président de la République M. Jagdeo lors de soirée inaugurale. Source : *Auteur*.....337
Illustration 72: Portage en négociation des préoccupations environnementales relatives à la R-PP de la République du Congo. Source: *Auteur*.....344

Illustration 73 : Facteurs déterminants pour l'intégration des préoccupations environnementales dans les résolutions lors des négociations. Source: *Auteur*.....349
Illustration 74 : Comparaison des durées des présentations des revues des experts d'une part et des revues par les pairs d'autre part. Source : *Auteur.*.....353
Illustration 75 : Mise en perspective des temps initialement prévus et effectivement consacrés à l'examen des R-PPs (en heure) . Source : *Auteur.*.....357
Illustration 76 : Nombre d'interventions en séances plénières, lors de l'examen de 17 R-PPs en 2009, 2010 et 2011. Source : *Auteur.*.....358
Illustration 77 : Interventions en séance plénière lors des sessions de discussion sur les R-PPs. *Source : notes de réunions de l'Auteur*.....358
Illustration 78 : Fragment du processus d'examen d'une R-PP par le FPCF auquel est consacré ce chapitre. Source : *Auteur.* 374
Illustration 79 : Alternatives possibles pour les mesures REDD+, envisageables lors de l'évaluation environnementale. Source : *Auteur*.....380
Illustration 80 : Modalités organisationnelles de l'évaluation des risques sociaux et environnementaux à la Banque mondiale et à la Société financière d'Investissement. Source: (BICECA 2011). 384
Illustration 81 : Unités de la Banque mondiale en charge de l'instruction des sauvegardes et de la supervision de leur bonne mise en œuvre. Source : *Auteur.* 385
Illustration 82 : Entités organisationnelles impliquées dans l'application des sauvegardes au FPCF. Source : *Auteur.*.....396
Illustration 83 : Cycle de projet initialement envisagé pour les programmes nationaux REDD+. Source : *Auteur.*.....400
Illustration 84 : Extrait de la présentation de l'EGF « Procedures for Readiness Plan Review and Approval » lors de la seconde réunion du CP, à Panama en mars 2009. Source : (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009a).....400
Illustration 85 : Cycle de projet re-envisagé pour les programmes nationaux REDD+. Source : *Auteur.* 404
Illustration 86 : Procédure proposée par l'EGF pour l'incorporation des considérations environnementales et sociales dans la phase de préparation. Source : (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010c). 413
Illustration 87 : Place des négociations sur l'application des sauvegardes dans la mise en oeuvre du processus FPCF. Source: *Auteur.*.....427
Illustration 88: Négociations analysées dans ce chapitre. Source : *Auteur*.....431
Illustration 89 : Place des négociations étudiées dans ce chapitre dans l'ensemble du processus de mise en œuvre du FPCF. Source : *Auteur.*.....433

Tables des Illustrations et des Tableaux

Illustration 90 : Extrait de la note de lancement du Fonds carbone. *Source :* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010a). 452

Illustration 91 : Accords et politiques forestières internationaux. Source : h*ttp://www.fao.org/forestry/nfp/43644/fr/*. Dernier accès le 1er février 2013 539

illustration 92: Financements précoces pour REDD+ d'après les déclarations des bailleurs (haut) et des pays récipiendaires (bas), au mois de Décembre 2012. Source: *http://reddplusdatabase.org/by/funders; http://reddplusdatabase.org/by/recipients*. Dernier accès le 1er décembre 2012. 543

Illustration 93 : Cartographie des forêts intactes. Source : (Potapov & al, 2009, p. 2) 563

Illustration 94 : Localisation des permis miniers dans le domaine forestier permanent et superposition des affectations territoriales. Source: (Mertens et al., 2007) 599

Illustration 95 : Revues réalisées par les participants de 18 programmes nationaux formellement soumis au FPCF en 2010, 2011 et 2012. Sources : *revues par les pairs tirées du site Internet du FPCF* 607

Tableau 1 : Approches visant à prioriser les zones de conservation à l'échelle mondiale, recensées par Brooks *et al* (2006). 43

Tableau 2: Similitudes et différences entre les contextes de négociation du protocole de Kyoto et de la période post-Kyoto. Source: *Auteur.* 77

Tableau 3 : Attitude vis-à-vis de REDD+ et modalités d'implication dans la préparation à REDD+ de quelques acteurs majeurs. Source : *Auteur.* 102

Tableau 4 : R-PPs examinées par le FPCF de 2009 à 2012. Source : *Auteur* 121

Tableau 5: La négociation et les modes de composition alternatifs. *Source* : (Mermet, 2009) 154

Tableau 6 : Études conduites à partir du modèle ASGE. Source : *Auteur.* 171

Tableau 7 : Evaluations conduites dans le cadre du FPCF ou sur le FPCF. Source : *Auteur* 173

Tableau 8 : Approches recensées et classées par Stufflebeam. Source : adapté de Stufflebeam, 2001 175

Tableau 9 : Evolution du standard sur les impacts sociaux et environnementaux au fil des révisions du formulaire de R-Plan et de R-PP. 209

Tableau 10 : Évolution du standard sur les bénéfices sociaux et environnementaux au fil des révisions du formulaire de R-Plan et de R-PP. 210

Tableau 11 : R-PPs examinées par le FPCF entre 2009 et 2011 et composition du corpus. Source : *Auteur.* 217

Tableau 12 : Rattachement des stratégies nationales REDD+ à des politiques nationales. Source : *Auteur.* 233

Tableau 13: Préoccupations environnementales mises en évidence par notre analyse, que nous allons suivre à la trace au cours du processus d'examen par le FPCF. Source : *Auteur* 263

Tableau 14 : Participation aux revues par les pairs, au nom de l'AFD. Source : *Auteur.* 314

Tableau 15 : revue de la R-PP de la RCA par les pairs. Source : *Auteur.* 319
Tableau 16 : Communiqués d'ONGs et d'organisations de la société civile sur les R-PPs soumises au FPCF. Source : *Auteur.* 326
Tableau 17 : Synthèse des différents types d'évaluation des R-PPs menées. Source : *Auteur* 332
Tableau 18 : Politiques opérationnelles de la Banque mondiale s'appliquant au FPCF. Source : (Traduit de FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2010c, p. 23□ 32). 376
Tableau 19 : Extrait de la note de concept de la République du Congo. Source : (World Bank, 2011) 387
Tableau 20 : Financements bilatéraux et multilatéraux du gouvernement Norvégien dans le cadre de l'Initiative internationale du gouvernement de la Norvège sur le climat et les forêts. Source : (Government of Norway, 2012) 549
Tableau 21 : versions révisées du formulaire pour élaborer un programme national REDD+, des critères d'évaluation et de la procédure d'évaluation, produites par l'EGF. Source : *Auteur.* 591
Tableau 22 :Répartition du budget par composante pour les R-PPs examinées par le FPCF entre 2009 et 2011. source: *Auteur.* 602

ANNEXES

Annexes du premier chapitre

Annexe 1.1. Une mobilisation difficile de la communauté internationale en faveur des forêts tropicales : de l'échec de l'adoption d'une convention internationale sur les forêts lors du sommet de la Terre de 1992 à l'exclusion de la lutte contre la déforestation du protocole de Kyoto[531]

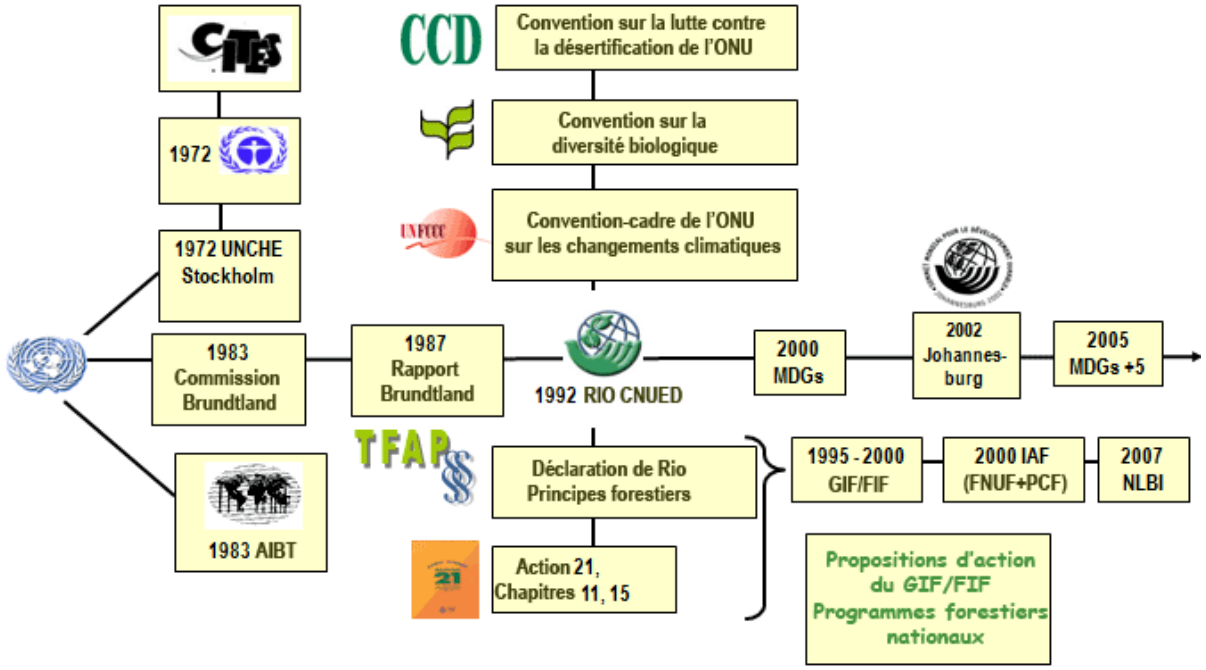
Les premiers arrangements institutionnels relatifs aux forêts mis en place dans le cadre des Nations Unies remontent aux années 1980 avec la signature de l'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) et la création, en 1986, de l' Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) composée des pays comptant pour 80% des forêts tropicales et 90% des forêts exploitées (cf. illustration n° 91). A l'approche de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (CNUCED), mieux connu sous le nom de Somment de la Terre de Rio, la plupart des pays sont convaincus que l'un des fruits de la rencontre sera une convention internationale sur les forêts. Pourtant, les négociations sur la question n'aboutissent pas, du fait des divergences de points de vue entre d'une part les pays dits « développés », pour qui cette convention est le moyen de limiter la destruction des forêts tropicales ombrophiles, et d'autre part les pays dits « en voie de développement », en tête desquels, le Brésil, qui sont fermement opposés à un tel accord dans la mesure où il risquerait de porter seulement sur les forêts tropicales et qu'il constituerait, selon eux, une entrave à leurs souverainetés nationales et à leur développement[532]. En place d'une convention internationale sur les forêts, une « Déclaration de principes, juridiquement non contraignante mais faisant autorité, pour un consensus sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts » (dits « Principes forestiers ») est adoptée, et un chapitre de l'Agenda 21 de Rio, intitulé « Combattre la déforestation », est consacré aux questions forestières.

[531] La rédaction de cette annexe s'appuie sur le document *Panorama de la gouvernance internationale des forêts* (MEDDTL, MAPPRAT, & MAEE, 2011) produit par l'administration française.
[532] Présentation du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes à AgroParisTech ENGREF dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013.

En l'absence de convention sur les forêts et donc de forum de discussion réservé à ce sujet, la Commission développement durable instaure en 1995, pour deux ans, le Groupe intergouvernemental sur les forêts (IPF en anglais). En 1997, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) met en place le Forum intergouvernemental sur les forêts (IFF en anglais) pour trois ans (jusqu'en 2000). Des travaux du GIF et du FIF sont issues 270 propositions d'action, non juridiquement contraignantes, mais vis-à-vis desquelles il existe un engagement politique des pays. En 2000, l'ECOSOC instaure le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), qui peut adopter des résolutions non juridiquement contraignantes relatives aux forêts. L'un des travaux majeurs du FNUF est l'établissement d'un « Instrument juridiquement non-contraignant sur tous les types de forêts » (NLBI en anglais), qui vise à « *la mise en oeuvre effective de la gestion durable des forêts* » au travers notamment de programmes nationaux forestiers. Aujourd'hui, les négociations au FNUF portent notamment sur le financement de la gestion durable des forêts. De nombreux acteurs s'accordent sur l'influence limitée du FNUF : un pouvoir juridiquement contraignant ainsi que des moyens financiers lui font clairement défaut. En 2000, lors de la création du FNUF, l'ECOSOC appelle également à la mise en place d'un partenariat sur les forêts entre les organismes concernés des Nations Unies et les autres organisations, institutions et instruments internationaux et régionaux compétents « *de façon à appuyer les travaux du Forum et à renforcer la coopération et la collaboration entre les participants* » (MEDDTL, MAPPRAT, & MAEE, 2011). Ce partenariat est créé en 2001 sous le nom de Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF). Il fédère et coordonne quatorze organisations impliquées sur les questions forestières[533] et est présidé par la FAO.

[533] la FAO, l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT), le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), l'Union internationale des instituts de recherche forestière (IUFRO), le PNUD, le PNUE, la Banque mondiale, l'UICN, le Centre international d'agroforesterie (ICRAF), les secrétariats du FNUF, de la Convention sur la diversité biologique (CDB), de la CCNUCC, de la Convention des Nations-Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CNULCD) et du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

Illustration 91 : Accords et politiques forestières internationaux. Source : http://www.fao.org/forestry/nfp/43644/fr/. Dernier accès le 1er février 2013



En plus de ces enceintes dédiées spécifiquement à la thématique forestière, plusieurs autres accords multilatéraux des Nations Unies traitent de problématiques liées de près ou de loin aux forêts. C'est le cas de la CCNUCC, de la Convention sur la diversité biologique (CDB), de la Convention sur le commerce international des espèces menacées (CITES), de la Convention des Nations-Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CNULCD), ou encore de la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 2010).

En plus des instances des Nations-Unies où sont abordées les questions relatives aux forêts, de multiples mécanismes juridiques et institutionnels régionaux et multilatéraux sont également dédiés à la gestion des forêts (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 2010). Notons, à titre d'exemple, le Plan d'action de l'Union Européenne contre le bois illégal : « FLEGT[534] », et ses deux composantes : les Accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays tiers et le règlement du Parlement et du Conseil fixant des obligations aux opérateurs qui mettent du bois ou des produits dérivés sur les marché. Par ailleurs, il y a tous les acteurs non institutionnels, en particulier les ONGs, mobilisés sur la question.

[534] Signifie en anglais : "Forest Law Enforcement, Governance and Trade"

Aucun véritable régime[535] sur les forêts n'a émergé et permis de structurer ces multiples initiatives. Pour Humphreys (2006), le régime international sur les forêts est *« déconnecté et multi-centrique »,* il s'est développé *« à des vitesses et dans des directions différentes »* plutôt que stratégiquement *« le long d'un front commun »*. Smouts (2008), pour sa part, souligne le caractère inefficace de ce régime. C'est dans ce contexte que l'agenda « forêt », fragmenté dans de multiples enceintes, vient rencontrer l'agenda « changement climatique » de la communauté internationale.

La CCNUCC fait état d'une responsabilité des pays à l'égard du changement climatique « *commune mais différenciée* », dans le sens où tous sont et doivent se sentir concernés par le changement climatique, mais où les pays dits « développés » ont une responsabilité passée supérieure du fait des révolutions industrielles qu'ils ont traversées et des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) élevées qui ont été générées depuis lors (Nations Unies, 1992, p. 199; Santilli & al, 2003, 2005). C'est sur cette base et avec l'ambition de limiter à deux degrés le réchauffement de l'atmosphère (Nations Unies, 1992), que le protocole de Kyoto a été ratifié en 1997. Dans ce cadre, un certain nombre de pays développés, dits « pays de l'annexe 1 », ont pris des engagements chiffrés de réduction de leurs émissions, en particulier dans les domaines de l'industrie et de l'énergie. Un système de quotas d'émissions a été mis en place et c'est un mécanisme de marché avec possibilité d'échanger des crédits d'émissions qui a été choisi pour la mise en œuvre au cours de la période 2008-2012.

Les pays forestiers tropicaux n'ont, quant à eux, pas pris d'engagements du fait du principe de responsabilité différenciée. L'unique opportunité d'intégrer la déforestation tropicale dans le cadre du protocole de Kyoto résidait alors dans le Mécanisme de Développement Propre (MDP), dit mécanisme « de flexibilité ». Il s'agit d'un système de compensation qui permet aux pays de l'annexe 1 d'alléger leurs efforts de réduction d'émissions au niveau national, en finançant des projets d'atténuation du changement climatique dans les pays en voie de développement et en comptabilisant les émissions évitées dans leur propre quota. Les types de projets éligibles au MDP ont été négociés en 2003, alors que les pays de l'annexe 1 s'étaient déjà engagés sur des objectifs de réduction de leurs émissions et alors que l'intégrité environnementale de l'accord (pour garantir une baisse de la température inférieure à deux degrés) était mise à mal à plusieurs titres. C'est dans ce contexte que la lutte contre la déforestation en zone intertropicale a été exclue du MDP. Nous développons ci-dessous un peu plus précisément les problèmes d'intégrité

[535] Pour le Prestre (2002), *« un régime est généralement compris comme un jeu de normes, règles et procédures liées qui structure le comportement et les relations des acteurs internationaux afin de réduire les incertitudes rencontrées et de faciliter la poursuite d'un intérêt commun dans un domaine donné ».*

environnementale qui se sont alors posés et qui nous permettront de mieux comprendre pourquoi quelques années plus tard, les forêts tropicales ont été, cette fois, intégrées aux actions de la CCNUCC pour l'atténuation du changement climatique.

Après la négociation du protocole de Kyoto et l'adoption d'objectifs de réduction d'émissions par les pays de l'annexe 1, l'intégrité environnementale de l'accord est mise à mal par le relâchement de la contrainte individuelle et collective à plusieurs niveaux (Gitz, 2004). Premièrement, les pays de l'annexe 1 s'entendent pour inclure dans leurs inventaires de GES leurs secteurs forestiers. Or, à la différence des secteurs forestiers des pays tropicaux qui sont globalement émetteurs de GES du fait de la déforestation et de la dégradation élevées (on les qualifie de *sources*), les forêts des pays de l'annexe 1 sont globalement *des puits* de carbone, c'est-à-dire qu'elles séquestrent davantage de GES qu'elles n'en émettent. Prendre en compte le secteur forestier permet aux pays de l'annexe 1 d'alléger leurs efforts de réduction d'émissions. En négociant selon leurs intérêts les modalités de la prise en compte du changement d'usage des terres et de la gestion forestière, ils parviennent même à maximiser l'atténuation de leur niveau d'effort (Belna & Prédal, 2010). A l'issue des négociations sur le secteur forestier, les Etats-Unis annoncent leur défection. C'est le second coup dur porté à l'intégrité environnementale de l'accord car la répartition, entre les pays, de l'effort global destiné à limiter l'élévation de la température à moins de 2°C s'est fondée sur leur participation. Enfin, ce sont les négociations pour la ratification du protocole de Kyoto par la Russie - une ratification nécessaire pour l'entrée en vigueur du protocole – qui ont raison de l'intégrité environnementale résiduelle de l'accord. Elles se soldent en effet par l'octroi d'un quota d'émissions supérieur aux émissions du moment de la Russie, ce qui lui permet de vendre ses crédits carbone surnuméraires et diminue d'autant les efforts des pays qui s'en portent acquéreurs.

C'est en 2003, dans ce contexte d'affaiblissement considérable de l'accord de Kyoto, que les projets de lutte contre la déforestation ne sont pas rendus éligibles au MDP. Même avant les atteintes à l'intégrité environnementale de l'accord, le Brésil était déjà fermement opposé à l'éligibilité des projets forestiers. Il dénonçait l'opportunité, pour les pays de l'annexe 1, de fournir moins d'efforts dans leurs secteurs domestiques dès lors qu'ils peuvent acheter des réductions d'émissions dans les pays forestiers en développement. Les acteurs de la négociation soucieux de l'intégrité environnementale de l'accord (en particulier l'Union Européenne) et les ONGs d'environnement, rejoignent le Brésil et plaident, en 2003, en faveur de l'exclusion du périmètre du MDP des projets de lutte contre la déforestation. Les principales raisons qu'ils

invoquent, et qui sont spécifiques aux projets forestiers (à la différence des projets d'efficacité énergétique notamment) sont : les risques de fuites (les activités générant la déforestation pourraient se déplacer et se poursuivre à l'extérieur de la zone de projet) et les risques de non-permanence (les émissions évitées tout comme d'ailleurs le carbone séquestré dans les boisements, ne sont pas acquis, car les arbres peuvent à tout moment partir en fumée ou être coupés) (Belna & Prédal, 2010). Pour ces raisons, et par crainte d'un afflux de crédits de carbone, les projets d'afforestation et de reforestation entrepris dans le cadre du MDP sont globalement plafonnés et le marché européen va jusqu'à refuser tout crédit issu de projets de boisement (ONFI, 2011). Des doutes sur l'additionnabilité des réductions d'émissions générées par les projets de lutte contre la déforestation sont également invoqués (cette zone risquait-elle vraiment d'être déforestée ?), mais cette question de l'additionnabilité n'est pas spécifique des projets forestiers.

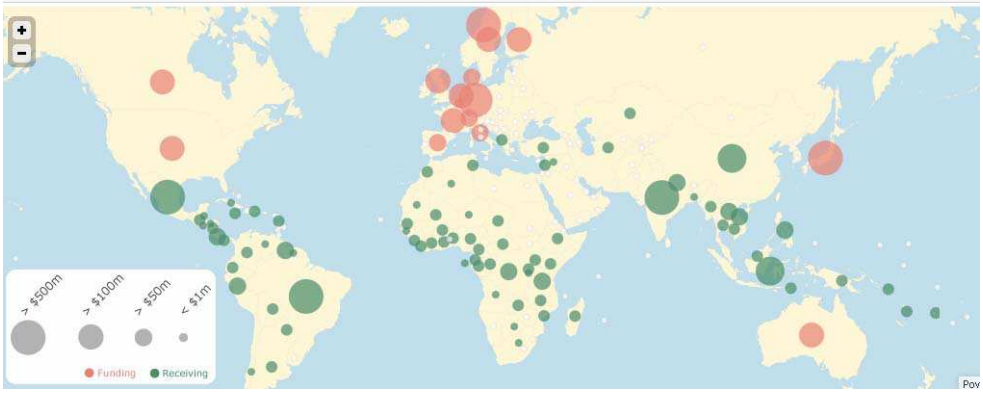
En dehors du cadre réglementaire fermé aux projets de lutte contre la déforestation, des porteurs de projets cherchent à vendre des crédits carbone issus de projets de ce type, sur les marchés de carbone volontaires. Et le fonds pilote de la Banque mondiale, le Fonds Biocarbone, consacre un volet de financements à ces projets dits de « déforestation évitée », signe que le sujet n'est pas complètement enterré.

Annexes du second chapitre

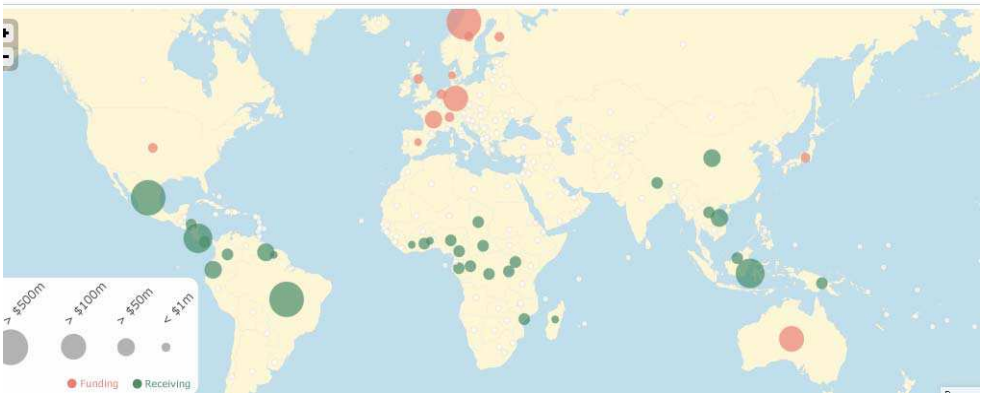
Annexe 2.1. L'implication massive des pays forestiers dans la préparation à REDD+

La plupart des pays forestiers tropicaux voient REDD+ comme une opportunité de bénéficier de financements internationaux et, dans la perspective de rémunérations qu'ils espèrent à la hauteur des déclarations des pays du Nord en la matière, ils s'engagent dans la phase de préparation avec un certain engouement. Le recensement des financements précoces pour REDD+ effectué par le Partenariat mondial REDD+[536], à partir des déclarations des pays nous renseigne notamment sur les financements reçus par les pays forestiers. L'image donnée est toutefois sensiblement différente, selon qu'il s'agisse des déclarations des pays forestiers eux-mêmes ou bien des bailleurs (illustration n°92). Dans le premier cas, bon nombre d'entre eux ne bénéficieraient d'aucun financements REDD+, tandis que dans le second, aucun pays forestier ne serait exempt de financements. Plus que nous informer sur le montant exact des financements attribués à chaque pays, cet exercice nous en donne une idée globale et nous invite à prendre avec précaution les données les bailleurs surestimant probablement leurs investissements tandis que les pays récipiendaires minimisent probablement leurs gains.

illustration 92: Financements précoces pour REDD+ d'après les déclarations des bailleurs (haut) et des pays récipiendaires (bas), au mois de Décembre 2012. Source: *http://reddplusdatabase.org/by/funders*; *http://reddplusdatabase.org/by/recipients*. Dernier accès le 1er décembre 2012.



[536] lancé officiellement lors de la conférence Climat et Forêt d'Oslo, et regroupant aujourd'hui la quasi-totalité des pays impliqués dans REDD (en tant que pays forestier ou en tant que bailleur) : http://reddpluspartnership.org/en/. Dernier accès le 1er juin 2012.



En croisant les deux cartographies de financements, il est possible de distinguer d'une part quelques pays qui reçoivent l'essentiel des financements, à savoir le Mexique, le Brésil, l'Indonésie, l'Inde et la Chine et d'autre part, des pays forestiers qui, en dépit de leurs superficies forestières significatives (FAO, 2010) reçoivent de très faibles financements voire - si l'on se fie à leurs propres déclarations - n'en reçoivent pas, tels le Soudan, l'Angola, le Venezuela, Myanmar, la Malaisie[537]. Parmi ces pays, l'Angola, le Venezuela et la Malaisie ne font partie d'aucune initiative multilatérale de préparation à REDD+. Ils n' ont d'ailleurs pas sollicité de participation à l'une d'elles.

L'étude commanditée par le partenariat mondial REDD+ en 2010 nous permet de compléter ces informations (Simula, 2010) [538]. Elle place l'Indonésie, le Brésil et l'Inde largement en tête des pays récipiendaires de financements multilatéraux et bilatéraux confondus (respectivement 30%, 23% et 19% des investissements totaux). Viennent ensuite le Guyana, la Chine, la Tanzanie et le Vietnam (qui reçoivent entre 2 et 5% des financements totaux). L'ensemble des financements de l'Inde et de la Chine proviennent de coopérations bilatérales. Il est à noter que l'essentiel des forêts de ces deux pays ne sont pas des forêts tropicales, ce qui ne les empêche pourtant pas de bénéficier de financements REDD+… Le Guyana, petit pays forestier, doit cette place de choix à l'accord bilatéral passé avec la Norvège pour un montant de 250 millions de dollars américains. La République Démocratique du Congo (RDC) qui est le second pays forestier tropical du point de vue de sa superficie, après le Brésil (FAO, 2010), ne vient pourtant qu'en neuvième position

[537] L'inventaire de la FAO de 2010 donne les surfaces forestière suivantes : le Soudan : 69 949 millions d'ha, l'Angola : 58 480 millions d'ha, le Venezuela : 46 275 millions d'ha, Myanmar : 31 773 millions d'ha, la Malaisie : 20 456 millions d'ha (FAO, 2010).

[538] Elle s'appuie sur une enquête réalisée par un groupe de travail intergouvernemental conduit par l'Australie, auprès des pays récipiendaires et auprès des Etats et des organisations qui financent la préparation à REDD+. Elle repose aussi sur les déclarations et les communications des pays ainsi que sur la base de données volontaires créé par le Partenariat mondial REDD+

des financements de préparation à REDD+, avec un total de 55 millions de dollars (Simula, 2010).

Nous en restons là pour un bref aperçu de l'implication des pays dans REDD+, restreint aux financements reçus. L'annexe n°2.5 montre que de très nombreux pays (en plus de la Bolivie dont le gouvernement porte avec détermination une proposition en faveur de la prise en compte des considérations environnementales dans la préparation à REDD+) sont engagés dans des initiatives de cartographie des bénéfices biodiversité et carbone ou ont adopté des standards sociaux et environnementaux au niveau national. Dans d'autres pays comme le Brésil et l'Indonésie, ce sont des organisations de la société civile qui sont à l'origine de l'élaboration de normes environnementales de ce type.

Annexe 2.2. Une mobilisation sur REDD+ unanime de la part des bailleurs de l'aide publique au développement à travers des canaux bilatéraux et multilatéraux

L'ensemble des bailleurs de l'aide publique au développement traditionnelle se montrent fortement mobilisés dans la préparation à REDD+. Les modalités de leur soutien, les volumes et les finalités diffèrent tout de même largement. Leurs contributions financières sont l'un des reflets de leur engagement ou au contraire de leur réserve à l'égard de REDD+. Mais il n'est pas facile d'en avoir une image claire. Jusqu'aux enquêtes institutionnelles se heurtent à la difficulté de recenser les financements véritablement investis dans la préparation à REDD+[539] (Intergovernmental Task Force, 2010). Cela tient notamment au fait que les annonces politiques se sont multipliées autour du sommet de Copenhague ; il a fallu ensuite trouver comment les concrétiser. Pour certains pays, cela passe notamment par le fait de renommer projets REDD+ des projets du secteur forestier existant ou déjà budgétés[540]. Pour d'autres, comme la Norvège, des fonds importants - dont l'additionalité[541] semble plus évidente - sont levés pour REDD+. Dans tous les cas, REDD+ apparaît avoir investi l'aide au développement dans les secteurs forestiers et de la conservation, ce qui rend difficile la discrimination des projets REDD+. Dans

[539] http://www.faststartfinance.org/. Dernier accès le 1er juin 2012. http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/index_en.htm; http://reddplusdatabase.org/. Dernier accès le 1er juin 2012.

[540] Présentation CIRAD à l'ENGREF - AgroParisTech, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013 et entretiens administration française en 2011.

[541] on désigne par le terme d'additionalité, le fait que les réductions d'émissions soient bien le fait du projet, et n'auraient pas eu lieu sans le projet. En ce sens, elles sont additionnelles aux réductions d'émissions qui auraient eu lieu sans intervention particulière.

une « *lettre ouverte adressée à la communauté donatrice internationale* », les organisations de la société civile de la plate-forme No-REDD, manifestent d'ailleurs vivement leur « *inquiétude concernant le détournement vers des projets REDD+ de fonds alloués à la conservation des forêts et au développement* » (plate-forme No-REDD, s. d., p. 1).

D'après l'étude de 2010 portant spécifiquement sur les financements précoces pour REDD+, le montant total des financements publics externes (autofinancement des pays forestiers tropicaux exclus), dédiés à la préparation à REDD+ sur la période 2008 – 2012 est d'un peu plus de 7 milliards de dollars américains (Simula, 2010). Des financements privés et publics, ce sont ces derniers qui sont les plus importants, et de loin. Parmi les financements publics, les financements bilatéraux prédominent, avec un montant de 4, 765 milliards de dollars soit près de 68% du financement total. Les financements multilatéraux viennent ensuite avec 1,903 milliards soit 27 % du financement total, et enfin les programmes et projets internationaux et régionaux pour 380 millions de dollars (5%) (Simula, 2010).

La Norvège est, de loin, le principal bailleur public de la préparation à REDD+. Ce pays contribue tout seul à hauteur de 46% des financements totaux, pour près de 3 milliards de dollars américains. Le Japon vient ensuite avec 1,5 milliards de dollars, soit 24% des financements totaux (Simula, 2010). Tandis que ce dernier est un bailleur forestier traditionnel (le siège de l'Organisation International des Bois Tropicaux (OIBT) est d'ailleurs à Yokohama), la Norvège, elle, ne l'est pas. Elle a fait une apparition remarquée avec des montants financiers engagés très élevés… si bien que certains bailleurs ont craint qu'elle ne fasse main basse sur la période de préparation (*entretien avec l'Agence Française de Développement, juillet 2009*). Finalement, d'autres contributions importantes sont venues rééquilibrer les financements multilatéraux, pour le moins.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les parts consacrées aux financements bilatéraux et multilatéraux diffèrent selon les bailleurs. Le Royaume-Uni se démarque par l'ampleur de ses financements multilatéraux (au FPCF, au Programme d'Investissement Forestier (PIF) et au Fonds Forestier pour le Bassin du Congo (FFBC)) qui le placent à la seconde place des bailleurs multilatéraux, derrière la Norvège. Les Etats-Unis le rejoignent dans ce type de profil. La France et le Japon méritent aussi d'être mentionnés car ce sont les deux seuls pays qui financent la préparation à REDD+ notamment via des prêts, alors que tous les autres pays pratiquent exclusivement les subventions.

Plusieurs gouvernements cherchent à favoriser la prise en compte des considérations liées à la biodiversité dans l'élaboration de REDD+. Ils le font par des biais divers. Certains comme les gouvernements Norvégien, Allemand et Anglais, financent des activités de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) qui visent à promouvoir la biodiversité dans REDD+ (CBD Secretariat & GIZ, 2011; Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change & Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2009). Le gouvernement Allemand finance par ailleurs un programme de recherche à l'Université de Freibourg portant sur la prise en compte de la biodiversité dans REDD+, intitulé : « *The protection of forests under global biodiversity and climate policy* »[542]. De son côté, la Commission Européenne (CE) affiche et promeut une position clairement en faveur de la biodiversité[543] (Commission of the European Communities, 2008). Sa double priorité pour REDD+ est d'une part d'assurer la crédibilité des réductions d'émissions - ce qui implique que le suivi et le calcul des efforts soient inattaquables –, d'autre part, de garantir la durabilité de celles-ci – ce qui nécessite que les écosystèmes aient tout leur potentiel adaptatif et que des bénéfices locaux soient générés afin que les populations aient un intérêt à s'engager et à poursuivre dans REDD+ (*entretien avec la direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012*). Cet aperçu vise à donner une première idée du positionnement de quelques-uns des acteurs les plus mobilisés pour la biodiversité, avant que notre étude du FPCF ne mette à jour qui porte effectivement ces préoccupations dans ce cadre-là ; il assume d'être très partiel et ne revendique aucune exhaustivité.

Annexe 2.3. La Norvège, principal bailleur de la préparation à REDD+ avec son Initiative internationale sur le climat et les forêts (IICF)

En décembre 2007, au moment de la conférence de Bali, le gouvernement Norvégien annonce le lancement d'une Initiative Internationale sur le Climat et les Forêts (IICF)[544]. Pour Alain Karsenty, spécialiste des questions forestières et de REDD+, la mobilisation financière de grande ampleur du gouvernement Norvégien sur les forêts pourrait s'expliquer par les réserves en

[542] http://www.landespflege-freiburg.de/forschung/redd.en.html. Dernier accès le 25 février 2013

[543] "The EU needs to take a leading role to shape the global policy response to deforestation. […] The battle against deforestation must be fought on several fronts: […] Fourthly, because deforestation is a global issue requiring a global solution, the aim being to stabilise CO2 emissions at an acceptable level and to halt biodiversity loss, the international climate negotiations provide a unique opportunity to get to grips with deforestation. The UN Convention on Biological Diversity should feed biodiversity considerations into the negotiations" (Commission of the European Communities, 2008, p. 6)

[544] http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-.html?id=548491. Dernier accès le 1er juin 2012

hydrocarbures abondantes et rémunératrices dont bénéficie le pays, ainsi que par sa tradition protestante qui l'inviterait à en partager les bénéfices[545]. Les objectifs de cette initiative gouvernementale de grande ampleur sont avant tout d'ordre climatique. La conservation des forêts naturelles est cependant ajoutée comme un troisième objectif. Quant à la réduction de la pauvreté, elle est présentée comme un corollaire des objectifs précédents[546].

Le financement des initiatives multilatérales de la communauté internationale est présenté comme prioritaire dans le cadre de l'IICF. Fin 2012, près de 500 millions de dollars américains[547] sont consacrés au soutien de quatre initiatives multilatérales majeures de la préparation à REDD+ : le fonds de préparation et le fonds carbone du FPCF, le programme REDD+ des Nations-Unies – dit programme ONU-REDD-, le Programme d'Investissement Forestier (PIF) et le Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo (FFBC). Nous avons détaillé ces initiatives dans la section 1.2. Par ailleurs, la Norvège a mis en place des accords privilégiés avec quelques Etats « *capables et désireux de rendre compte de la réduction de leur déforestation à travers des résultats attestés en termes de réduction d'émissions* »[548]. Il s'agit du Brésil[549], du Guyana[550], de l'Indonésie[551] et du Mexique[552], pour des activités et des montants convenus dans des protocoles d'entente, qui peuvent aller jusqu'à 1 milliard de dollars, dans le cas de l'Indonésie et du Brésil (via le Fonds brésilien pour l'Amazonie). La Norvège a par ailleurs développé une coopération particulière sur REDD+ avec la Tanzanie[553], pays avec lequel elle entretient des relations bilatérales de longue date. Fin 2011, elle examine la possibilité de déployer des financements, conjointement avec d'autres bailleurs vers le Bassin du Congo, en plus de ses contributions au FFBC, dont elle et le Royaume-Uni sont les uniques bailleurs. Enfin, le gouvernement norvégien finance plusieurs organisations de la société civile, que ce soit des organismes de recherche (comme le Centre International de Recherche sur les Forêts (CIFOR), le Centre International de Recherche en Agroforesterie

---

545 présentation CIRAD à l'ENGREF-AgroParisTech, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013

546 "Aiming at supporting efforts to slow, halt and eventually reduce greenhouse gas emissions resulting from deforestation and forest degradation, the Norwegian Climate and Forest Initiative has the following key objectives: 1. To contribute to the inclusion of "REDD+" – reduction of greenhouse gas emissions from forests in developing countries – under the UN Framework Convention for Climate Change (UNFCCC), 2. To contribute to early actions for measurable emission reductions from deforestation and forest degradation, 3. To promote the conservation of primary forests, due to their particular importance as carbon stores and for their biological diversity" (Government of Norway, 2012, p. 2).

547 http://www.climatefundsupdate.org/listing. Dernier accès le 26 février 2013.

548 *http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-.html?id=548491*. Dernier accès le 15 Juillet 2012.

549 Brésil : Protocole d'entente signé en septembre 2008. 1 milliard de dollars américains promis

550 Guyana : Protocole d'entente signé en novembre 2009. Jusqu'à 250 millions de dollars américains en 2015.

551 Indonésie : Protocole d'entente signé en mai 2010. Jusqu'à 1 milliard de dollars américains

552 Mexique : Protocole d'entente signé en mai 2010. 15 millions de dollars américains sur 3 ans

553 Tanzanie : Protocole d'entente signé en mars 2009. 16 millions de dollars américains annuels

(l'ICRAF) ou l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (l'IIED)), des ONGs promouvant « *l'inclusion et le renforcement de capacités des parties prenantes* », comme le Right and Resources Initiative (RRI), le World Wildlife Fund (WWF), Rainforest Foundation Norvège, Forest Peoples Program (FPP) ou encore des ONGs développant des projets sur le terrain comme The Nature Conservancy (TNC), Rainforest Alliance, Forest Trends (Government of Norway, 2012).

Tableau 20 : Financements bilatéraux et multilatéraux du gouvernement Norvégien dans le cadre de l'Initiative internationale du gouvernement de la Norvège sur le climat et les forêts. Source : (Government of Norway, 2012)

Phases de la préparation à REDD+	Renforcement de capacités politiques et techniques	Rémunération incitative
Financements multilatéraux	Fonds de préparation du FPCF, programme ONU-REDD, Programme d'Investissement Forestier, Fonds Forestier pour le Bassin du Congo	Fonds Carbone du FPCF
Partenariats bilatéraux	Tanzanie, Mexique	Guyana, Indonésie, Brésil

Avec les montants très importants investis dans cette initiative Climat-Forêt - près de 3 milliards de dollars américains - mais aussi du fait de sa portée géographique et de son déploiement sur toutes les phases de la préparation à REDD+ - du renforcement de capacité au financement des réductions d'émissions-, la Norvège est incontestablement l'un des acteurs les plus influents de la préparation à REDD+, voire l'acteur le plus influent.

Mais que penser de l'action d'ensemble du gouvernement norvégien vis-à-vis des forêts tropicales ? Deux ONGs d'environnement publient une étude qui dénoncent les investissements productifs de la Norvège en zone de forêts tropicales (Rainforest Foundation Norway & Friends of the Earth Norway, 2012) et le blog fortement critique, REDD-Monitor, documentent plusieurs projets d'exploitation des ressources naturelles dans les forêts d'Asie du Sud-Est, financés par le gouvernement Norvégien[554]. Ils soulèvent le problème de l'incohérence des actions relatives aux forêts soutenues par la Norvège et suggèrent que l'action résultante n'est pas forcément en faveur de la protection de celles-ci en dépit des montants importants dépensés pour REDD+.

554 http://www.redd-monitor.org/2012/02/17/how-norway-and-the-merauke-integrated-food-and-energy-estate-threaten-peatland-and-forest-in-papua/. Dernière consultation le 26 février 2013.

Le rapport investigue les activités du Fonds de Pension Mondial du Gouvernement Norvégien (GPFG) et dénonce vigoureusement ses investissements dans des secteurs et dans des entreprises qui génèrent de la déforestation, dans les mêmes pays où la Norvège déploie son initiative internationale en faveur des forêts et du climat (Rainforest Foundation Norway & Friends of the Earth Norway, 2012). Il pointe du doigt, nombreuses données à l'appui, les industries du secteur de la pâte à papier, de l'huile de palme, des mines et des hydrocarbures. Alors que l'année 2011 aurait été une année de croissance négative pour le fonds de pension, le rapport affirme que les investissements controversés, dans les industries à haut-risque, connues pour être des facteurs de déforestation, auraient, eux, augmenté de 1,6% (Rainforest Foundation Norway & Friends of the Earth Norway, 2012). Le fonds de pension est alimenté par les revenus générés par l'exploitation et la vente d'hydrocarbures ; il est administré par la Banque Centrale norvégienne. Mais globalement, il est géré par le Ministre des finances. Comme nous le verrons dans le chapitre 4, les pays forestiers ne sont pas les seuls à minimiser la dimension politique du problème de déforestation, pour les ONGs auteur du rapport : "*The Ministry of Finance [of Norway] often emphasises that its fund is not a political tool, but purely an investment fund, and must therefore be cautious and principled in the initiatives it takes. The reason is that the GPFG needs to uphold its credibility in the markets as an investor. The fact that Norwegian government invests billions of dollars in industries that destroy the rainforest, must thus be seen as an apolitical act, according to the government*" (Rainforest Foundation Norway & Friends of the Earth Norway, 2012, p. 16). A ce jour, moins de 1% des financements de ce fonds de pension ont été suspendus après que les industries eurent été déclarées non conformes aux principes environnementaux et de respect des droits de l'homme adoptés par le Conseil Ethique norvégien, notamment car de « *sévères dommages à l'environnement* » dans des zones de forêts tropicales ont été établis. Pour les ONGs auteurs de rapport, un nombre considérablement plus élevé d'entreprises est concerné, ce que les procédures longues et lentes du Conseil Ethique ne permettent pas de mettre à jour.

S'appuyant sur une étude conduite par l'ONG américaine Environmental Investigation Agency (EIA), REDD-Monitor met quant à lui en regard les investissements sectoriels norvégiens en Asie du Sud-Est dénoncés comme source de déforestation avec les investissement norvégiens réalisés dans le cadre de REDD+ : « *profits from Norway's investments in forest destruction were almost five times as high as the payment aimed at reducing deforestation. By 2014, GPFG profits from plantation companies in Southeast Asia could amount to more than US$1.5 billion. […] "Norway could make 50% more from*

Asian plantations companies over five years than it might pay Indonesia for REDD over a similar period". And that's without taking into consideration Norway's investments in coal, mining or oil and gas »[555].

L'ensemble des acteurs de REDD+, des institutions comme la Banque mondiale aux gouvernements des pays bailleurs, pourraient faire l'objet d'analyses critiques à l'image de celle-ci. Une telle analyse interroge sur la crédibilité et la portée de l'action de la communauté internationale en faveur des forêts tropicales. L'accord de Cancun comporte pourtant une référence au fait que l'ensemble des pays doivent s'engager à réduire la déforestation, ce qui signifie que les pays importateurs de produits issus de la déforestation sont également concernés. Mais la phrase est restée peu explicite et toute personne n'ayant pas pris part aux négociations glisse facilement dessus à la lecture de l'accord[556]. Pour autant, tous les négociateurs en connaissent l'existence et les implications mais il semble qu'en dehors de la Commission Européenne, peu en prennent la mesure (Commission of the European Communities, 2008)[557].

Annexe 2.4. La place centrale occupée par la Banque mondiale dans la *préparation* à REDD+ et le positionnement en retrait des organisations internationales traditionnellement en charge des forêts

Dès l'appel de Bali, la Banque mondiale s'est positionnée comme acteur central de la période de préparation à REDD+. Elle est tout d'abord responsable de la gestion fiduciaire du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), dont le programme spécial « REDD+ - gestion forestière durable », représentait en 2010 le tiers des financements internationaux et multilatéraux REDD+ (750 millions de dollars américains) (Simula, 2010). Ce programme a été créé dans le cadre de la cinquième tranche de financement du FEM dans le but de promouvoir la recherche de « co-bénéfices » (GEF, 2011). Une enveloppe de 250 millions de dollars visant à favoriser une approche *paysage* pour les projets forestiers lui a été associée. Cette enveloppe finance un tiers additionnel à tout projet FEM, qui associe au moins deux des trois thématiques des Conventions de Rio (biodiversité, changement climatique et dégradation des terres).

---

555 http://www.redd-monitor.org/2012/02/17/how-norway-and-the-merauke-integrated-food-and-energy-estate-threaten-peatland-and-forest-in-papua/. Dernier accès le 26 février 2013.

556 « *68*. Encourage *toutes les Parties à trouver des moyens efficaces de réduire les pressions d'origine humaine s'exerçant sur les forêts qui entraînent des émissions de gaz à effet de serre, et notamment des mesures qui prennent en compte les facteurs du déboisement;* » (UNFCCC, 2011b, p.13).

557 A noter que la Commission Européenne a commandité en 2011 un rapport sur l'empreinte en matière de déforestation tropicale des importations de l'Union Européenne. Sa publication n'a pas encore eu lieu car elle est reportée depuis 2012 (présentation de Greenpeace France, à l'ENGREF-AgroParisTech, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013)

La Banque mondiale est également l'agent administrateur de deux fonds climat dédiés à la forêt : le PIF et le FPCF, qui sont parmi les programmes multilatéraux les mieux dotés financièrement. Le PIF est financé à hauteur de 617 millions de dollars américains par huit bailleurs : les Etats-Unis (168 millions de dollars), le Royaume-Uni (159), la Norvège (145), le Japon (72), l'Australie (35), la Suède (15), l'Espagne (13) et le Danemark (10)[558]. Il contribue aux investissements liés au renforcement de capacités et aux mesures de préparation à REDD+ dans huit pays : le Brésil, le Burkina Faso, le Ghana, l'Indonésie, le Laos, le Mexique, le Pérou et la République Démocratique du Congo. Quant au FPCF, il est présenté en détail dans la seconde partie du second chapitre. Il est composé de deux fonds dont l'un finance les tout premiers stades de la préparation à REDD tandis que l'autre teste les rémunérations de réductions d'émissions, une fois le renforcement de capacités et les investissements réalisés. De plus, la Banque mondiale administre les financements bilatéraux norvégiens pour le Guyana (Government of Norway, 2012). Depuis 2010, elle assure en outre, les services de secrétariat du Partenariat Mondial REDD+ qui regroupe tous les pays, bailleurs et forestiers, participant à REDD+, ce qui la situe au cœur des relations entre acteurs sur REDD+.

La place centrale tenue par la Banque mondiale ne doit toutefois pas masquer le rôle important joué par les Nations-Unies en dehors de la Convention Climat, avec le programme ONU-REDD administré par trois agences des Nations-Unies : le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) et l'Organisation Mondiale pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO). Même s'il bénéficie du soutien d'un plus petit nombre de bailleurs que le FPCF et pour un montant total également inférieur - 118 millions de dollars (respectivement 105 millions de la Norvège, 8 du Danemark, 3 du Japon et 2 de l'Espagne)[559]- le programme REDD+ des Nations-Unies n'en est pas moins une initiative multilatérale majeure de la préparation à REDD+ de par le nombre de pays forestiers qui le composent. Parmi les quarante membres et observateurs[560], seize pays (Bolivie, Cambodge, Equateur, Iles Salomon, Indonésie, Nigeria, Panama, Paraguay, Philippines, Papouasie nouvelle Guinée, RDC, République du Congo, Sri Lanka, Tanzanie, Vietnam, Zambie) reçoivent des financements de l'ordre de 5 millions de dollars pour élaborer et mettre en œuvre leurs programmes nationaux REDD+. Du point de vue de notre problématique de recherche, le

[558] chiffres au mois de septembre 2012. http://www.climatefundsupdate.org/listing. Dernier accès le 15 septembre 2012.
[559] Chiffres au mois de novembre 2012. http://www.climatefundsupdate.org/listing. Dernier accès le 15 novembre 2012.
[560] au 15 mai 2012

programme ONU-REDD mérite également d'être mentionné pour ses travaux en matière de principes et critères sociaux et environnementaux (cf. annexe n°2.5).

Les trois agences du programme ONU-REDD sont par ailleurs mobilisés sur la préparation à REDD+ dans le cadre d'autres initiatives : FAO et PNUD en tant que partenaires de mise en œuvre du FPCF (cf. chapitre 8) - c'est-à-dire qu'ils sont chargés de mettre en œuvre les financements du FPCF dans quelques-uns des pays participants – et PNUE à la tête d'un programme de cartographie du carbone et de la biodiversité.

Pour ce qui est des Banques Régionales de Développement, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) est également partenaire de mise en œuvre, du FPCF et du PIF. Quant à la Banque Africaine de Développement, elle est administratrice du FFBC, qui finance des projets forestiers, notamment REDD+, dans le Bassin du Congo. En revanche, les organisations internationales traditionnelles en charge de la forêt, le Forum des Nations-Unies sur les Forêts (FNUF), le Partenariat de Collaboration sur les Forêts (PCF) et l'OIBT, restent très en retrait.

La CDB essaie quant à elle d'articuler autant que possible son programme forêt à REDD+ (cf. annexe n°2.6). Ce n'est pas chose aisée, étant donné les réticences de la part de plusieurs acteurs influents de la préparation à REDD+ et de la part de certaines parties à la Convention Climat, à rendre explicites les recouvrements existants ou souhaitables entre la Convention Climat et la CDB (*entretien avec la direction générale du Climat de la Commission Européenne, février 2012).*

Annexe 2.5. Les Principes et critères sociaux et environnementaux et les cartographies visant à promouvoir la prise en compte de la biodiversité, développés par les agences des Nations-Unies

A l'issue d'un processus d'élaboration consultatif de deux ans, le programme ONU-REDD a adopté en mars 2012 des principes et critères sociaux et environnementaux très pertinents pour ce qui est de favoriser des mesures REDD+ permettant de préserver les forêts. Ces critères sont destinés à être déclinés par les pays membres dans le cadre de leurs processus nationaux REDD+ (Programme ONU-REDD, 2012), ce qu'était notamment en train de faire la RDC courant 2012 (RNN, 2011). Une première version des principes et critères est ébauchée dès 2010 par le PNUD et le PNUE avec la contribution de la FAO et est présentée au conseil d'administration du

programme ONU-REDD mi-2011. Suit une phase de révision sur la base des commentaires des participants puis une consultation publique fin 2011.

Ces principes et critères s'appuient sur la reconnaissance explicite - de la part du programme ONU-REDD - des risques possibles de REDD+ et des opportunités de bénéfices additionnels : « *même si la REDD+ peut apporter des avantages substantiels au-delà de la question du carbone, sa mise en oeuvre peut comporter des risques. Le programme ONU-REDD travaille donc actuellement avec des partenaires et des pays REDD+ à l'élaboration des outils et des conseils visant à améliorer les avantages multiples de la REDD+ et à en réduire les risques […] Les Principes et critères sont cohérents avec les accords de Cancún et s'appuient sur les orientations que celui-ci contient. Ils sont issus de l'important corpus de connaissances et d'écrits sur les garanties (mesures de sauvegarde), les standards et la certification* » (Programme ONU-REDD, 2012, p. 2). Les principes et critères reconnaissent se situer dans la lignée de plusieurs accords internationaux[561] - parmi lesquels la CDB - et aider les pays à respecter les engagements pris à leur titre.

Les sept principes déclinés ensuite en critères portent sur des considérations d'ordre social, politique et environnemental. Les principes traitant des considérations environnementales visent à « *protéger la forêt naturelle de la dégradation et/ou de la conversion* », à « *maintenir et améliorer les fonctions multiples de la forêt, notamment pour assurer des avantages tels que la préservation de la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes* » et à « *éviter ou minimiser les effets néfastes sur les services rendus par les écosystèmes non forestiers et la biodiversité* ».

Avec le premier principe et les critères qui lui sont associés, le programme ONU-REDD aborde les possibles effets néfastes de REDD+. Ce faisant, il reconnaît explicitement la dualité du champ des possibles pour REDD+, à savoir que d'un côté, des mesures REDD+ peuvent viser à réduire la destruction et la dégradation des forêts naturelles, mais que de l'autre, d'autres mesures également entreprises dans le cadre de REDD+ peuvent conduire à poursuivre ou accroître la destruction ou la dégradation des forêts naturelles, que ce soit directement ou indirectement. Le programme ONU-REDD enjoint les pays à ne pas conduire d'actions négatives (du second type) et à favoriser les mesures positives (du premier type)[562]. Notons que le degré d'injonction à éviter

[561] l'Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts, la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail, la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et les Objectifs du Millénaire pour le développement (Programme ONU-REDD, 2012)

[562] « *Critère 18 – Veiller à ce que les activités de la REDD+ ne provoquent pas la conversion des forêts naturelles en forêts plantées, hormis dans le cadre de restaurations forestières, et faire de la réduction de la conversion des forêts à d'autres utilisations des terres (par*

les effets négatifs varie. En effet, s'il est impératif de « ne pas provoquer » de déforestation directe, il convient seulement d'« éviter ou minimiser » la déforestation indirecte et la dégradation, pas de les empêcher. En cela, le programme ONU-REDD s'inscrit exactement dans les garanties de Cancun, sans ambition additionnelle.

Avec le second principe, le programme ONU-REDD aborde la question des retombées positives de REDD+. Il invite les pays à expliciter les arbitrages entre les différentes activités REDD+ possibles lors de la planification de l'usage des terres et à choisir celles qui auront des retombées positives d'un point de vue environnemental et social. Il attire en particulier l'attention sur la prise en compte de considérations environnementales lorsque des mesures de boisement et de gestion des forêts naturelles sont envisagées[563].

Le troisième principe concerne les écosystèmes non forestiers et soulève le problème des dommages écologiques et des dommages du point de vue du carbone que des mesures REDD+ peuvent causer directement ou indirectement à ce type d'écosystème[564]. On pense notamment aux relargages importants de dioxyde de carbne que l'exploitation d'une tourbière peut provoquer ou à la destruction de la biodiversité que la mise en culture ou la plantation de savanes causerait.

Avec ces principes et critères environnementaux, le programme ONU-REDD offre un recadrage de REDD+ tout à fait pertinent pour la préservation des forêts naturelles. Le Secrétariat de la CDB estime d'ailleurs que c'est jusque-là la meilleure approche (*entretien avec le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, mars 2012*).

En dehors du cadre de travail du programme ONU-REDD, le PNUE a lancé un programme mondial de cartographie du carbone et de la biodiversité liés aux forêts avec le soutien du Centre

---

exemple l'agriculture, le développement des infrastructures) une priorité de la REDD+. Critère 19 – Éviter ou minimiser la dégradation des forêts naturelles par les activités de la REDD+ et faire de la réduction de la dégradation due à d'autres causes (par exemple l'agriculture, les activités extractives, le développement des infrastructures) une priorité de la REDD+. Critère 20 – Éviter ou minimiser les effets du changement indirect de l'affectation des terres liés aux activités de la REDD+ sur les stocks de carbone forestier, la biodiversité et d'autres services rendus par les écosystèmes » (Programme ONU-REDD, 2012, p. 6)

563 « *Critère 21 – Veiller à ce que la planification de l'affectation des terres pour REDD+ tienne explicitement compte des synergies éventuelles et des arbitrages potentiels entre les fonctions multiples qu'assume la forêt et les avantages qu'elle procure en lien avec les valeurs des parties prenantes locales et d'ailleurs. Critère 22 – Veiller à ce que les forêts naturelles et plantées soient administrées de manière à maintenir et à accentuer l'importance des services rendus par les écosystèmes et de la biodiversité au niveau tant local que national »* (Programme ONU-REDD, 2012, p. 6)

564 « *Critère 23 – Éviter ou minimiser les effets néfastes sur les stocks de carbone, les autres services rendus par les écosystèmes et la biodiversité d'écosystèmes non forestiers résultant directement des activités de la REDD+. Critère 24 – Éviter ou minimiser les effets néfastes sur les stocks de carbone, les autres services rendus par les écosystèmes et la biodiversité d'écosystèmes non forestiers résultant indirectement des activités de la REDD+. (y compris les effets de changement d'affectation des terres indirect et l'intensification de l'utilisation des terres). »* (Programme ONU-REDD, 2012, p. 7)

mondial de surveillance continue de la conservation de la nature (en anglais WCMC), basé à l'Université de Cambridge. Ces cartographies réalisées à l'échelle de plusieurs pays, permettent d'identifier les zones dans lesquelles non seulement le stockage et la séquestration du carbone sont élevés mais aussi où de forts enjeux en termes de biodiversité ont été décrétés. Ce sont les zones où, du point de vue environnemental, on recommanderait de mettre en œuvre des actions REDD+ en priorité. Cette cartographie des bénéfices conjoints carbone et biodiversité (Kapos & al, 2008)[565] s'appuie sur plusieurs approches proposées par les scientifiques pour identifier les zones d'enjeu pour la biodiversité – approches que nous avons évoquées dans le premier chapitre.

Pour établir ces cartographies nationales carbone et biodiversité, le PNUE-WCMC travaille en collaboration avec plusieurs pays, notamment membres du programme ONU-REDD. Début 2013, les résultats étaient disponibles pour le Bénin, le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Léone, le Togo, l'Ouganda et la Zambie. Des premiers résultats étaient également disponibles pour quelques autres pays, à savoir la Bolivie, l'Equateur, le Cambodge, le Honduras et une province chinoise. Enfin, le travail de cartographie était en cours en Argentine, en RDC, en Guinée, en Tanzanie, au Sulawesi, en Indonésie, et au Vietnam[566]. Tous ces pays disposent donc d'un outil qui leur permet de prioriser leurs mesures REDD+ en fonction de considérations liées au stockage de carbone et aux enjeux de conservation des forêts. Ces cartographies rendent également compte de l'existence ou de l'absence de statut de protection pour les zones identifiées comme importantes du point de vue du carbone et de la biodiversité[567].

Annexe 2.6. L'implication croissante de la Convention sur la Diversité Biologique sur la thématique REDD+ mais sa difficulté à influer sur les négociations Climat

Nous présentons ici les actions entreprises par la CDB au sujet de REDD+ (tant sur le plan juridique (décisions des Conférence des Parties) que sur le plan académique sur impulsion de son

[565] Le degré de priorisation est établi en fonction du nombre d'approches identifiant la zone comme prioritaire : sur une échelle de 1 à 6 seront définies comme zones de grande biodiversité (6), les zones qu'au moins quatre des approches suivantes considèrent comme prioritaires : les hotspots de Conservation International, les écorégions du WWF, les zones d'oiseaux endémiques de Birdlife International, les centres de diversité de plantes de l'Union Internationale de Conservation de la Nature (UICN) et du WWF et enfin les zones de diversité des amphibiens. Les sites recensés par l'Alliance pour une Extinction Zéro (qui considèrent les sites visant à conserver les derniers refuges d'espèces en danger et même en très sérieux danger) sont également reportés sur les cartes de même que les aires protégées existantes

[566] http://www.carbon-biodiversity.net/OtherScales. Dernier accès le 1er novembre 2012

[567] http://www.carbon-biodiversity.net/OtherScales/ShortProfiles. Dernier accès le 1er novembre 2012

secrétariat) ainsi que les efforts qu'elle a déployés pour s'inviter dans la négociation de la CCNUCC et dans la période de préparation à REDD+.

A sa neuvième réunion tenue à Bonn en mai 2008, la Conférence des Parties de la CDB s'exprime pour la première fois sur REDD+. Il s'agit d'une déclaration en des termes généraux, invitant le Secrétariat à collaborer avec la CCNUCC au sujet de REDD+ (CBD, 2008) et à « *donner les garanties que les actions possibles ne vont pas aller contre les objectifs de la CDB et la mise en œuvre du programme de travail sur les forêts, mais vont plutôt soutenir la mise en œuvre de la CDB* ». Dans le courant de l'année 2009, deux numéros des Séries Techniques du Secrétariat de la Convention paraissent sur la thématique forêt – climat – biodiversité. Ils font leur l'argumentation sur le lien entre atténuation et adaptation et sur le rôle central de la résilience des écosystèmes forestiers (CBD Secretariat, 2009a, 2009b). En 2011, un autre numéro de la série technique de la CDB sera consacré à REDD+ et à la biodiversité – c'est le titre. Il se fait largement le porte-parole du plaidoyer sur les risques de REDD+ et ses possibles retombées positives du point de vue de la biodiversité (CBD Secretariat, 2011).

En 2010, année de la Biodiversité, la dixième réunion de la CDB est organisée à Nagoya. Le Plan Stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique y est révisé et des engagements en matière de conservation de la biodiversité y sont pris : les objectifs dits d'Aïchi (CBD, 2010b). Cinq concernent la forêt (CBD Secretariat, 2012b) : diminuer au moins de moitié la déforestation et lorsque c'est possible la ramener à un niveau proche de zéro d'ici 2020 (objectif 5), gérer toutes les zones d'exploitation forestière durablement d'ici 2020 (objectif 7), conserver au moins 17% des zones terrestres d'ici 2020 (objectif 11), restaurer et sauvegarder d'ici à 2020, les écosystèmes qui fournissent des services essentiels (objectif 14) et restaurer au moins 15% des écosystèmes dégradés d'ici à 2020 (objectif 15).

Les décisions portant sur REDD+ (CBD, 2010b) y sont plus substantielles que lors de la Conférence des Parties de Bonn en 2008. Les Parties reconnaissent les avantages mais aussi les conséquences négatives que peut avoir REDD+ sur la diversité biologique, et demandent de veiller à accroître les premiers et à réduire les secondes. La Conférence des Parties fait aussi mention de la participation active et entière des communautés autochtones et locales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la REDD+ et de la prise en compte de la propriété des terres et du régime foncier. Dans cette même décision, elle prie également le Secrétaire d'approfondir deux sujets : l'application des garanties socio-environnementales, appelées « *mesures*

de protection pertinentes de la diversité biologique », et l'identification d'indicateurs permettant d'évaluer la contribution de REDD+ à la réalisation des objectifs de la Convention sur la diversité biologique.

Dans cette perspective, le Secrétariat de la CDB invite, début 2011, les Parties à la Convention à soumettre leurs vues sur ces deux sujets (CBD Secretariat, 2012a). Par ailleurs, il organise, en collaboration avec le Programme ONU-REDD et des membres du PCF, une série d'ateliers internationaux pour discuter les points soulevés dans la décision portant sur la biodiversité et la changement climatique (CBD, 2010b). Ces ateliers sont financés par les gouvernements de l'Allemagne, du Japon, de la Norvège et du Royaume-Uni, ainsi que par l'ASEAN Centre for Biodiversity et le Programme ONU-REDD. La participation à ces 4 ateliers d'experts tenus au cours des années 2010 – 2011[568] est large : représentants de 63 Parties et de 55 organisations internationales, organisations non gouvernementales, institutions du secteur privé et organisations des communautés autochtones et locales (CBD, 2012a). A chaque atelier, des représentants du secrétariat de la CCNUCC, mais aussi des représentants du FPCF et du programme ONU-REDD sont conviés. Par ailleurs, des contributions sont envoyées au Secrétariat de la CCNUCC (CBD Secretariat, 2012a).

En parallèle, notamment grâce au soutien financier de bailleurs publics comme l'Allemagne et la Norvège, le Secrétariat de la CDB commandite plusieurs rapports (CBD Secretariat & GIZ, 2011) (CBD Secretariat, 2012b). Il se fait également le relais de publications (Moss & Nussbaum, 2011) pour partie académiques (Gardner & al, 2011; Pistorius & al, 2010a) portant sur la prise en compte de considérations environnementales dans REDD+. Enfin, il capitalise tant que faire se peut les initiatives développées dans le cadre de la CDB, comme le programme de travail sur les aires protégées (CBD Secretariat, 2006) qui invite les pays à conduire des analyse des lacunes écologiques sur leur territoire -c'est-à-dire à identifier des zones d'enjeu écologique en termes de biodiversité et de connectivité[569] qui ne sont pas sous statut de protection- en vue d'étendre leurs réseaux d'aires protégées (CBD Secretariat, 2006, 2009b, 2011, 2012a).

[568] un atelier d'experts mondiaux se tient du 20 au 23 septembre 2010 à Nairobi (sur la base de la décision IX/5); et trois ateliers régionaux de consultation et de renforcement des capacités, se tiennent à Singapour (pour la région Asie-Pacifique), du 15 au 18 mars 2011; à Quito (pour l'Amérique latine et les Caraïbes), du 5 au 8 juillet 2011; et au Cap (pour l'Afrique), du 20 au 23 septembre 2011

[569] On désigne par connectivité la connexion fonctionnelle et effective nécessaire au fonctionnement, à la stabilité et à la résilience des écosystèmes sur le long terme

Le secrétariat de la CDB démontre donc réaliser un important travail de production intellectuelle et de capitalisation des réflexions existantes pour tenter de donner de l'ampleur à l'articulation entre la thématique biodiversité et la REDD+ et ainsi d'accroître l'influence d'une telle vision de REDD+ dans les discussions de la CCNUCC. REDD+ est véritablement entré dans l'agenda de la CDB, en témoignent les développements plus récents de la conférence d'Hyderabad de novembre 2012[570]. Nul doute que l'attention accrue portée aux questions environnementales et sociales dans le cadre de la phase de préparation à REDD+ a à voir avec cette importante mobilisation de la CDB. La CCNUCC reste pourtant réticente à créer des ponts avec la CDB, en témoignent les évictions des références explicites à la CDB remplacées par des périphrases dans les textes de négociation récents (CCNUCC, 2011, p. 29).

Annexe 2.7. Les positionnements contrastés dans la phase de préparation à REDD+, assumés par les ONGs internationales et nationales et par les organisations de la société civile

- Les ONGs qui développent des projets « REDD+ » sur le terrain

Pour de nombreuses ONGs, notamment de conservation, REDD+ ouvre la voie à de nouveaux financements pour leurs projets sur le terrain, depuis que les activités de conservation et de gestion forestière durable sont éligibles sous le « plus » de REDD+. Une étude réalisée par le Centre International de Recherche sur les Forêts (CIFOR) recense en 2009 plus d'une vingtaine de projets d'ONGs, le WWF étant la plus mobilisée, mais Conservation International (CI), The Nature Conservancy (TNC) et Wildlife Conservation Society (WCS) étant aussi impliqués dans plusieurs projets(Wertz-Kanounnikoff & Kongphan-apirak, 2009).

La vidéo de Conservation International à ce sujet est éloquente[571]. L'ONG se fait un véritable promoteur de REDD+, et plaide pour l'inclusion de REDD+ au sein des marchés carbone pour financer ses projets locaux. D'ores et déjà, les crédits générés par les projets en cours de CI sont vendus à des entreprises sur le marché volontaire du carbone (telles Starbucks, Walmart ou Dell) dans une stratégie de *« Scaling with business »* ainsi qu'à certains gouvernements comme celui de Californie qui possède son propre marché de carbone.

[570] Présentation Ministère des Affaires Etrangères et Européennes à l'ENGREF-AgroParisTech, dans le cadre du Mastère Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement, le 20 février 2013

[571] http://www.conservation.org/learn/climate/solutions/mitigation/Pages/climate_REDD.aspx. Dernier accès le 1er novembre 2012.

"*CI is one of the few organizations working on the ground to make sure that the technical, institutional and legal barriers are overcome to ensure wide country participation in a future REDD+ market. We are helping to establish the frameworks that will link local carbon projects to national and international schemes and attract private capital flows to ensure that REDD+ becomes a source of sustainable long-term development financing. […] CI is working on forest carbon projects throughout the world. By developing this portfolio of models, CI is developing the knowledge of how REDD+ works in practice. […] That is a challenge that is facing the human family. The only way that we can address this issue is to build broad partnerships. That does CI community*".
TNC[572] est dans la même démarche que CI, mais avec en plus une démarche multilatérale au sein du FPCF dont elle finance le fonds carbone à hauteur de 5 millions de dollars (la mise minimale).

- Les ONGs facilitant le dialogue au niveau international

D'autres ONGs situent leur action vis-à-vis de la préparation à REDD+ davantage sur le terrain de l'accompagnement et de l'appui académique et institutionnel. Dans cet esprit, Rights and Resources Initiative (RRI) organise depuis juillet 2009 des « dialogues sur les forêts, la gouvernance et le changement climatique » [573].
« *The RRI Dialogues on Forests, Governance and Climate Change are designed to foster critical reflection and learning on forest governance, the rights of forest communities and Indigenous Peoples, and forest tenure in the context of global action to combat climate change, including reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD)* » [574].
Ils permettent aux acteurs de la préparation à REDD+, qu'ils occupent le devant de la scène ou qu'ils soient moins visibles, de se rencontrer et de confronter leurs visions de REDD+, leurs perspectives et leurs projets. Au mois de novembre 2012, treize débats avaient été organisés aux quatre coins du monde sur diverses questions posées par REDD+. Le succès de ces rencontres n'a cessé de croître, tant par la pertinence des problématiques abordées que par la qualité et la diversité des interventions et des participants. Les échanges sont désormais retranscrits et résumés par l'Institut international pour le développement durable (IISD en anglais)[575] qui s'occupe de suivre les grands événements internationaux en matière d'environnement.

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) qui affiche comme mission de « *build[s] bridges: between local and global, policy and practice, rich and poor, government and*

[572] http://www.nature.org/ourinitiatives/urgentissues/climatechange/howwework/reducing-emissions-from-deforestation.xml. Dernier accès le 1er novembre 2012.
[573] http://www.rightsandresources.org/programs.php?id=238. Dernier accès le 15 novembre 2012.
[574] *Ibid.*
[575] http://www.iisd.ca/process/climate_atm.htm#climate_atm_by_sd. Dernier accès le 15 novembre 2012.

private sector, and across diverse interest groups. Our strength lies in our combination of research and action »[576] est mobilisé dans le cadre de la préparation à REDD+, à travers des publications, et des projets[577]. De son côté, le World Resources Institute (WRI) est également mobilisé à plusieurs niveaux, dans une démarche que nous qualifions plutôt d'appui : dans les pays sur des projets variés, par exemple de cartographie et de mesure du carbone en République du Congo (*entretien avec l'assistant technique technique à la Coordination REDD+ de République du Congo, mai 2010*), au siège à Washington, sur les questions de politiques internationales Climat et REDD+, en réalisant notamment des revues des stratégies nationales REDD soumises au FPCF sous l'angle de la gouvernance forestière[578].

Dans un registre un peu différent, mais qui nous semble toujours relever de l'appui, la Fondation pour le droit de l'environnement international et le développement (FIELD) a rédigé plusieurs notes préparatoires aux Conférences de la CCNUCC, à destination des « *négociateurs des pays en développement qui sont mobilisés sur REDD+* », notes qui résument l'état des négociations et les points qui vont être débattus (FIELD, 2010).

- Les ONGs de plaidoyer, critiques et vigilantes, participant en tant qu'observateurs aux initiatives multilatérales et déployant des campagnes spécifiques

Plusieurs ONGs internationales sont fortement impliquées dans la période de préparation au niveau international, notamment via une participation aux initiatives multilatérales, en tant qu'observateurs, ou dans les groupes de contact. Elles exercent une vigilance sur la progression de la préparation à REDD+ s'attachant à replacer au cœur des débats les droits de l'Homme et des populations autochtones, ainsi que la prise en compte de la biodiversité. Leurs moyens d'action sont divers allant de la publication de rapports, à l'intervention en séance, en passant par des lettres ouvertes et des communiqués conjoints. La grande majorité de ces ONGs participe par ailleurs aux négociations de la CCNUCC sur REDD+ et toutes ont leurs propres projets au niveau national et des campagnes thématiques qui donnent lieu à des productions intellectuelles et du plaidoyer.

Global Witness, ONG de défense des droits humains, est l'observateur indépendant représentant les ONGs du Nord dans le programme ONU-REDD et désormais dans le PIF. Elle partage avec Greenpeace, Rainforest Foundation, les Amis de la Terre, BIC et d'autres - avec qui elle soutient souvent des positions communes - une position très critique vis-à-vis de l'approche

[576] http://www.iied.org/our-work. Dernier accès le 15 novembre 2012.
[577] http://www.iied.org/forests. Dernier accès le 15 novembre 2012.
[578] http://www.wri.org/publication/getting-ready. Dernier accès le 15 novembre 2012.

carbone. Elle défend aussi des positions en faveur de la prise en compte des considérations sociales et environnementales dans REDD+, dans la mesure où cela contribue à son combat en faveur des droits de l'homme et notamment des populations locales. Global Witness a aussi une activité de production intellectuelle. Elle révise les programmes nationaux REDD+ soumis dans le cadre du FPCF et du programme ONU-REDD, sous l'angle spécifique du suivi et de la mesure des aspects non-carbone, ainsi que sur la transparence des systèmes mis en place. Elle éclaire par ailleurs les débats sur REDD+, par des campagnes corollaires sur l'exploitation forestière, la corruption etc.

Bank Information Center (BIC), est quant à elle l'observateur représentant les ONGs au FPCF. Elle accomplit à travers REDD+ sa mission fondatrice qui est la surveillance des activités de la Banque mondiale (cf. section 2). Par ailleurs, BIC ainsi que d'autres ONGs, comme Rainforest Foundation et FERN, favorisent la participation des ONGs et de la société civile des pays forestiers dans les processus multilatéraux.

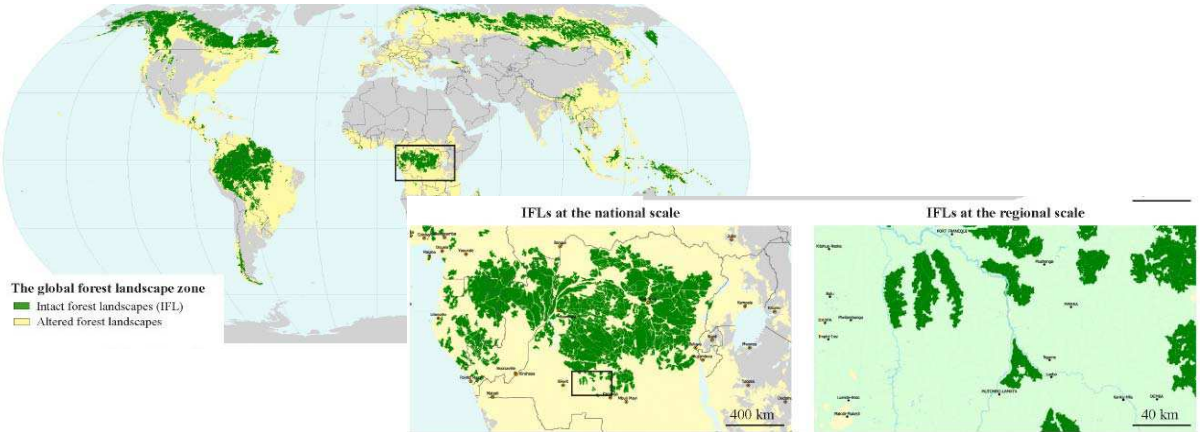
Greenpeace a été l'observateur officiel du PIF à ses débuts et participe aux réunions des autres programmes multilatéraux. L'ONG est particulièrement mobilisée, du fait des campagnes qu'elle mène dans le cadre de REDD+ ou en parallèle. En 2009, elle a lancé son appel « *Zéro déforestation* » qui réclame l'arrêt de la déforestation des forêts naturelles d'ici à 2020[579], soit le double de l'ambition portée par l'UE dans le cadre de la CCNUCC. Dans cette perspective, elle cherche à promouvoir dans le cadre de REDD+ la protection des forêts intactes[580]. Ce concept, fondé écologiquement, que Greenpeace a participé à construire, émane directement de celui de forêt-frontières (cf. chapitre 1). Quelques différences mineures le distinguent toutefois de celui-ci : 1) le caractère « primaire » de la forêt n'est pas particulièrement retenu, 2) une mosaïque d'écosystèmes forestiers et non forestiers est envisagée, 3) à la place des activités traditionnelles « autorisées » il est fait allusion à des activités économiques qui auraient une influence minimale sur la forêt, 4) des surface et rayon minimaux sont définis et enfin 5) la non - fragmentation est mise en avant à la place du caractère intact qui figure dans la définition de forêt frontière. Des cartographies à l'échelle mondiale, mais aussi aux échelles des grands bassins forestiers et de certains pays prioritaires, comme la République Démocratique du Congo ont été réalisées (cf.

[579] http://forets.greenpeace.fr/zero-deforestation. Dernier accès le 1er novembre 2012

[580] Le concept de paysages de forêts intactes est défini comme : *" an unbroken expanse of natural ecosystems within the zone of current forest extent, showing no signs of significant human activity and large enough that all native biodiversity, including viable populations of wide-ranging species, could be maintained"* (Potapov & al, 2009, p. 2). Plus précisément, le paysage de forêt intact est défini comme: *" a territory within today's global extent of forest cover which contains forest and non-forest ecosystems minimally influenced by human economic activity, with an area of at least 500 km² (50,000 ha) and a minimal width of 10 km (measured as the diameter of a circle that is entirely inscribed within the boundaries of the territory)"* (Potapov & al, 2009, p. 2).

illustrations n° 93) et sont promues par Greenpeace dans le cadre de REDD+ (Greenpeace, 2011).

Illustration 93 : Cartographie des forêts intactes. Source : (Potapov & al, 2009, p. 2)



En lien avec sa campagne en faveur de la préservation des forêts intactes, Greenpeace est depuis longtemps activement mobilisée contre l'exploitation forestière en zone de forêts naturelles peu perturbées, notamment dans le Bassin du Congo. Mais elle est aussi activement mobilisée sur l'ensemble des filières productives à l'origine de la déforestation dans les trois grands bassins tropicaux. Elle a toujours porté un discours plutôt centré sur les considérations environnementales (Greenpeace International, 2012), mais même si elles ne sont pas le cœur du propos, les considérations sociales ne sont pour autant jamais exclues. A titre d'exemples, elles sont mises en avant par l'ONG sur son site Internet : *"Deforestation doesn't just threaten our climate, it threatens the livelihoods of 1.6 Billion people that rely on forests for food and economic activity"*[581]*;* elles ont une place dans la définition de Forêts intactes que Greenpeace promeut ; la dernière publication de l'ONG sur REDD+ s'intitule : « *Des forêts et des communautés* » (Greenpeace International, 2012); la campagne menée sur la société forestière Danzer en RDC dénonce exclusivement les exactions sociales.

Pour ce qui est de l'ONG **Rainforest Foundation** (Norvège, Royaume-Uni et Etats-Unis), elle a également une activité importante en termes de politique internationale, aux côtés de Greenpeace et de Global Witness. L'antenne Norvégienne bénéficie d'un partenariat avec le Gouvernement

[581] *« Forests also serve as habitats to rare and undiscovered animal and plant species and play a key role in providing water and preventing flooding and erosion. Ending deforestation and protecting forests will not only preserve biodiversity and defend the rights of forest communities, it is also one of the quickest and cost effective ways of curbing global warming. Greenpeace is campaigning for zero deforestation, globally, by 2020.* […] *Enfin les pays industrialisés, responsables historiques du changement climatique doivent financer la protection des forêts, de la biodiversité et de leurs habitants »*
http://www.greenpeace.org/usa/en/campaigns/forests/solutions-to-deforestation/

Norvégien dans le cadre de l'Initiative internationale sur le climat et les forêts et peut à ce titre participer au FPCF en tant que membre de la délégation norvégienne. Par ailleurs, Rainforest Foundation est impliquée au niveau national dans plusieurs pays, comme la République Centrafricaine, le Pérou. L'ONG **les Amis de la Terre,** si elle n'est le représentant des ONGs dans aucune initiative multilatérale est néanmoins active au niveau internationale via les groupes de contacts. A ce titre, l'antenne américaine des Amis de la Terre a à plusieurs reprises participé aux réunions du FPCF. L'ONG **FERN** est également présente au niveau international. Elle participe également aux groupes de contacts des initiatives multilatérales et appuie activement les organisations de la société civile des pays forestiers, jusqu'à financer leur participation aux réunions du FPCF notamment.

Ces trois dernières ONGs revendiquent associer étroitement la préservation des forêts avec les droits et les moyens de subsistance des peuples autochtones et des communautés locales, à la différence de Greenpeace qui aborde les questions sociales dans un esprit différent. Dans un court dessin animé sur REDD+[582], ces ONGs et quelques autres[583] exposent leur thèse : les populations de la forêt ont de tout temps protégé les forêts, il faut donc sécuriser leurs droits. C'est en préservant leurs droits qu'on préservera les forêts naturelles. Pour elles, les vraies pressions sur les forêts résident dans les consommations de produits agricoles et forestiers des pays consommateurs (pays du Nord et pays émergents). Ce sont ces activités qu'il faut avant tout cibler. Pour ces ONGs la problématique environnementale et la problématique sociale liée aux peuples autochtones et aux communautés locales ne font qu'une[584]. Certaines de ces ONGs comme les Amis de la Terre et FERN insistent également fortement sur la responsabilité des pays du Nord dans la déforestation à cause de leurs importations[585]. Plusieurs des ONGs à l'origine du

[582] http://www.redd-monitor.org/2012/05/01/the-story-of-redd-a-real-solution-to-deforestation/. Dernier accès le 1er novembre 2013

[583] Euronatura, Forest Peoples Programme, Iroko, Pro-Regenwald, et Terra

[584] La mission de FERN est *« de parvenir à une plus grande justice sociale et environnementale, en se concentrant sur les forêts et les droits des peuples des forêts dans les politiques et pratiques de l'Union européenne »* http://www.fern.org/francais. Dernier accès le 1er novembre 2013
La mission de Rainforest Foundation est : " *to support Indigenous and traditional people of the World's rainforests in their efforts to protect their environment and fulfil their rights*" (Charity networking event. Benefiting the Rainforest Foundation. 12 June).

[585] "*Pour que les gouvernements réussissent à atténuer le changement climatique en s'attaquant au déboisement, ils doivent s'accorder sur un mécanisme équitable qui vise vraiment à stopper le déboisement et à réduire la demande de bois et de produits agricoles ainsi que d'autres causes sous-jacentes du déboisement. Un tel mécanisme récompenserait ceux qui ont déjà conservé leurs forêts. Il devrait mettre à profit les expériences des peuples autochtones et des populations du monde entier qui savent déjà comment gérer les forêts et en profiter durablement. Il y a là de nombreux enseignements à tirer.[…] Bien que REDD puisse avantager quelques communautés et la diversité biologique dans certaines régions déterminées, de façon générale il semble avoir le potentiel d'aggraver les inégalités, de rapporter très gros aux transnationales et autres grands investisseurs, et d'apporter très peu de bénéfices ou même de graves désavantages aux populations tributaires des forêts. En outre, si les gouvernements le prennent isolément, REDD pourrait détourner dangereusement l'attention de ce qu'il faudrait faire: adopter des mesures réelles et efficaces pour atténuer le changement climatique et s'adapter à ses effets*" (Les Amis de la Terre International, 2010, p. 4).

dessin animé sont membres du Caucus d'Accra dont nous allons présenter la position davantage contestataire ci-après.

- Les organisations contestataires de REDD+

Il est d'autres organisations de la société civile qui portent des voix fortement contestataires sur REDD+. C'est avant tout contre la finance carbone et son corollaire, la marchandisation du vivant qu'elles s'érigent, contre les risques de spoliation des droits des habitants et usagers de la forêt, et le renforcement du système capitaliste. Elles portent des revendications fortes pour la préservation des forêts en tant qu'écosystème riche en biodiversité et lieu de vie de populations autochtones et de communautés tributaires des forêts qu'elles associent étroitement à leur prise de position contre l'approche carbone et mercantile de REDD+. Parmi ces organisations, on trouve des mouvements sociaux comme le Caucus d'Accra sur les forêts, la Plateforme No-REDD, le groupe de Durban sur le Changement climatique et Climate Justice Now, les deux derniers étant mobilisés plus globalement pour la Justice climatique. Les préoccupations environnementales qu'ils soulèvent sont les corollaires évidents des préoccupations de justice sociale qui fondent leur propos, également empreints de velléités alter-mondialistes. « *L'accord des peuples* » adopté en Bolivie en 2010 lors d'une conférence internationale ouverte par le Président Evo Morales, reprend globalement les mêmes arguments et revendications que ces mouvements, mais il s'en distingue sensiblement par la référence centrale à la Terre Mère qu'il adopte. Enfin un acteur joue un rôle important sur la scène de la contestation de REDD+, il s'agit du blog REDD-Monitor qui se fait le relais de toutes les contestations et prend l'initiative de nombreuses analyses critiques.

Le Caucus d'Accra sur les forêts et le Changement climatique est un réseau d'une centaine d'ONGs et d'organisations de la société civile du « Sud » et du « Nord », issus de 38 pays. Il a été formé en 2008 en marge de la conférence de la CCNUCC qui s'est tenue à Accra, au Ghana. Le but du Caucus est de placer au cœur des négociations internationales REDD+ les droits des peuples autochtones et des communautés forestières et d'assurer que les efforts déployés dans REDD+ améliorent la gouvernance des forêts et ne soient pas un substitut aux réductions des émissions des pays industrialisés (Accra Caucus, 2010). "*The Accra Caucus insists that forests are not commodities, and should not be treated as a business. "Developed country governments gathered in Durban must commit to provide finance for climate change, including protection of forests without selling them as offsets which allows the North to escape their obligations to reduce emissions*""(Dooley & Horner, 2012).

Lors de la Conférence de Copenhague, l'année suivant sa création, le Caucus délivre ses messages clés, qui témoignent de préoccupations non seulement de justice sociale mais aussi écologiques. Il critique l'approche carbone qui fonde REDD+ et, rappelant que « *les forêts représentent plus que du carbone* », prône une approche de REDD+ qui garantisse intégrité et efficacité environnementales (pas de compensation des émissions des pays développés, une place prioritaire donnée aux forêts en tant qu'écosystèmes et lieu de vie des populations locales). Il demande à ce qu'un objectif prévoyant l'arrêt de la déforestation (brute) soit adopté pour l'horizon 2020, mentionne les forêts intactes, concept porté par Greenpeace, estime que les plantations devraient être exclues du périmètre de REDD+ ; seules les activités de restauration de forêts dégradées (qui supposent une réflexion écologique sur le choix des espèces et sur la zone retenue) devraient pouvoir être menées. Par ailleurs, le communiqué prend explicitement position en faveur des « *usages traditionnels durables* » de la forêt qui « *ne constituent pas de la déforestation* ». Il dénonce les activités industrielles de grande échelle et notamment destinées à l'exportation qui devraient être l'objet des mesures REDD+, en plus d'une régulation de la demande, et non pas capter les financements. Le Caucus d'Accra se fait donc largement le relais de revendications écologiques à côté de revendications de justice sociale, et de respect des droits des populations.

Quoi de plus éloquent sur la question qu'une plate-forme qui s'appelle « **No-REDD** » ? Il s'agit d'un regroupement d'associations et de mouvements internationaux et d'Amérique Latine qui rassemble au 1er mai 2012 treize organisations[586], défendant des positions anti-capitalistes et alter-mondialistes, liées à la justice sociale, aux droits des peuples autochtones et des populations rurales, à la conservation de la nature. Ils ne sont pas simplement critiques à l'égard de REDD+, ils y sont fondamentalement opposés. Pour eux, "*REDD is the wrong direction*", "*REDD/REDD+ Is NOT a Solution*" (No REDD Platform, 2011). A la différence des associations de plaidoyer sus-mentionnées, ils remettent en question les bases mêmes de REDD+ et dénoncent des écueils intrinsèques : à savoir, les liens avec les marchés du carbone, le risque de voir les émissions se poursuivre au Nord, masquées par la « compensation » au Sud, la spoliation des droits de propriété et d'usage des populations locales et autochtones etc. (No REDD Platform, 2011). Dans deux publications, ils témoignent d'expériences locales où la mise en œuvre de

[586] Indigenous Environmental Network (IEN), Rising Tide, OilWtach, REDD-Monitor, The World Rainforest Movement (WRM), Honduran Fraternal Black Organization (OFRANEH), Global Justice Ecology Project, ETC Group (Action Group on Erosion, Technology & Concentration), Ecological Communities Association of La Ceiba – Friends of the Earth, Costa Rica (COECOCEIBA-AT), Censat Agua Viva, Carbon Trade Watch (CTW), Amazon Watch, Acción Ecológica

REDD+ révèle les écueils qu'ils dénoncent. Dans une lettre ouverte[587] diffusée peu avant la Conférence de Cancun, ils interpellent les bailleurs, en dénonçant le détournement des fonds alloués par la communauté internationale pour la conservation des forêts vers REDD+[588]. Globalement, ils critiquent l'approche marchande de REDD+. Ils soulignent également les risques sur l'intégrité environnementale (risques de non-permanence, non-additionalité) et l'orientation prise vers la promotion des plantations. "*Already, there has been a strong tendency in forest carbon offset projects to support growing monoculture plantations of rapidly growing tree species, despite their negative impacts on biodiversity. This problem is exacerbated by the flawed forest definition that has been used by the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) process, which includes monoculture tree plantations as well as "temporarily unstocked areas", and allows the use of Genetically Engineered (GE) trees*"[589].

Le groupe de Durban sur le Changement Climatique est un réseau international d'ONGs, de personnes et de mouvements qui s'inscrit dans le même type de critique que le Caucus d'Accra ou la plate-forme No-REDD, mais il porte sa critique plus globalement sur la négociation changement climatique dans son ensemble. Le groupe de Durban « *rejette l'approche du changement climatique promue par les entreprises polluantes, le monde de la finance, les gouvernements du Nord et les économistes* »[590]. Si l'on se fie au président du groupe de travail de la CCNUCC sur REDD+, le groupe de Durban considère que "*REDD would transform the carbon in living trees into private property so that it can be awarded or transferred to private corporations in the North. Despite efforts to create safeguards to prevent the violation of the human rights of Indigenous Peoples and forest-dwelling communities, there is no guarantee to their effectiveness. In the worst case, REDD could inaugurate a massive land grab that would leave Indigenous Peoples and forest-dependent communities with nothing. In the North, meanwhile, REDD credits would enable fossil fuel-related corporations to maintain business as usual, to the detriment of communities affected by fossil fuel extraction and pollution*" (FIELD, 2010).

En avril 2010 s'est tenue la conférence mondiale des peuples sur le changement climatique et les droits de la Terre Mère à Cochabamba, en Bolivie. Une longue déclaration, appelée l'Accord des Peuples, a été rédigée[591] (« Accord des Peuples », 2010). Elle développe une vision de REDD+ holistique, fondée sur le respect des droits de la « Terre Mère ». Elle prône une approche alter-

[587] *Open Letter of Concern to the International Donor Community about the Diversion of Existing Forest Conservation and Development Funding to REDD+,* Platte-forme No-REDD
[588] http://climatjustice.org/tag/plateforme-no-redd/. Dernier accès le 1er novembre 2012
[589] *Open Letter of Concern to the International Donor Community about the Diversion of Existing Forest Conservation and Development Funding to REDD+,* Platte-forme No-REDD, p.1.
[590] traduit de : http://www.durbanclimatejustice.org/. Dernière consultation le 1er février 2013
[591] Conférence Mondiale des Peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère

mondialiste et dénonce les racines actuelles capitalistes (« Accord des Peuples », 2010). Ce sont les droits de la « Terre Mère » qui dessinent la vision du monde à la base de l'accord : « *le droit à la vie et à l'existence, le droit au respect, le droit au déroulement de ses cycles et de ses processus vitaux libres sans qu'ils soient troublés par l'intervention humaine, le droit de conserver son identité et son intégrité en tant qu'êtres différenciés, autorégulés et interdépendants, le droit à l'eau comme source de vie, le droit à la pureté de l'air, le droit à la pleine santé, le droit d'être libre de contamination et de pollution, de déchets toxiques et radioactifs, le droit de ne pas être modifiée génétiquement et dans son organisation, ce qui compromettrait son intégrité, son fonctionnement vital et son équilibre et le droit à un dédommagement complet et rapide pour les violations aux droits reconnus dans cette déclaration en conséquence de l'activité humaine* » (« Accord des Peuples », 2010).

Parmi les points soulevés dans l'accord figurent la définition problématique utilisée pour la forêt, une définition qui est jugée « *inacceptable* ». « *La définition de forêt utilisée dans les négociations de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, qui inclut les plantations, est inacceptable. Les monocultures ne sont pas des forêts. En conséquence, à des fins de négociation, nous exigeons une définition qui reconnaisse les forêts locales, la jungle et la diversité des écosystèmes de la terre.* » (« Accord des Peuples », 2010). Par ailleurs, les pratiques de reboisements et la conservation des forêts naturelles sont également abordées. *« Nous exigeons des gouvernements qu'ils fournissent un programme précis de reboisement des forêts originales et des jungles, que ce programme soit dirigé et géré par les peuples, en utilisant des semences d'arbres, de fruits et de flore autochtone. Les gouvernements doivent éliminer les exploitations forestières et encourager la conservation du pétrole sous la terre et que l'on arrête d'urgence l'extraction des hydrocarbures dans les forêts vierges »* (« Accord des Peuples », 2010).

La reconnaissance des droits des populations autochtones et des communautés locales est mise en avant comme le meilleur moyen pour conserver les forêts : « *La meilleure stratégie et action pour éviter la déforestation, la dégradation et protéger les forêts et la jungle est de reconnaître et de garantir les droits collectifs des terres et territoires en considérant tout particulièrement que la majeure partie des forêts et jungles sont sur les territoires de peuples et de nations autochtones, de communautés paysannes et traditionnelles* » (« Accord des Peuples », 2010).

Pour clore le panorama des mouvements et organisations fortement contestataires de REDD+, **le blog REDD-monitor** mérite le détour de par son action toute particulière sur la scène REDD+. On peut parler d'un acteur contestataire habile et zélé, même « anti-REDD+ ». Ce blog a été créé par Chris Lang activiste de l'environnement, comme il se qualifie lui-même, et auteur de nombreux rapports sur la destruction des forêts tropicales. Au cours des vingt dernières

années, il a travaillé pour de nombreuses ONGs d'environnement, aussi bien nationales (en Thaïlande) qu'internationales (parmi lesquelles World Rainforest Movement, les Amis de la Terre, Rainforest Foundation, Robin des Bois, Urgewald, Oxfam, FERN). Depuis 2008, il s'est engagé sur l'animation de ce blog, qui joue un rôle central dans le sens où il est consulté par tous les acteurs de REDD+. C'est un peu l'équivalent du *Canard enchaîné* en France : il n'est pas un acteur institutionnel de REDD+ qui ne le consulte pour vérifier qu'il ne fait pas l'objet d'un entrefilet. Des newsletters hebdomadaires sont publiées et des articles plus longs sont postés régulièrement à quelques jours d'intervalles. Il est intéressant de relever que dans l'onglet réservé aux ressources sur REDD+, le site du FPCF réfèrence le blog, « REDD-Monitor : analyses, opinions, nouvelles et points de vue sur REDD »[592].

Y sont régulièrement interpellés les grands bailleurs de REDD+ (Norvège, Allemagne), la Banque mondiale, les porteurs de projets, les bureaux d'étude impliqués dans REDD+, mais aussi, nominalement, des responsables de ces organisations ou de ces pays, comme le manager du FPCF, l' un des experts référents du FPCF, le Ministre de l'Environnement Norvégien ou encore le Président du Guyana, pour n'en citer que quelques-uns. Si les articles tournent parfois à des attaques personnelles, il n'en demeure pas moins que ce blog est particulièrement pris au sérieux et en considération par l'ensemble des acteurs. A titre d'exemple, on peut citer l'interpellation dont la Banque mondiale a fait l'objet le 29 février 2012, au sujet d'un défaut de participation dans le processus national REDD+ en cours au Honduras (Lang, 2012a). La préparation de la réponse par la Banque mondiale a fait l'objet de discussions au sommet, entre plusieurs responsables importants : le manager du FPCF, la directrice de l'unité de Finance Carbone et plusieurs membres de l'équipe de gestion du FPCF (Lang, 2012b). Certaines personnes ayant pu faire l'objet d'interpellation lui reconnaissent même, et en dépit de cela, la qualité de contre-pouvoir et d'alerte utiles (*entretien avec l'unité finance carbone de la Banque mondiale, mars 2012).*

Annexe 2.8. Une initiative participative pour l'établissement de standards sociaux et environnementaux pour REDD+ coordonnée par l'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité et CARE

A la différence des principes et critères du programme ONU-REDD, dans lesquels la dimension environnementale occupe une place équivalente à la dimension sociale (cf. annexe n°2.5), les standards sociaux et environnementaux de l'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité

[592] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/85. Dernière consultation le 1er novembre 2013.

(CCBA) sont de leur côté centrés sur les considérations sociales ; un seul principe est consacré à la biodiversité. Pour autant celui-ci traite bien la question dans la mesure où il est décliné en trois critères opérationnels et stratégiques auxquels sont associés par ailleurs divers indicateurs.

Le principe prévoit que « *le programme REDD+ préserve et renforce la biodiversité et les services fournis par les écosystèmes* ». Le premier critère définit l'horizon souhaité pour l'état des forêts : « *la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes sur lesquels le programme REDD+ a une incidence potentielle sont préservés et renforcés* ». Tandis que les deux autres critères portent sur les moyens d'atteindre cet horizon normatif, via l'évaluation des aspects environnementaux et l'ajustement des stratégies REDD+ au vu des résultats de ces évaluations (respectivement « *les effets environnementaux positifs et négatifs du programme REDD+ sur les priorités en termes de biodiversité et de services écologiques, ainsi que d'autres impacts négatifs environnementaux sont évalués en incluant les effets prévus et réels* » et « *le programme REDD+ est adapté sur la base d'une évaluation des impacts prévus et actuels pour atténuer les effets négatifs sur l'environnement et renforcer les impacts positifs* »).

Les critères et les indicateurs qui leur sont associés traitent donc bien la dialectique « *Do no harm* » et « *Do Good* » que nous avons présentée dans le premier chapitre. Par ailleurs, ils abordent de façon opérationnelle la problématique d'intégration des préoccupations environnementales dans les programmes nationaux, et ce davantage que ne le font les principes et critères du programme ONU-REDD.

En effet, l'un des indicateurs prévoit tout d'abord d'identifier, de cartographier et de prioriser les préoccupations environnementales, ce qui est une étape cruciale pour la bonne prise en compte de ces aspects par la suite[593]. Ensuite, le jeu d'indicateurs associé au premier critère couvre toutes les étapes de la mise en œuvre des programmes REDD+, depuis la formulation des objectifs jusqu'aux impacts, en passant par le type de mesure mis en place et les ressources allouées, et veille à intégrer les préoccupations environnementales à chacun de ces stades[594].

---

[593] « *5.1.1 La biodiversité et les services fournis par les écosystèmes sur lesquels le programme REDD+ a une incidence potentielle sont identifiés, classés par ordre de priorité et cartographiés à une échelle et à un niveau de détail adaptés à chaque élément/activité du programme* » (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2012, p. 11)

[594] « *5.1.2 Les objectifs du programme de REDD+ sont notamment de contribuer de manière significative à la préservation et au renforcement de la biodiversité et des services écologiques.*
5.1.3 Le programme REDD+ identifie et met en oeuvre des mesures visant à préserver et à renforcer les priorités identifiées en termes de biodiversité et de services écologiques sur lesquelles le programme REDD+ a une incidence potentielle.
5.1.4 Le programme REDD+ ne conduit pas à une conversion de forêts naturelles ou d'autres zones importantes pour la préservation et le renforcement des priorités identifiées en termes de biodiversité et de services écologiques.
5.1.5 Le programme REDD+ génère des ressources supplémentaires pour préserver et renforcer la biodiversité et les services fournis par les écosystèmes » (L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité & CARE International, 2012, p. 11)

Le second jeu d'indicateurs met en avant l'importance des évaluations stratégiques et des évaluations de suivi des considérations environnementales, en insistant sur le fait qu'identifier des fenêtres d'opportunité tout au long de la mise en œuvre des programmes REDD+ pour intégrer les résultats de ces évaluations est essentiel. Le dernier jeu d'indicateur prévoit l'ajustement des stratégies REDD+ sur la base des résultats des évaluations.

Par rapport au programme ONU-REDD dont le seul impératif était de ne pas convertir de forêts naturelles -dans les autres cas, il s'agissait d'éviter ou de minimiser les impacts négatifs-, les standards environnementaux sont plus ambitieuses, puisqu'ils demandent de ne pas détruire non seulement des forêts naturelles mais également des zones non boisées de forte biodiversité.

Les standards sociaux et environnementaux du CCBA et de CARE élaborés dans un large processus participatif proposent des critères et des indicateurs opérationnels permettant de bien prendre en compte les considérations environnementales dans les stratégies REDD+. Le seul bémol que nous puissions formuler concerne le traitement de la dégradation, de la conversion directe ou indirecte de forêts naturelles et du double potentiel des actions REDD+ (enrayer des phénomènes dommageables vs. être en soi des actions de gestion avec des conséquences positives ou négatives), des questions qui étaient traitées de façon plus explicite par les principes et critères du programme ONU-REDD.

Annexe 2.9. Articles publiés sur le FPCF par le blog REDD-Monitor sur la période 2008 - 2012

Date	Titre de l'article
16-mars-12	Honduras: World Bank, REDD and the right to consultation of indigenous peoples – a response from OFRANEH
08-mars-12	A response from the World Bank's Benoît Bosquet about consultation with Indigenous Peoples in Honduras
29-févr-12	World Bank's FCPF fails to consult with Indigenous Peoples in Honduras
28-févr-12	Will Germany insist on free, prior informed consent in the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility?
22-nov-11	Bad for the climate, risky for farmers, good for the World Bank: Andrew Steer's proposal for "success in Durban"
09-nov-11	World Bank's Benoit Bosquet on REDD: "It's probably good to take the time to get

	things right"
02-nov-11	Carbon Fund Risks Undermining REDD Readiness
04-oct-11	Can REDD save the forests of the Republic of Congo?
31-août-11	Can REDD protect the Mabira forest in Uganda?
03-août-11	New report exposes illegal timber trade from Laos to Vietnam
20-mai-11	NGO letter to Forest Carbon Partnership Facility highlights "Emerging Accountability Gap"
27-avr-11	Mind the gap: Indigenous Peoples' rights and REDD
26-avr-11	"The black box is a problem for everybody." Benoît Bosquet comments on McKinsey's cost curves
15-avr-11	A wolf in sheep's clothing: REDD questioned in Cross River State, Nigeria
02-avr-11	Missing the point: A response from the World Bank's Benoît Bosquet about Cambodia's REDD Readiness Preparation Proposal
29-mars-11	Cherry-picking in Cambodia: Some questions for Jürgen Blaser about Cambodia's REDD Readiness Proposal
15-mars-11	Smoke and Mirrors: A critical assessment of the Forest Carbon Partnership Facility
10-mars-11	Can REDD protect Virachey National Park in Cambodia?
08-mars-11	AIDESEP critique of Peru's Readiness Preparation Proposal
02-mars-11	Can REDD protect Prey Long forest in Cambodia?
23-févr-11	Two critiques of REDD in Cameroon, from Forest Peoples Programme and CIFOR
08-mars-11	The role of the World Bank in carbon finance: New report from the Bretton Woods Project
02-nov-10	Indigenous peoples' organisation in Peru demands "an indigenous REDD outside of carbon market negotiations"
29-sept-10	Everything you always wanted to know about REDD but were afraid to ask (part 1)
27-août-10	Shift2Neutral's big REDD deal in the Democratic Republic of Congo
25-mai-10	World Bank's FCPF in Indonesia fails to address civil society concerns
16-mai-10	NGO statement raises concerns about Democratic Republic of Congo's Readiness Preparation Proposal
10-déc-09	Two new reports highlight the problems with REDD in the Congo Basin
06-oct-09	REDD concerns deepen in Indonesia
27-août-09	Carbon in the forests of Guyana: Janette Bulkan
12-août-09	Will the World Bank ever learn? IFC violates its own standards in palm oil sector in

	Indonesia
14-juil-09	Marcus Colchester on "Safeguarding Rights in the FCPF"
01-juil-09	World Bank bulldozes ahead with REDD in Guyana and Panama
02-juin-09	Indonesian NGOs call for transparency, consultation and rights in REDD plans
18-mai-09	How the World Bank explains REDD to Indigenous Peoples
17-avr-09	World Bank's Forest Carbon Partnership Facility is going ahead "without significant participation by indigenous peoples or civil society"
18-mars-09	"Cogiendo atajos": FERN/FPP report available in Spanish
12-mars-09	World Resources Institute review of World Bank-approved R-PINs finds critical issues are "conspicuously missing"
02-mars-09	FCPF's "poster child" would reward forest destroyers in Indonesia
18-févr-09	"Honest engagement": The need for transparency and civil society participation in REDD
12-janv-09	NGO listserv on the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility
05-déc-08	World Bank admits "We will make mistakes" on REDD
02-déc-08	World Bank FCPF: NGOs say it's "failing forests and peoples", indigenous leader calls for suspension of REDD activities
15-nov-08	Papua government bans REDD NGOs and carbon traders: sham of FCPF 'readiness plan' exposed
14-nov-08	World Bank approves R-PIN for Paraguay despite lack of consultation with Indigenous Organisations
10-nov-08	The World Bank Forest Carbon Partnership Facility: REDDy or not, here it comes!
27-oct-08	Nature Conservancy role in World Bank REDD initiative highlights growing US NGO isolation on forests and climate policy

Annexe du troisième chapitre

Annexe 3.1. Définition des termes couramment employés en évaluation

Plusieurs termes associés à une logique instrumentale de la pratique d'évaluation sont couramment employés dans la littérature en évaluation. Leurs définitions peuvent varier sensiblement. Celles que nous donnons ci-dessous sont issues du glossaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2002), de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) (Guedes Vaz & al, 2001), et d'un ouvrage de synthèse en évaluation environnementale (Crabbé & Leroy, 2008).

Les termes « réalisations » (*outputs*), « résultats » (*outcomes*) et « impacts » correspondent aux effets escomptés du programme. Ils se distinguent les uns des autres par leur nature et le stade auquel ils se produisent.

• Les « réalisations » correspondent aux produits immédiats du programme (comme l'organisation d'atelier, la publication de standards de mise en oeuvre, l'élaboration de lignes directrices pour telle ou telle activité du programme etc.). Elles peuvent être définies comme « *la quantité et la qualité des produits et des services délivrés par les décideurs* » (OECD, 2002).

• Les « résultats » correspondent, quant à eux, aux effets du programme en termes de changement de comportement des personnes ciblées par le programme, c'est-à-dire le groupe cible (*target group*). C'est « *la réponse du groupe cible aux réalisations* ».

• Les « impacts » correspondent aux résultats finaux, observables à moyen et long termes. Ce sont tous les effets visés *in fine* par la politique. Ils peuvent être « *positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits directement ou non, intentionnellement ou non* » (OECD, 2002). Dans le cas d'une politique environnementale, il s'agira des effets bio-géophysiques sur le milieu.

Annexe 3.2. Une définition plurielle de l'évaluation

« *Evaluation is the process of determinating the merit, worth, and value of things* » écrit E. Vedung (2005, p. 2) qui cite M. Scriven, chercheur américain émérite en évaluation. Dans cette définition, les notions de *formation d'un jugement de valeur* et de *processus* sont centrales. Si les définitions de l'évaluation sont multiples, elles se rejoignent pourtant sur le fait que l'appréciation de la valeur est l'élément constitutif de l'évaluation (Lehtonen, 2005).

Stufflebeam soulève quant à lui la question de la finalité de l'évaluation. Pour lui, « *l'évaluation est considérée comme une étude conçue et menée pour accompagner un public donné à apprécier la valeur d'un objet*

»[595]. La question de la production de connaissances à destination de certaines parties prenantes est reprise par d'autres auteurs (Alkin, 2004), le public ciblé ou l'objectif de la production de connaissances n'étant pas forcément spécifié ou pouvant varier d'un auteur à l'autre. Ainsi, pour Owen, « *il y a un besoin d'étendre la définition d'évaluation au-delà du jugement de valeur. […] L'évaluation doit être vue comme une production de connaissances, bornée par le besoin de fournir des informations relatives au programme, à des audiences identifiées qui ont un intérêt légitime dans le programme* »[596] (Traduit de Alkin, 2004, p. 359).

Plusieurs auteurs mettent l'accent sur la dimension scientifique de la démarche, et notamment le recours nécessaire à des « *enquêtes empiriques rigoureuses* » lorsque l'évaluation est conduite en sciences sociales (Crabbé & Leroy, 2008; Owen, 2007; Wholey & al, 2004).

Dans son ouvrage de référence *Policy and program evaluation*, Vedung quant à lui restreint le champ d'application de l'évaluation, à l'action publique et la cantonne à une démarche rétrospective. Dans ce cadre, il définit l'évaluation comme : « *a careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of goverment interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations* » (Vedung, 2005, p. 3). Il se prononce sur la finalité de l'évaluation et sur le caractère scientifique de l'exercice.

Dans un registre non académique, l'OCDE considère pour sa part que « *le terme « évaluation » désigne […] un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée »* et donne comme terme connexe celui d' « *examen* » (OECD, 2002, p. 21). Par rapport aux autres définitions, elle fait en plus référence au moment de l'évaluation dans la mise en œuvre de la politique à étudier, considérant que les évaluations peuvent être *ex-ante*, *in-itinere* ou *ex-post*. Elle précise son propos en définissant l'évaluation comme « *l'appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en oeuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds* » (OECD, 2002, p. 21).

---

[595] *"In this study, evaluation means a study designed and conducted to assist some audience to assess an object's merit and worth"* (Stufflebeam, 2001).

[596] *"There [is] a need to expand the definition of evaluation over and above the judgement of worth. My view [is] that evaluation should be seen as knowledge production activity, bounded by the need to provide program-related information to identified audiences what had a legitimate interest in that program".*

Annexe 3.3. L'évaluation, un domaine de recherche académique trans-disciplinaire

L'évaluation paraît aujourd'hui comme un champ de pratique et de recherche transdisciplinaire, de par ses objets et ses approches théoriques. S'y côtoient différents paradigmes comme les paradigmes constructivistes et positivistes, le paradigme réaliste. La diversité des approches actuelles pratiquées en évaluation est bien rendue par la métaphore de la vague proposée par Vedung (2010). Pour lui quatre paradigmes se sont succédés au fil du temps dans le domaine de l'évaluation. Tels des vagues, ils ont laissé des sédiments qui constituent le paysage actuel de la pratique de l'évaluation et le terreau de la recherche en évaluation.

• la vague « guidée par la science » des années 1960, suppose les décideurs rationnels et leurs décisions fondées sur des analyses scientifiques « objectives » ;

• la vague « orientée par le dialogue » des années 1970, s'inscrit dans un paradigme constructiviste et place la participation au cœur de l'évaluation ;

• la vague « néolibérale » à la fin des années 1970, est mieux connue sous l'appellation de Nouvelle gestion publique (Naudet, 2012) ;

• la vague de « la preuve » (*evidence*), place au cœur de l'évaluation l'expérimentation scientifique quantitative et prône la réalisation d'essais contrôlés randomisés.

La recherche en évaluation est abordée sous des angles divers aussi bien par les sciences sociales - sciences de gestion, sociologies, sciences économiques ou encore sciences politiques – que par les sciences de l'ingénieur. Les approches qui sont mobilisées dans chaque discipline diffèrent grandement. Selon Fitzpatrick et al. (2004), près de soixante approches ont été développées entre 1960 et 1990. Cette diversité reflète la variété des points de vue, des disciplines d'origine des évaluateurs, des conceptions que ceux-ci se font de la rigueur méthodologique ou encore de ce qui constitue on non une « bonne » politique.

Les réflexions en matière d'évaluation sont également nombreuses dans la littérature non-académique, la littérature dite « grise ». Des institutions comme la Banque mondiale, l'OCDE sont connues pour leurs travaux en matière d'évaluation et leurs cadres méthodologiques. Dans

les institutions pratiquant l'évaluation, les normes développées par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE font par exemple référence[597].

Annexe 3.4. Au croisement de plusieurs ouvrages de synthèse, les questions clés posées par l'évaluation

Chacun des travaux auxquels nous allons faire référence dans cette annexe éclaire le champ de recherche en évaluation à sa façon, en définissant « l'évaluation » selon un cadrage normatif qui lui est propre, en se rapportant à certaines approches théoriques et non à d'autres, enfin, en mettant l'accent sur des éléments qu'il estime essentiels en évaluation. Ces différents panoramas sont l'occasion pour nous, d'une part de souligner des aspects clé de l'évaluation et d'autre part d'aborder certaines approches d'évaluation que nous avons déjà mentionnées en présentant la monographie de Stufflebeam (cf. chapitre 3 (V.1)) et de mettre en avant les apports clés de ces différentes approches en matière d'évaluation de l'efficacité.

- La dimension participative de l'évaluation comme paramètre discriminant : la classification de Fitzpatrick et al (2004)

La classification proposée dans *Program Evaluation, Alternatives. Approaches and Practical Guidelines* (Fitzpatrick *et al.*, 2004), met l'accent sur le niveau d'importance accordé au débat et à la délibération dans la conduite de l'évaluation, en particulier au moment de la formulation du jugement, en utilisant un gradient « délibératif–utilitaire ». A l'extrémité « délibérative » du gradient, on trouve les approches « *orientées vers les participants* » (*participant-oriented*), qui recoupent largement les approches du registre social et de plaidoyer (*« social agenda/advocacy approaches »)* de la classification de Stufflebeam. L'implication des parties prenantes y est vue comme une priorité pour déterminer les critères, les besoins, les valeurs et les conclusions de l'évaluation. Se retrouvent dans cette catégorie : l'évaluation « réactive » (*responsive-evaluation*) (Stake, 2003), dans laquelle l'évaluateur est envisagé davantage comme facilitateur que comme analyste, l'évaluation «*naturaliste*» (Guba & Lincoln, 1989), l'évaluation « centrée sur l'utilisation » (*utilization-focused*) (Patton, 2008) ou encore l'évaluation « capacitation » (*empowerment evaluation*) (Fetterman, 2001), que nous avons abordées dans le troisième chapitre (partie V.1).

597 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTGLOREGPARPROG/0,,contentMDK:21178261~menuPK:4426473~pagePK:64829573~piPK:64829550~theSitePK:4426313,00.html. Dernière visite le 1er février 2013.

A l'autre extrémité du gradient, l'extrémité « utilitaire », on trouve les approches « orientées par les objectifs » (*objective-oriented*), qui s'intéressent avant tout à la conceptualisation et au cadrage de l'évaluation. Figurent l'approche traditionnelle centrée sur l'« atteinte des résultats » (*goal-attaintment*) mais aussi l'approche « libérée de tout objectif » (*goal free*) que nous avons également abordées dans le troisième chapitre. Figurent aussi les approches « fondées sur les théories » (*theory-based ou theory-driven)* (Chen, 1990; Rogers & al, 2000).

A mesure que l'on progresse le long du gradient, du pôle « délibératif » vers le pôle « utilitaire », on trouve d'abord les approches « orientées vers l'expertise » (*expertise-oriented*), qui traitent la participation des experts à l'évaluation. Figurent les « revues par les pairs » (*peer review*), les panels d'experts *ad hoc* ainsi que l'approche « critique » (*connoisseurship and criticism*) (Eisner, 1986). On trouve ensuite les approches « orientées vers les consommateurs » (*consumer-oriented*), destinées à offrir des connaissances aux consommateurs et destinataires du programme sur les réalisations de celui-ci (mentionnées par Stufflebeam dans les approches ayant trait à l'amélioration de la politique et à la redevabilité *(improvement/accountability approaches)*). On trouve enfin les approches « orientées vers la gestion du programme » (*management-oriented*), destinées à informer et éclairer les décideurs et les gestionnaires du programme ; l'approche emblématique est l'approche intégrative « contexte, ressources, processus et produits » (*Context, Inputs, Process and Products*), développée par Stufflebeam (Stufflebeam, 2001), qui analyse le programme à tous ses stades.

- La méthode, la valeur et l'utilisation : les points de focalisation des approches en évaluation selon Alkin, 2004

Dans son ouvrage de référence *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences* , Alkin (2004) propose une image vivante de la recherche américaine en évaluation au cours de la seconde moitié du XXe siècle, sous la forme d'un arbre. Cet arbre a deux racines qui caractérisent, selon lui, les fondements de la recherche en évaluation : la demande de redevabilité (*accountability and control*) et l'ancrage en sciences sociales (*social inquiry*). Par ailleurs, cet arbre généalogique de l'évaluation possède trois branches principales qui définissent trois dimensions essentielles pour toute théorie en évaluation : la méthode, l'attribution de la valeur (c'est à dire le jugement formulé sur le programme) et l'utilisation de l'évaluation. L'auteur s'est efforcé de positionner sur ces trois branches les chercheurs américains en évaluation qui ont « *apporté des contributions significatives* » à l'une des trois questions mentionnées *supra.* Pour ce faire, l'ouvrage d'Alkin rassemble les témoignages de ces chercheurs sur les fondements de leur parcours de recherche et leur vision de l'évaluation.

La formation de la valeur apparaît être le point d'intérêt d'approches très diverses allant du paradigme positiviste au paradigme constructiviste. On retrouve des approches qui reconnaissent aux experts la légitimité de révéler la valeur des choses, comme l'évaluation « critique » (*connoiseurship* et *criticism*) (Eisner, 1986). Mais on trouve aussi les approches « partisanes » (*advocate-adversary)* (Wolf, 1975) qui soulignent la pluralité des constructions possibles du jugement. On y trouve également l'approche constructiviste « naturaliste » (Guba & Lincoln, 1989), l'approche « délibérative et démocratique » (House, 2000), et l' « évaluation réactive » (Stake, 2003). Une place centrale est accordée à la question de l'utilisation de l'évaluation. Elle fait l'objet de nombreux travaux, ceux de Patton (2008) avec son approche « centrée sur l'utilisation » (*utilization-focused*) étant les plus connus. Dans les travaux qui se sont penchés exclusivement sur des questions de méthodes, on trouve les approches quantitatives (comme les *expériences* et *quasi-expériences*), mais également les approches qualitatives, comme les approches « fondées sur les théories » (*theory-based ou theory-driven)* auxquelles Chen (1990) a beaucoup contribué, ou encore les approches politiques portées par Weiss (1999, p. 200).

- Le moment de l'évaluation : le méta-modèle de synthèse d'Owen, 2007

Dans son ouvrage *Program Evaluation, Forms and Approaches*, Owen (2004) propose pour sa part un méta-modèle des approches en évaluation qui repose sur 5 « formes » d'évaluation. Chacune de ces formes répond à un objectif spécifique de production de connaissance à un stade donné de la mise en oeuvre du programme. Cette classification aborde la question critique du moment de l'évaluation et de sa fonction de production d'information. Elle mêle explicitement des approches empruntées au domaine de la gestion avec d'autres approches clairement issues des sciences sociales.

Les évaluations d'« impact » visent à créer de la connaissance sur le succès et les conditions de succès de l'intervention, une fois celle-ci bien avancée. C'est au sein de ce dernier groupe que l'on retrouve les évaluations d'efficacité et les audits de performance. On y trouve aussi l évaluation « réaliste » (Pawson & Tilley, 1997), approche majeure en évaluation – pourtant omise dans de nombreuses classifications.

Les évaluations de « suivi » (*monitoring*) reposent sur le suivi de la mise en oeuvre de l'intervention comme garantie de qualité. Elles répondent à une demande de redevabilité.

Les évaluations dites « interactives » (*interactive*) ont pour but d'améliorer les interventions, dans le courant de leur mise en oeuvre, à travers le partage d'information. Les évaluations de ce type correspondent aux approches sociales et de plaidoyer abordées dans le troisième chapitre (partie V.1). Cette forme d'évaluation de type procédural a pour finalité l'implication des parties prenantes dans l'évaluation. L'apprentissage tiré de la mise en oeuvre de l'intervention et l'amélioration de celle-ci sont envisagés à travers l'appropriation et la discussion de l'intervention par les parties prenantes.

Les évaluations de « clarification » (*clarificative*) s'attachent, quant à elles ; à rendre explicite l'intervention, dans le courant de sa mise en oeuvre. Elles visent à rendre compte de la cohérence des activités menées par rapport aux objectifs fixés et à analyser le processus de mise en oeuvre. On trouve notamment les approches « fondées sur les théories » (*theory-based*), qui proposent de reconstituer les hypothèses et liens causaux du modèle, les évaluations *ex ante* ou encore les évaluations qui cherchent à déterminer si le programme est évaluable, avant de lancer toute évaluation (*evaluability assessment*).

Quant aux évaluations « proactives » (*proactive*), elles répondent à un souci de synthèse de l'information avant la mise en oeuvre du programme ou à ses débuts. Le but est d'aider à la conception ou la redéfinition de l'intervention, au regard d'expériences passées, ou d'une bonne connaissance du contexte de mise en oeuvre. Elles correspondent à la phase de conception du programme, avec notamment les « analyses de besoin ».

- <u>Un focus sur les évaluations d'efficacité : l'ouvrage de Vedung, 2005</u>

Dans son ouvrage *Public Policy and Program Evaluation*, Vedung (2005) propose une taxonomie des modèles d'évaluation dans laquelle il ne s'intéresse qu'aux modèles de type *substantiel*, centrés sur les résultats du programme, et non aux modèles *procéduraux*, qui portent sur certaines caractéristiques de la mise en oeuvre du programme, comme la délibération et la démocratie par exemple, l'équité, la participation ou encore la légalité. Les modèles pour l'évaluation d'efficacité y occupent une place centrale. Ils côtoient les modèles économiques qui mettent en regard les résultats du programme avec les coûts, en attribuant on non en amont une valeur économique aux résultats (respectivement modèles d'efficience et modèles de productivité).

Vedung distingue plusieurs modèles d'évaluation de l'efficacité, selon la question organisatrice (*organizer*) qui fonde l'évaluation. Ces modèles témoignent d'un degré d'implication des parties

prenantes variable, que ce soit au stade de cadrage de l'évaluation ou au moment de la formulation du jugement de valeur. Au modèle classique d' « atteinte des objectifs » (*goal attainment model*), pour lequel le programme est évalué au regard de ses propres objectifs, répond le modèle « centré sur les clients » (*consumer oriented model*) qui postule que l'évaluation doit être réalisée relativement aux besoins et aux préoccupations des clients du programme, et que ceux-ci doivent être les principaux interlocuteurs de l'évaluateur lors de la conduite de l'évaluation.

Le modèle « centré sur les parties prenantes » (*stakeholder model*), correspond aux approches « réactives » que nous avons déjà mentionnées, dans lesquelles les parties prenantes concernées par le programme sont censées jouer un rôle central dans l'évaluation. On peut lui voir comme pendant les modèles professionnels, et notamment les revues par les pairs, que Vedung ne considère pas comme des modèles d'efficacité. Ils « *ne donnent pas d'indication sur la question substantielle qui va guider l'évaluation [comme l'efficacité ou l'efficience] mais sur […] comment l'évaluation va être menée. Ce modèle nous dit seulement que l'évaluation va être conduite par des confrères* »[598] (Traduit de Vedung, 2005, p.88).

Le modèle des « effets secondaires » (*side-effects model*), qui invite à prendre en compte les effets non attendus et celui « libéré de tout objectif » (*goal free model*) qui questionne la fixation initiale d'un cadre d'évaluation et propose de conduire l'évaluation sans aucun objectif *a priori,* montrent la diversité des postures possibles pour le cadrage des évaluations d'efficacité. Enfin, l'approche « englobante » (*comprehensive model*), qui s'intéresse non seulement aux *réalisations* et aux *résultats* mais aussi à la mise en oeuvre globale du programme, est une forme d'évaluation de processus.

Annexe 3.5. Entretiens menés au niveau national

Figurent **en gras** les entretiens qui sont référencés dans le manuscrit

Mexique		
	Organisation	**Date**
ONG et association de la société civile	ONG U'Yo'Olche	juillet et août 2011
	Centre mexicain de droit de l'environnement (Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA))	août 2011
	ONG Tropicarural	juillet 2011
	membre de l'ejido de Carillo Puerto	juillet 2011

598 *"Peer review is an institutional model of evaluation. It does not indicate the substantive question to be asked but how the evaluation is to be organized. The model only tells you that evaluations ought to be carried out by equals"* (Vedung, 2005, p. 88).

	Président d'une association d'éjidos	août 2011
	UNORCA	**juillet 2011**
	expert indépendant	juillet 2011
institution académique	EcoSur	août 2011
organisation internationale	Programme des Nations-Unies pour les Développement (PNUD)	août 2011
administration	Service déconcentré dans l'état du Quintana Roo du Ministère en charge de l'agriculture (SAGARPA)	août 2011
	Commission nationale pour la Biodiversité (CONABIO) - Corridor Biologique Mésoaméricain	**août 2011**
	Institut forestier (Instituto Forestal)	juillet 2011
	Secrétariat en charge de l'environnement pour l'état du Quintana Roo (SEMA)	août 2011
	Service déconcentré dans l'état du Quintana Roo de la Commission nationale des forêts (CONAFOR)	**août 2011**
	Secrétariat en charge de l'agriculture pour l'état du Quintana Roo (SEDARI)	***août 2011***
	Inspection fédérale de protection de l'environnement (PROFEPA)	**août 2011**
	Service déconcentré dans l'état du Quintana Roo du Ministère en charge de l'environnement (SEMARNAT)	**août 2011**

République du Congo		
	Organisation	**Date**
administration	Ministère du Développement Durable, de l'Économie Forestière et de l'Environnement (MDDEFE)	mai 2010
	Point focal Convention sur la diversité biologique	mai 2010
	Ministère du Développement Durable, de l'Économie Forestière et de l'Environnement (MDDEFE) - Service National des Reboisements	mai 2010
	Ministère de l'économie, du Plan et de l'aménagement du territoire et de l'intégration	mai 2010
	Ministère des Mines, des Industries minières et de la Géologie	**mai 2010**
	Ministère des affaires foncières et du domaine public	mai 2010
	Ministère des hydrocarbures et de l'énergie	**mai 2010**
institution académique	Faculté des sciences, Université Marien N'gouabi et Centre de Recherche sur la Conservation et la Restauration des Terres (CRCRT)	mai 2010
institution de coopération	Agence AFD	mai 2010
	Commission européenne	**mai 2010**
ONG et	Association des Peuples Autochatones du Congo (APAC)	mai 2010

association de la société civile	Fédération des ONG de Développement du Congo (FECONDE)	mai 2010
	Convention Nationale des Associations et ONG de Développement et d'Environnement du Congo (CONADEC)	mai 2010
	Observatoire Congolais du droit de l'environnement	mai 2010
	REM - Forest Monitor - OI FLEGT	
	Wildlife Conservation Society (WCS)	**mai 2010**
	WWF République du Congo	**mai 2010**
	expert national ayant participé à l'élaboration de la R-PP	mai 2010
	expert national ayant participé à l'élaboration de la R-PP	mai 2010
	expert national ayant participé à l'élaboration de la R-PP	mai 2010
bureau d'étude	Forest ressource management (FRM)	mai 2010

Colombie		
	Organisation	**Date**
administration	**Ministère de l'environnement, du logement et du développement territorial (Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT))**	**avril - mai 2010**
	Unité des parcs nationaux naturels (Unidad de Parques Nacionales Naturales)	mai 2010
	Ministère de l'agriculture et du développement rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)	avri 2010
	Département national de planification (Departamento Nacional de Planeacion)	**mai 2010**
	Ministère de l'inétrieur et de la justice, groupe de consultation préalable (Ministerio del Interior y de la justicia - Grupo de consulta previa)	mai 2010
	autorités autonomes régionales (corporacion autonomas regionales MASBOSQUES)	mai 2010
centre de recherche	Insitut d'hydrologie, de météorologie et des études environnementales (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM)	avril 2010
	Institut de recherche sur les ressources biologiques Alexandre von Humboldt (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos - Alexander von Humboldt)	mai 2010
organisation de coopération	Agence internationale américaine pour le développement (USAID)	mai 2010
	Banque mondiale	mai 2010
association de la société	Fonds pour l'action environnementale et l'enfance (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez)	avril 2010

	Corporacion Ecoversa	avril 2010
	Organisation des peuples indigènes de l'Amazonie colombienne (OPIAC)	avril 2010
	Fundación Natura	avril 2010
	WWF Colombie	**mai 2010**
	Conservation Internationale Colombie	avril 2010
bureau d'étude et organisation privée	ONF Andina	avril 2010
	Mercados Verdes	mai 2010
	corporation nationale de recherche et de soutien forestier (Corporacion Nacional de Investigacion y Fomento Forestal (CONIF))	mai 2010

Annexe 3.6. Entretiens menés au niveau international

Figurent **en gras** les entretiens qui sont référencés dans le manuscrit

	Organisation	**Date**
ONG	**Bank Information Center**	**novembre 2010**
	FERN	**février 2012**
	World Ressource Institute	octobre 2010
	Global Witness	octobre 2010
	Alliance pour le carbone, les communautés et la biodiversité	octobre 2010
	Right and Ressources Initiative	octobre 2010
	Greenpeace	novembre 2010
	Rainforest Foundation Norvège	mars 2012
institutions internationales	**Banque Mondiale. Département géographique Amérique du Sud, unité en charge de l'application des politiques de sauvegarde**	**octobre 2010**
	Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique	**mars 2012**
	Fonds pour l'Environnement Mondial	octobre 2010
experts du FPCF	**Panel consultatif technique *ad-hoc***	**octobre 2010**
	Panel consultatif technique ad-hoc	novembre 2011
bailleurs du FPCF	**Commission Européenne, Direction Générale du Climat**	**février 2012**
	délégué de la coopération allemande (KfW)	**octobre 2012**
	Agence Française de Développement	**juin 2009**
	Agence Française de Développement	**juin 2012**
	Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie français	**février 2013**

	Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie français	**février 2011**
	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes français	**février 2011**
pays forestiers membres du FPCF	**Point facal de l'Argentine au FPCF**	**juin 2010**
	Point Focal du Pérou au FPCF	**mars 2011**
	Point Focal de la Colombie au FPCF	**avril 2010**
	Point Focal de la République de Centre Afrique au FPCF	**novembre 2011**
	Point Focal du Mexique au FPCF	**mars 2010**

Annexe 3.7. Grille d'entretien

Nous avons personnalisé le guide d'entretien pour chaque entretien conduit. Ci-dessous, sont présentés les guides d'entretien standards utilisés pour les donneurs et les pays forestiers, ainsi que le guide d'entretien personnalisé pour l'interview, en 2012, de l'ONG FERN.

Guide d'entretien standard avec les bailleurs du FPCF et avec les pays forestiers

About your affiliated institution:

Which Ministry/Institution/Organization do you belong to?

Is it Focal Point REDD? Focal Point CDB?

What are you in charge of?

Which specific aspects of REDD does your institution focus on and why?

About the FCPF process:

Do you think the FCPF holds a key position in the landscape of REDD-readiness initiatives? Why?

Do you think the FCPF has evolved a lot? How?

According to you, which important things have occurred? Positive and negative ones.

According to you, what are the remaining challenges?

What do you think about guidance? Are they appropriate? Are there shortcomings?

What do you think about the governance of the PC in practice? *(The search for consensus, the involvement of Civil Society, the place of the TAP expertise...)*

What do you think about the TAP process? *(Evolution, quality, usefulness, support to decision-making, support to REDD countries)*

What do you think about the assessments of Civil Society *(WRI, Global witness, joint-statements…)*? *(Evolution, quality, usefulness, support to decision-making, support to REDD countries)*

About your participation in the FCPF :

REDD+ countries: How important is the FCPF in your country in comparison with other initiatives?

What were your motivations to participate in the FCPF? *(in particular in comparison with the UN-REDD?)*

What are your expectations?

What are your concerns?

REDD+ countries : Are you facing some major difficulties? Which ones?

On which sources of information do you rely when assessing the R-PPs? How? *(R-PPs, TAP reviews, PC reviews, NGOs' assessments, reviews your institution is mandating, in-countries partners, embassies…)*

Donors: Do you have some particular regional interest?

About REDD framing :

Donors: Do you expect countries to achieve also Conservation and Biodiversity goals, within REDD?

REDD+ countries: With REDD, do you try to achieve both Carbon and biodiversity goals? Do you think the R-PP is an opportunity for that? What are the difficulties?

Do you consider as a priority the implementation of REDD+ measures guarantying the protection of Indigenous People livelihoods and the respect of their rights?

Donors: Do you expect countries to first focus on natural forests deforestation within the all set of REDD+ activities?

REDD+ countries: Do you consider first focusing on natural forests deforestation within the all set of REDD+ activities?

Donors: Would you expect countries to rely on the REDD + standard of the CCBA?

REDD+ countries: Do you plan to rely on the REDD + standard of the CCBA?

Do you think the FCPF process is relevant in promoting the above-mentioned considerations? What does contribute to that *(guidance, TAP, SESA, Civil society involvement…)?* How to improve it?

Guide d'entretien personnalisé avec l'ONG FERN

Presentation of my study

In a few words,, my PhD deals with the so-called "environmental aspects" or "environmental co-benefits" of REDD+. And my case study is the FCPF. I am analysing the FCPF process over a period of 3 years (from mid-2009 to mid-2012) and trying to highlight to what extent the FCPF is dealing with such aspects [to what

extent we might consider the FCPF relevant and effective in handling the environmental issue of tropical deforestation]. That for, I am carrying out a strategic analysis focusing 1) on the content of the majority of the outputs and outcomes of the FCPF as well as 2) on the related decision making, trying to highlight who is advocating for a better relevance and effectiveness and how.

Interview Guide

Your vision of REDD+

What do you think about the REDD+ mechanism under design? Do you think it can really enable to reduce gross deforestation and degradation? Under which specific conditions? Are they any shortcomings?

Which are the main features of REDD+, FERN focus on and advocate for? (i.e. governance, peoples rights, environmental co-benefits, land tenure etc…) / from which perspective do you consider the REDD+ issue? In the report *Smokes and mirrors*, plenty of issues are highlighted > are they all FERN's main concerns? How would you define a relevant and effective REDD+ national strategy?

Do you think it is possible to say in general what would be a relevant and effective national strategy *from an environmental point of view*? If yes, what would you say in a few words?

In the REDD+ field, how would you situate your organisation among the main other social and environmental INGOs involved in the REDD+ readiness (such as Global Witness, Greenpeace, Rainforest Foundation, WWF, TNC, CI, EDF, FPP etc.)?

Can you tell me a bit more about your collaboration with Forest People Program on REDD+ (I refer to the joint publications of "Cutting Corners" & "Smoke and mirrors") ?

Can you give me an overview of your involvement in the REDD+ readiness phase & REDD+ international negotiation (at the global policy level, at the national level, at the local level…)?

In which countries are you working in particular? What are you doing specifically in the Congo Basin countries? Who are your partners?

Relationship with the FCPF

Your general point of view.

I red carefully your analysis of the FCPF in *Smokes and Mirors*, nevertheless, I would like to ask you : Today, beginning 2012, what would you like to tell me about the FCPF? What do you think about the FCPF (importance, role, relevance …) ?

According to you, what are the main achievements / positive features of the FCPF process, if any, to date ?

What are its major shortcomings? *Smokes and Mirors* raises a lot of criticisms on the FCPF as it was in the early 2010. Do you think 2011 has provided some positive answers / guaranties to your (or some of your) concerns ? as regards MDP, SESA, Carbon Fund, R-package.

What is FERN's point of view on the UN-REDD program?

Your links with the FCPF (direct & indirect)

Do you try to influence or make some inputs to the FCPF? How?

Among the FCPF participants and observers, and the World Bank, who are your major representatives (interlocutors) ? Which kind of relationships do you have?

Does FERN belong to the NGOs contact Group of the FCPF, led by Bank Information Center ?

If not, why?

If yes : to what extent are you involved ? On which issues in particular?

It seems to me that FERN has never participated in the FCPF meetings. Why?

As other NGOs are you supporting any national actors to get more involved in the FCPF process? Which stakeholders / organizations? How? Is it an easy task? That for, do you have any direct or indirect support (from WB, donors, REDD+ countries REDD+ focal points or else).

About the report "Smoke & mirrors"

What was your aim(s) when publishing this report? Did it have the impacts you were expected? Do you think it has been influencing the FCPF process?

I have never seen any reference made by FERN to the Inspection Panel. And yet, it is a rightly threat used by NGOs. What about you?

In relation to the FCPF process, Outputs and outcomes.

Do you think the FCPF is dealing well with the "so-called" environmental "co-benefits"? Why? How? Who is pushing for that?

Do you think that the quality of the R-PPs presented so far to the FCPF has improved with time? Do you have any opinion on the review process led by the Technical Advisory Panels? by the peers? Are they any shortcomings? To what extent do you think, they influence the decision making? And help to improve the quality of the R-PPPs?

Did you have a look on the FCPF mid-term review (maybe you have even been interviewed?)? To you, did it capture what you would have expected in such a report?

Have you been confronted, in the past, with the Safeguards compliance process of the WB in any of your fields of intervention? Do you have any opinion on the way Strategic Environmental Assessments are carried out in the world bank? You made a strong criticism to the SESA in "*Smokes and mirrors*" ("*Dilution of SESA guidelines, which have been reduced to a truncated terms of reference that lacks adequate guidance on how to undertake robust impact assessments*"). Do you think there is still some problems with SESA in the last sixth revision of the template and guidelines?

Annexes du quatrième chapitre

Annexe 4.1. Versions successives issues des révisions des documents de cadrage

Tableau 21 : versions révisées du formulaire (template) des programmes nationaux REDD+, et versions révisées des critères d'évaluation et de la procédure d'évaluation. Source : *Auteur.*

Date	
16-oct-08	R-Plan Template, version 2, 16/10/2008
27-févr-09	Scope of Work and Terms of Reference for Expert Members of Ad Hoc Technical Advisory Panel to Review FCPF R-Plans and to Provide Technical Expertise. Program Document FMT 2009-2. DRAFT – February 27, 2009
27-févr-09	Approval of Readiness Plans. Program Document FMT 2009-1. DRAFT – February 27, 2009
07-mars-09	R-Plan Template, 7/03/2009 Approval of Readiness Plans. Program Document FMT 2009-1. DRAFT – March 7, 2009 (revised)
19-mars-09	Approval of Readiness Plans. Program Document FMT 2009-1-Rev.1. DRAFT – March 19, 2009
08-juin-09	The Role of the Participants Committee in Reviewing and Assessing Readiness Preparation Proposals. Note FMT 2009-3. June 8, 2009
12-juin-09	**R-PP Template, version 3 DRAFT**
22-juil-09	**Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Program Document FMT 2009-1-Rev.3. DRAFT – July 22, 2009**
04-sept-09	R-PP Template, version 3 Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Program Document FMT 2009-1-Rev.3. DRAFT – September 4, 2009
23-oct-09	Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Program Document FMT 2009-1-Rev.3. DRAFT – October 23, 2009
28-janv-10	R-PP Template. version 4 (January 28, 2010)
09-mars-10	Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals. Program Document FMT 2009-1-Rev.4. DRAFT – March 9, 2010
29-oct-10	Guidance on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest Dependent Communities. FCPF et ONU-REDD. DRAFT – October 29, 2010
30-oct-10	R-PP Template. version 5 draft (October 30, 2010)
22-déc-10	R-PP Template. Working Draft Version 5 (revised): December 22, 2010
10-janv-11	Review and Assessment of Readiness Preparation Proposals (R-PPs).Program Document FMT 2009-1-Rev.5. DRAFT – January 10, 2011
23-nov-11	R-PP Template. Version 6 Working Draft. November 23, 2011
20-avr-12	R-PP Template. Version 6 Working Draft. April 20, 2012

Annexe 4.2. Diagnostic de la déforestation et stratégie REDD+ : le cas du Mexique

Les études de terrain que nous avons menées au Mexique dans la zone Maya de la Péninsule du Yucatan (Bernard et al., 2012) (cf. chapitre 3) nous permettent d'analyser plus précisément le

diagnostic et la stratégie REDD+ proposé par ce pays et d'illustrer avec cet exemple les limites que nous avons mises en évidence dans le quatrième chapitre (parties 2.3 et 2.4).

- Le diagnostic : des réglementations environnementales fantômes et des programmes publics sectoriels qui seraient sans impact avéré sur la déforestation …

La R-PP omet de mentionner la législation environnementale qui encadre très strictement la déforestation

Premier point marquant : la loi forestière de 2003 (Govierno de Mexico, 2003) qui interdit les changements d'usage des sols, tels que les conversions de terres forestières en terres agricoles ou l'urbanisation sur terre forestière, n'est pas mentionnée dans la R-PP. C'est pourtant une réglementation environnementale majeure, dont ne peuvent se prévaloir tous les pays. D'ailleurs le Mexique lui-même a, par le passé, mené une politique d'incitation à la déforestation avec la Commission publique de déboisement (Commission de Desmonte). Désormais, dans son article 117, la loi considère les autorisations de changement d'usage comme *exceptionnelles*. Elles ne peuvent être accordées par le ministère de l'Environnement que sur avis favorable du conseil forestier de l'Etat après examen de l'étude d'impact environnemental et de l'étude justifiant que les nouveaux usages proposés sont plus productifs à long terme, études fournies par le porteur du projet[599].

Du point de vue de son efficacité environnementale, cette réglementation environnementale est confrontée à deux limites. La première relève de son application. Très peu d'autorisations sont en réalité demandées et la majorité des déboisements sont donc illégaux (*entretien avec l'administration de l'Etat du Quintana Roo Ministère de l'Environnement, août 2011 ; entretien avec l'administration l'Etat du Quintana Roo PROFEPA, août 2011*). Les pénalités ne suffisent apparemment pas à dissuader la pratique des conversions illégales d'autant plus qu'une fois détectés et sanctionnés par l'amende, les déboisements illégaux sont ensuite rapidement régularisés (au lieu de décréter le reboisement intégral de la zone). Par ailleurs, et comme le souligne par contre la R-PP, les contrôles sont faibles ; si bien que dans certains états (provinces) comme le Quintana Roo, seuls une trentaine d'inspecteurs ont été dépêchés sur le terrain en 2011 (*entretien avec l'administration de l'Etat du Quintana Roo PROFEPA, août 2011*).

[599] « *Articulo 117, La Secretaría sólo podrá autorizar el cambio de uso del suelo en terrenos forestales, por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la 151 disminución en su captación; y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo* » (Govierno de Mexico, 2010).

La seconde limite concerne les modalités de compensation pratiquées dans les cas, rares, où des autorisations de déforestation sont octroyées. L'article 118 de la Loi forestière prévoit en effet que tout déboisement autorisé donne lieu à un reboisement compensatoire, d'une surface à peu près équivalente, financé par l'acteur requérant[600]. Mais plutôt que d'être mise en place immédiatement *in situ* ou dans un site équivalent, la compensation est en fait financière et dédiée au Fonds forestier mexicain qui ne flèche pas les financements selon des critères d'équivalence écologique entre le site déboisé et celui à reboiser. Cette compensation fait l'objet d'un traitement purement comptable du point de vue des surfaces reboisées par rapport à celles légalement déboisées. De plus, comme les activités de reforestation sont peu lucratives et sont difficiles, particulièrement dans le contexte de la péninsule, le Fonds se retrouve avec peu de projets à financer. Des dires d'une responsable du service déconcentré du ministère de l'Environnement (la SEMARNAT) dans le Quintana Roo, « *le processus de compensation qui devrait assurer un bilan neutre du point de vue de la déforestation ne remplit pas ses objectifs »* (Bernard et al., 2012, p. 109).

Des programmes publics agricoles ont un impact sur la déforestation qui n'est pas assumé par la R-PP.
La R-PP du Mexique fait allusion au programme forestier PROARBOL qui finance notamment des boisements, ainsi qu'aux programmes agricoles publics PROCAMPO et PROGAN qui subventionnent respectivement l'agriculture vivrière (notamment le maïs) et l'élevage (CONAFOR, 2010). Pour la R-PP, "*At some extent, government subsidy programs have been identified as possible underlying factors, but studies are needed to estimate the impact of each program*"; et plus loin de préciser : "*effects of other programs on land use and land use change implemented in the forestry and agricultural sector, such as ProArbol (to promote reforestation and sustainable forest management), PROCAMPO (mainly for promoting cultivation of corn and beans) and PROGAN (promoting animal husbandry), are yet to be determined*" (CONAFOR, 2010, p.24).

La R-PP se prononce avec trop de réserves sur les impacts de ces programmes sectoriels étant donné le niveau de connaissance existant d'ores et déjà sur leurs effets dommageables. Le programme PROCAMPO subventionne la production vivrière sous forme d'un versement direct aux agriculteurs au prorata de la surface devant être semée. Aucune disposition ne réglemente la vocation de la terre où la culture sera faite, et bien souvent le semis a lieu sur une terre boisée. De surcroît, comme il n'existe aucune conditionnalités par rapport au semis effectif et à la récolte, il n'est pas rare qu'aucune mise en culture ne suive effectivement le déboisement permettant de

[600] « *Articulo 118. Los interesados en el cambio de uso de terrenos forestales, deberán acreditar que otorgaron depósito ante el Fondo, para concepto de compensación ambiental para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento, en los términos y condiciones que establezca el Reglamento*» (Govierno de Mexico, 2010).

toucher la subvention (*entretien administration de l'Etat Quintana Roo CONAFOR, août 2011 ; entretien administration de l'Etat Quintana Roo SEDARI, août 2011*). La mise en place récente d'un programme dit « PROCAMPO ECOLOGICO », exigeant davantage de garanties relatives à la terre qui sera support de la mise en culture, atteste que les déboisements de petites surfaces dues aux limites sus-mentionnées sont loin d'être méconnus de l'administration.

Le programme PROGAN de soutien à l'élevage peut être analysé en des termes similaires. Il attribue aux éleveurs une aide par tête de bétail, sans évaluer la capacité de charge du terrain où pâture ce bétail, mais surtout sans imposer de conditionnalité sur le type de terrain mobilisé (Bernard et al., 2012) *(entretien administration de l'Etat Quintana Roo CONAFOR, août 2011 ; entretien administration de l'Etat Quintana Roo SEDARI, août 2011 ; entretien UNORCA, août 2011).* Dans la péninsule du Yucatan, il contribue à maintenir une activité d'élevage qui n'est pas rentable sans subsides et qui est pratiquée aux dépens des forêts *(entretien administration de l'Etat Quintana Roo CONAFOR, 2011 ; entretien administration de l'Etat Quintana Roo SEDARI, août 2011 ; entretien administration de l'Etat du Quintana Roo Corridor Biologico MesoAmericano, août 2011 ; entretien association mexicaine UNORCA, août 2011)*..

Enfin, le programme forestier PROARBOL a fait face dans les années 2008 - 2009 à un scandale de mauvaise gestion agronomique et de corruption. Greenpeace–Mexique a diffusé en 2008 un rapport intitulé : « *Reforestation : le mensonge de ProArbol* », qui concerne la mise en œuvre du programme de reforestation de ProArbol dans huit États. Selon le rapport, 74% des arbres plantés en 2007 sont morts et seulement 7,6% étaient dans des conditions adéquates pour survivre l'année suivante. Par ailleurs, pour expliquer le taux de maladie ou d'étiolement élevé, Greenpeace invoque plusieurs paramètres liés à une très mauvaise gestion[601]. Le scandale a été relayé par la presse, notamment par le journal El Universal qui titre : « *ProArbol échoue ; accusé de corruption* »[602]. L'article se réfère au rapport de Greenpeace, et souligne que plus de la moitié de la végétation plantée ne fut pas des arbres mais des cactus, et que 90 % de ce qui fut planté en 2007 était mort d'après des calculs officiels. Il se fait par ailleurs l'écho des témoignages des populations rurales affectées par le programme qui racontent des dysfonctionnements majeurs et relaie la plainte pour corruption sur des montants de l'ordre de la centaine de millions d'euros,

[601] « La mentira del Proárbol, Noticia ». Greenpeace. 14 octubre, 2009. http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2008/Octubre/la-mentira-del-proarbol/. Dernière consultation le 1er février 2013.

[602] « Fracasa ProÁrbol; acusan corrupción ». El Universal. Miércoles 14 de enero de 2009. Juan Veledíaz, Carolina Rocha y Marco Lara Klahr. politica@eluniversal.com.mx . http://www.eluniversal.com.mx/notas/568941.html. Dernière consultation le 1er février 2013.

déposée par des organisations de la société civile. Ce scandale a conduit à la démission du directeur de PROARBOL en mars 2009. Pourtant, la R-PP envisage de renforcer le programme grâce aux financements de REDD+ et n'évoque pas les problèmes de mise en œuvre auquel a été confronté le programme.

Des réglementations pour l'aménagement forestier dont les limites du point de vue de l'écologie forestière ne sont pas mises en avant

La réglementation en matière d'aménagement forestier peut être analysée de façon critique à la fois du point de vue de son application – ce que fait succinctement la R-PP - mais aussi du point de vue de la pertinence environnementale de son cadrage – ce sur quoi la R-PP ne se prononce en revanche pas.

Dans l'État forestier du Quintana Roo qui abrite la forêt Maya, un Plan pilote forestier a été réalisé dans les années 1980 sur financement de la coopération allemande. Il a notamment consisté en la réalisation d'un important inventaire de la ressource forestière à l'échelle de l'État… inventaire sur lequel se fondent actuellement les plans de gestion déposés, soit après plus de 25 ans d'exploitation forestière… et d'évolution de la ressource (Bernard et al., 2012). Mais peu de plans de gestion sont déposés et l'exploitation est souvent illégale. Seraient en cause, la lenteur et le coût de l'obtention de l'autorisation administrative d'exploitation ainsi que la faible occurrence des contrôles et la corruption des agents de terrain chargés des contrôles (*entretien administration de l'Etat Quintana Roo CONAFOR, août 2011 ; entretien administration de l'Etat Quintana Roo PROFEPA, août 2011 ; entretien ONG* mexicaine U'Yo'Olche*, août 2011).*

Il faut par ailleurs souligner que les plans de gestion forestière sont peu pertinents d'un point de vue environnemental, dans la mesure où ils ne tiennent pas compte de l'écologie des espèces, des taux de renouvellement et des caractéristiques des écosystèmes (Bernard et al., 2012). Dans le Quintana Roo, ils sont organisés selon un système de trois cycles de coupe de 25 ans chacun, qui n'est pas adapté au rythme de régénération de l'acajou beaucoup plus lent sur la péninsule (estimé à plus de cent ans). Or l'acajou est l'essence précieuse la plus exploitée dans la forêt Maya. Par ailleurs, la coupe sélective affecte les plus beaux arbres semenciers, et réduit d'autant la possibilité de régénération naturelle de l'aire de coupe. Par conséquent, les espèces commerciales principales, essentiellement des espèces précieuses, sont surexploitées.

- La stratégie REDD+ : centrée sur le secteur forestier alors que les pressions majeures sont en dehors du secteur forestier

Au Mexique, la stratégie REDD+ reste largement centrée sur le secteur forestier ; et seul le programme de soutien à l'élevage (PROGAN) est succinctement mentionné. Ni le programme PROCAMPO de soutien à l'agriculture vivrière, ni les mises en culture après conversions illégales de terres forestières ne sont abordées dans la stratégie REDD+ (CONAFOR, 2010). Qui plus est, la stratégie REDD+ envisage de s'appuyer largement sur le programme PROARBOL sans discuter les dysfonctionnements de mise en œuvre auxquels il est confronté.

Annexe 4.3. Diagnostic de la déforestation et stratégie REDD+ : le cas de la République du Congo

Les études de terrain que nous avons menées en République du Congo (cf. chapitre 3) nous permettent d'analyser plus précisément le diagnostics et la stratégie REDD+ proposés par ce pays et d'illustrer avec cet exemples les limites que nous avons mises en évidence dans le quatrième chapitre (parties 2.3 et 2.4).

- Le diagnostic : des problèmes de gouvernance dans le secteur forestier succinctement abordés et des programmes sectoriels dont les dommages sur l'environnement sont éludés

L'analyse de la mise en œuvre de la réglementation environnementale dans le secteur forestier est insuffisamment critique.

La R-PP de la République du Congo évoque « *l'exploitation non durable et/ou illégale des forêts* » comme une cause directe de déforestation ; « *la faiblesse de la gouvernance forestière exercée par l'Etat, les collectivités locales et leurs agents […]* » est invoquée comme l'une des causes sous-jacentes et plus précisément « *l'absence de certains textes d'application, une application insuffisante des lois et règlements et une insuffisance qualitative et quantitative des agents* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 35).

Mais aucune donnée n'est fournie pour figurer l'ampleur de l'exploitation illégale, ses dysfonctionnements concrets et ses conséquences. D'après la R-PP : « *des doutes persistent […] sur l'ampleur réelle des prélèvements industriels, surtout dans le Sud où l'historique de l'exploitation est plus ancien et moins encadré* [sic]» (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 27). Pourtant, l'Observatoire indépendant sur les forêts - une structure

financée par la Commission européenne et la coopération britannique et pilotée par des ONGs - a précisément pour mission de « *publier des informations fiables sur les réalités du secteur forestier au Congo* » (REM, Forest Monitor, & CAGDF, 2011) dans le cadre d'un accord signé avec le ministère des Eaux et Forêts. A ce titre, il publie annuellement, depuis 2007, des rapports très bien documentés. La synthèse du rapport de 2011 (REM et al., 2011) dresse un bilan très critique de la gouvernance dans le secteur forestier et par voie de conséquence de l'action de l'Etat qui est propriétaire des forêts : *« l'application de la loi forestière au Congo n'est pas encore suffisante pour permettre le fonctionnement efficace du Système de Vérification de la Légalité FLEGT, contrôle insuffisant : absence de mission d'inspection dans 60% des concessions, un grand nombre d'illégalités non détectées/sanctionnées, les taxes et amendes ne sont pas systématiquement collectées : environ 7,2 millions d'euros non payés en 2011, les Directions Départementales de l'Economie Forestière et la Cellule de la Légalité et de la Traçabilité (CLFT) sont sous-financées »* (REM et al., 2011, p. 1).

La R-PP considère que l'application de la réglementation actuelle (notamment l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) signé avec la Commission Européenne dans le cadre de FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade) et « la pression du marché » conduira à la gestion durable des forêts et à l'arrêt des pratiques illégales[603] (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010). Vu les difficultés qui existent dans la véritable application des réglementations, une analyse des besoins d'appui aux politiques environnementales en cours (Accord de Partenariat Volontaire FLEGT et mise en œuvre de l'aménagement forestier) aurait été bienvenue dans la R-PP.

Les objectifs et les impacts des programmes sectoriels ont été revisités…

A divers reprises, le diagnostic donne une vision biaisée des politiques sectorielles, en minimisant les impacts environnementaux. Tout d'abord, la R-PP soutient que « *les grandes orientations définies par le Plan d'action forestier national (PAFN, 1992), le Plan national d'action pour l'environnement (PNAE, 1994), le Schéma national de développement rural (SNDR, 1997), le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT, 2005), le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP, 2008), le Plan d'action national (PAN, 2008) s'intègrent dans une vision stratégique commune et reposent principalement sur :*

[603] *« L'obligation de réalisation et suivi des plans d'aménagement forestier, la création d'aires protégées, l'institution de certaines taxes, dont celle sur le déboisement, sont des mesures incitatives pour limiter la déforestation et la dégradation. La pression conjuguée de l'Etat (obligations légales et réglementaires) et du marché (exigences écologiques des consommateurs) va permettre de progresser dans l'écocertification au Nord et dans la généralisation des plans d'aménagement au Sud du pays, avec des exigences adaptées aux faibles capitaux des petites et moyennes entreprises titulaires des permis. L'ensemble de ces mesures, associées à une lutte plus efficace contre l'exploitation illégale (AVP/FLEGT) devrait permettre de diminuer la dégradation des forêts due à l'exploitation forestière par unité de surface (même si cette surface totale augmente) »* (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33)

(i) La conservation et la gestion durable des écosystèmes ; (ii) La gestion participative ; (iii) La lutte contre la pauvreté » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33). Or, si l'on examine de plus près le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), on constate que le SNAT n'a pas pour principal objectif la conservation des ressources naturelles, mais plus exactement la mise en valeur du territoire, notamment par l'exploitation des ressources naturelles[604]. Le SNAT est considéré comme « *une exigence économique majeure devant mettre fin à la dégradation du cadre de vie et susciter les dynamiques de développement, et ce grâce à une meilleure répartition géographique des activités* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33).

Ensuite, un peu plus loin, la R-PP considère que « *les ministères impliqués dans la gestion de l'espace et des ressources naturelles (forêts, environnement, agriculture, réforme foncière, énergie, mines, aménagement du territoire, plan, tourisme etc.), disposent de politiques sectorielles concourant à la fois à la gestion durable des écosystèmes forestiers et à la réduction de la pauvreté* » (R-PP, p30-31). Pourtant, le ministère en charge de l'agriculture a dans ses tiroirs plusieurs projets de développement de l'agro-industrie, y compris sur des terres forestières (*entretien avec la Coordination nationale REDD+ de la République du Congo, mai 2011*); quant aux ministères des Mines et des Hydrocarbures, ils ont déjà délivré plusieurs permis d'exploration en zone forestière *(entretien avec l'ONG Wildlife Conservation Society en République du Congo, mai 2011)* (Mertens et al., 2007).

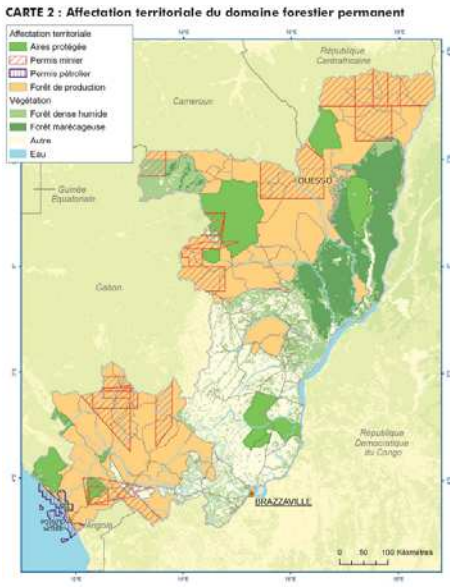
Tout comme l'exploitation forestière, l'exploitation minière est traitée de façon succincte et imprécise. Le diagnostic de la déforestation aborde la question « *pour mémoire* » : « ***3.5. Infrastructures et exploitation minières.*** *Cet aspect est cité pour mémoire [….] Hormis le pétrole, actuellement exploité en off-shore, les prospections minières (or, fer, diamant, potasse etc.) n'ont pas encore abouti à des permis d'exploitation d'assez grande ampleur pour avoir des conséquences importantes en matière de déforestation et de dégradation […]* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33). Lorsqu'il s'agit d'envisager les « *causes et facteurs futurs de la déforestation et de la dégradation* », le propos reste lacunaire en ce qui concerne le secteur minier : « *à*

[604] « *L'aménagement du territoire de la République du Congo est une urgence nationale qui n'est pas la simple juxtaposition des politiques sectorielles. C'est pourquoi il convient de doter le Congo d'un [cadre de référence cohérent de l'action territoriale de l'Etat,] véritable socle à partir duquel vont être relancés, de manière soutenue les secteurs économiques majeurs tout comme les secteurs d'appui* » (Ministère de l'économie, du Plan et de l'aménagement du territoire et de l'intégration, 2005, p. 155). « *Le SNAT ébauche le Congo de 2025. Le constat de départ en est le suivant : le Congo dispose d'un potentiel de développement économique important, réparti de manière éparse sur la totalité du territoire ; l'essentiel de ces ressources n'a, à ce jour, pu être mis en exploitation [du fait de la faiblesse des infrastructures de communication et de distribution de l'énergie.]* » (Ministère de l'économie, du Plan et de l'aménagement du territoire et de l'intégration, 2005, p. 155).

ce stade, difficile d'en dire plus », indique la R-PP ... (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33) [605].

Pourtant, l'atlas réalisé par le World Ressources Institute (WRI) témoigne de l'ampleur de l'activité et rend compte des multiples permis miniers déjà octroyés (Mertens et al., 2007). Il souligne par ailleurs le problème de la superposition des usages des sols, la plupart des permis étant octroyés sur des concessions forestières ou sur des aires protégées. Mais, la R-PP ne fait pas référence à ces travaux ni à l'état des lieux qu'ils dressent. Un autre paramètre important lié à l'expansion de l'activité minière, que la R-PP n'aborde pas non plus, a trait à la commande et au financement des études d'impact environnemental. C'est l'entreprise qui demande le permis qui en a la charge *(entretien avec le ministère des mines, des industries minières et de la géologie de la République du Congo, mai 2011)*

Illustration 94 : Localisation des permis miniers dans le domaine forestier permanent et superposition des affectations territoriales. Source: (Mertens et al., 2007)



De plus, les projets d'exploitation de sables bitumineux du groupe italien Eni (Heinrich Böll Foundation, 2009) ne sont pas abordés dans le diagnostic des facteurs de déforestation présents et à venir (Rainforest Foundation UK et al., 2010). Pourtant un rapport publié par la Fondation Heinrich Böll documente le projet ainsi que d'autres investissements d'Eni pour l'exploitation du gaz, notamment au Congo, qui ont de fortes incidences environnementales (Heinrich Böll

[605] « *Cependant, des explorations [pétrolières] sur terre ferme sont en cours et pourraient éventuellement déboucher sur de l'extraction. A ce stade, difficile d'en dire plus. Même contexte pour les industries minières : des projets d'extraction de la potasse, du fer, de l'or etc. pourraient voir le jour dans un contexte d'amélioration du climat des affaires, de cours élevés des minerais et de création d'infrastructures par l'Etat* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 33)

Foundation, 2009)[606]. D'après ce rapport, une zone d'exploitation est déjà parfaitement définie dans le département littoral du Kouilou. Selon le rapport, *"Eni has stated publicly that none of the investments will take place on rainforest or other areas of high biodiversity and will not involve resettlement of people. Yet the company's own studies reveal that the tar sands exploration zone comprises up to 70% primary forest and other highly bio-diverse areas. It also includes human settlements. There is no clarity as to what extraction and processing technologies Eni would use for the tar sands and it is impossible to predict the project's impacts on the country's water and energy resources*" (Heinrich Böll Foundation, 2009, p. 3).

- La stratégie REDD+ de la République du Congo

L'élaboration d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire est présentée comme la mesure phare de la stratégie REDD+ de la République du Congo. Pourtant, en 2005 déjà, un tel schéma devait voir le jour. Mais son élaboration a été confrontée à de nombreuses difficultés, parmi lesquelles une coordination interministérielle problématique et l'absence de planification dans plusieurs secteurs, ce que la R-PP n'évoque pas. Les conditions ont-elles changé depuis ? Un nouvel ancrage ministériel est-il envisagé ? La planification minière est pour le moins toujours problématique (*entretien avec le Ministère des mines, des industries minières et de la géologie de la République du Congo, mai 2011*). On attendrait de la stratégie REDD+ qu'elle discute les difficultés de mise en œuvre passées afin de permettre la réalisation effective d'un tel Schéma à présent.

La stratégie REDD+ omet de faire référence aux initiatives passées et en cours également au sujet de l'aménagement forestier. Les projets de l'Agence Française de Développement (AFD) et de l'Union Européenne (UE) visant à promouvoir l'aménagement forestier ne sont pas mentionnés dans la première option stratégique qui porte précisément sur cette question. Celle-ci reste très vague sur les activités qui seront mises en œuvre alors qu'elle aurait pu développer les aspects de ces projets gagnant à être renforcés[607]. Par ailleurs, l'option stratégique portant sur le développement des aires protégées ne fait aucune mention d'une part du projet de création d'une agence des Aires Protégées porté par l'UE qui était, en 2011, en cours de finalisation (*entretien avec la représentation de la Commission Européenne en République du Congo, mai 2011 ; entretien avec l'ONG Forest Monitor, mai 2011 ; entretien avec le Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, mai 2011*), ni d'autre part de l'analyse des besoins faite par le WCS pour envisager la création de 2 nouvelles aires protégées *(entretien avec l'ONG entretien World Conservation Society, mai*

606 "*The agreements made between Eni and the Congolese government have not been disclosed. Research has revealed an almost total lack of public awareness of the investments in Congo. […] This violates Eni's own environmental and human rights policies". "The risks of Eni's investments are heightened by the governance deficit within Congo, lack of transparency and community consultation and the area's ecological sensitivity"* (Heinrich Böll Foundation, 2009, p. 3).

607 « *Il est proposé de renforcer le développement de plans d'aménagement, principalement à travers le renforcement des capacités de l'administration forestière, des concessionnaires du secteur privé, et des nouveaux gestionnaires forestiers.* » (Ministère du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement, 2010, p. 44)

2011). Enfin, la façon dont la R-PP de la République du Congo présente les options stratégiques contribue selon nous à renforcer le biais déjà introduit dans l'exposé du diagnostic de la déforestation, à savoir la minimisation de la mauvaise mise en œuvre des plans d'aménagement forestiers. En effet, la mesure correspondant au renforcement de l'aménagement durable des forêts de production n'est pas associée à celle visant à lutter contre l'exploitation forestière illégale, alors que la loi congolaise rend obligatoire l'élaboration et le respect de plans d'aménagement forestiers.

Annexe 4.4. Budgets affectés à chaque composante dans les R-PPs examinés formellement par le Comité des Participants

Tableau 22 :Répartition du budget par composante pour les R-PPs examinées par le FPCF entre 2009 et 2011. source: *Auteur.*

	section 1.a	section 1.b	section 2.a	section 2.b	section 2.c	section 2.d	section 3	section 4.a	section 4.b	section 6	Total
Composante	Arrangements institutionnels	consultations	diagnostic	Stratégie REDD+	Cadre de mise en oeuvre	Evaluation environnementale stratégique	Scénario de référence	mesure et suivi du carbone	mesure et suivi des aspects non-carbone	Cadre d'évaluation	Total
Guyana Juin 2009 (en %)	6	6	0	9	4	1	8	17	0	50	100
Guyana Juin 2009	426	457		656	259	63	548	1191		3600	7200
Panama	1	25	0	2	1	0	3	20	48	0	100
Panama	80	2500		165	90		300	2000	4700		9835
Mexique Février 2010 (en %)	0	1	16	2	1	1	3	76	0	0	100
Mexique Février 2010	186	350	6244	670	395	335	1175	30234	0	0	39589
Ghana janvier 2010 (en %)	21	12	3	15	2	3	36	7	1	0	100
Ghana janvier 2010	1443	824	200	1015	165	177	2490	510	80		6904
Ghana janvier 2010 FCP					103	153	2408	545			5607
RDC Mars 2010 (en %)	14	11	2	9	15	5	4	35	4	0	100
RDC Mars 2010	3216	2365	433	2093	3375	1020	980	7810	1000		22292
RDC Mars 2010 (part du FPCF)	687	353		1210	650	0	500	0	0		3400
Costa Rica Juin 2010 (en %)	13	10	3	44	4	2	18	6	0	0	100
Costa Rica Juin 2010	540	410	135	1790	150	69	728	248	0		4070
Argentine Juin 2010 (en %)	19	7	2	34	5	6	8	20	0	0	100
Argentine Juin 2010	1780	676	180	3255	480	535	765	1875	0		9546
Argentine Juin 2010 (part du	680	290	105	1050	155	315	340	555	0		3490

FPCF)											
République du Congo Juin 2010 (en %)	16	10	2	59	2	1	3	6	1	0	100
République du Congo Juin 2010	1817	1109	218	6817	217	170	323	746	64		11481
Kenya Juin 2010 (en %)	20	6	2	44	4	2	13	7	1	1	100
Kenya Juin 2010	2085	612	240	4533	410	175	1366	740	80	60	10301
Népal Juin 2010 (en %)	6	31	1	2	3	2	18	27	6	3	100
Népal Juin 2010	451	2406	106	165	261	140	1355	2090	440	241	7655
Népal Juin 2010 (part du FPCF)	245	0	10	125	189	120	1055	1610			3354
Tanzanie Octobre 2010 (en %)	7	18	3	11	8	5	12	8	0	28	100
Tanzanie Octobre 2010	842	2294	365	1387	950	625	1555	1049		3470	12537
Laos Octobre 2010 (en %)	5	3	0	17	7	2	11	47	7	0	100
Laos Octobre 2010	1282	760	60	4515	1804	660	3053	12665	1970	0	26769
Madagascar Octobre 2010 (en %)	14	11	3	7	2	4	29	24	2	3	100
Madagascar Octobre 2010	779	629	192	387	130	210	1615	1353	93	165	5554
Vietnam Mars 2011 (en %)	9	11	3	21	5	2	11	27	9	3	100
Vietnam Mars 2011	786	950	235	1870	460	198	1000	2430	780	230	8939
Vietnam (part du FPCF)	426	455	190	1100	180	198	0	820		230	3599
Ethiopie Mars 2011 (en %)	6	14	5	34	10	3	19	8	0	2	100
Ethiopie Mars 2011	780	1920	660	4860	1345	480	2670	1170		230	14115
Pérou Mars 2011 (en %)	25	21	2	7	11	1	21	10	1	1	100
Pérou Mars 2011	2930	2516	241	825	1336	124	2512	1223	71	116	11896
Pérou Mars 2011 (part du FPCF)	297	2103	138	125	243	124	16	134	71	116	3366
Cambodge Mars 2011 (en %)	14	6	0	11	24	2	5	37	2	0	100
Cambodge Mars 2011	1495	600	30	1240	2575	175	550	4040	200	0	10905

Cambodge Mars (part du FPCF)	325	300	0	550	1300	175	150	800		0	
Ouganda Juin 2011 (en %)	4	10	12	25	8	6	13	10	10	2	100
Ouganda Juin 2011	195	521	605	1318	415	305	665	530	530	97	5181
Libéria Juin 2011 (en %)	30	16	9	9	5	6	5	8	3	8	100
Libéria Juin 2011	1400	770	439	441	250	295	255	360	140	388	4738
Libéria Juin 2011 (part du FPCF)	150	770	349	441	250	295	255	360	140	388	3398
RCA Final Septembre 2011 (en %)	19	4	5	40	1	1	14	16	0	0	100
RCA Final Septembre 2011	1234	273	321	2640	76	43	945	1067	0	0	6599
Colombie Octobre 2011 (en %)	12	24	4	6	0	4	23	25	2	1	100
Colombie Octobre 2011	2140	4350	800	1200	0	735	4177	4600	330	140	18472
Colombie Octobre 2011 (part du FPCF)	1000	1700	250	245	0	285	0	0	170	100	3750
MOYENNE (en %)	13	12	4	21	6	3	14	21	3	3	100
MOYENNE	1336	1281	616	2159	779	341	1483	3934	340	367	12502
MOYENNE (part du FPCF)	423	663	130	538	330	168	257	475	63	139	3045
ECART TYPE (en %)	8	8	4	17	6	2	9	18	3	6	0
ECART TYPE	849	1070	1378	1830	926	264	1044	7077	512	901	8896
ECART TYPE (part du FPCF)	312	746	128	468	411	119	348	539	77	149	1238
MAX (en %)	30	31	16	59	24	6	36	76	10	28	100
MAX	3216	4350	6244	6817	3375	1020	4177	30234	1970	3470	39589
MAX (part du FPCF)	1000	2103	349	1210	1744	315	2408	1610	170	388	5607
MIN (en %)	0	1	0	2	0	1	3	6	0	0	100
MIN	186	273	30	165	0	43	255	248	0	0	4070
MIN (part du FPCF)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Annexes du sixième chapitre

Annexe. 6.1. Qui sont les experts du Panel consultatif technique ad-hoc (TAP) ?

Des experts sont proposés par les participants et c'est à l'Equipe de Gestion du FPCF qu'il revient d'examiner les candidatures, de les recenser, de les diffuser et de choisir de contracter certains d'entre eux pour des revues de R-PPs. Les observateurs sont sensés également pouvoir proposer des experts[608] (Carey & al, 2010, p. 4).

Au mois de mars 2011, plus de quatre-vingts experts potentiels étaient recensés[609], deux tiers venant des pays bailleurs. Leurs spécialités touchent à plusieurs disciplines relatives aux questions forestières et à REDD+, comme les politiques forestières, l'écologie, le développement rural, la foresterie, la modélisation de l'évolution des forêts, les questions sociales, notamment des spécialistes des peuples autochtones [610]. Six experts jouent un rôle particulier[611] [612] ; ils sont impliqués dans de très nombreuses revues, le plus souvent en tant qu'expert référent[613] et forment « le noyau dur » du TAP (*entretien avec un expert référent du TAP, octobre 2010*).

La composition des groupes d'experts a été critiquée par certains participants, en particulier les ONGs, sur deux aspects ayant trait à la transparence et à l'indépendance du processus. Le premier concerne la nomination d'experts nationaux, sur proposition du pays dont la R-PP est examinée. Cette nouvelle disposition, discutée lors de la quatrième réunion du CP en octobre 2009, visait à apaiser les récriminations des pays forestiers sur le TAP. Elles avaient été vives lors de la réunion de Montreux ; la supposée mauvaise connaissance des pays par les experts avaient même été avancée par le délégué de Papouasie Nouvelle Guinée (PNG). Mais cette nouvelle disposition ne fait pas l'unanimité. La déléguée des Etats-Unis considère qu'elle remet en question l'indépendance du processus et ouvre à de possibles

[608] notes personnelles prises au sujet de l'intervention de la représentante des ONGs lors de la cinquième réunion du Comité des Participants, en mars 2010, à la Lopé, Gabon

[609] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Draft%20Roster%20of%20Experts_03_18_11.pdf . Dernière visite le 1er novembre 2012.

[610] "*Importantly, TAP experts have provided a diversity of perspectives, with forestry, international development and regional expertise, among others. Indigenous experts have been included on most TAP review teams*" (FMT (Facility Management Team), 2009d).

[611] Dr. Harrison Kojwang de nationalité kényane, consultant indépendant, est spécialisé dans les questions de biodiversité, de développement et de gestion des ressources naturelles, pour la région Afrique. Dr. Steven Cobb, britannique, fondateur et directeur du bureau d'étude The Environment and Development Group, est également spécialisé dans les questions de développement et de conservation en Afrique. Dr. Jürgen Blaser, Suisse, est conseiller à la Coopération suisse pour le Développement (SDC) et professeur à l'Université de Berne, spécialiste en gestion forestière et conservation, et en politiques forestières. Dr. Jayant Sathaye est américain d'origine indienne, professeur à l'Université de Berkeley, Californie, membre du GIEC pendant plusieurs années, il est spécialiste enéconomie forestière, et méthodes de modélisation. Dr. Sandra Brown, de nationalité américaine, travaille à Winrock International dans l'Unité des Services écosystémiques ; elle est spécialisée dans les questions de mesure et de suivi des écosystèmes forestiers. Dr. Catherine Potvin, de nationalité canadienne, est professeur au département de Biologie de l'Université de Mac Gill, spécialiste également des questions de mesure et de suivi ainsi qu'en gestion forestière par les populations locales

[612] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jan2010/FCPF_PCs_involvement_in_TAP_selection_and_R-PP_reviews.pdf. Dernier accès le 1er novembre 2012.

[613] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/23. Dernier accès le 1er novembre 2012.

conflits d'intérêts[614]. Les ONGs s'inquiètent également de la perte d'indépendance et des « influences politiques » dont l'expert peut être l'objet (Carey & al, 2010). Dans un courrier adressé au manager du FPCF, plusieurs ONGs du groupe de contact et des universitaires interpellent fortement l'EGF à ce sujet[615], en particulier sur l'éviction controversée d'une experte renommée, le Dr Janette Bulkan, spécialiste de l'Amérique Latine, notamment du Guyana et du Surinam. Pour elles, son éviction est le résultat d'une pression politique exercée par le Gouvernement de Guyana sur l'EGF. L'EGF se défend qu'il y ait un lien quelconque entre la non- prolongation du contrat de l'experte qui était pressentie pour participer à la revue de la R-PP du Surinam après avoir participé à celle de Guyana, et la lettre reçue du ministre de l'Agriculture du Guyana (Bosquet, 2010) qui remet en question les compétences de l'experte sur un motif que celle-ci conteste (Carey & al, 2010).

La deuxième modalité du processus d'expertise qui soit critiquée du point de vue de la transparence et de l'indépendance a trait à l'anonymat des évaluateurs[616]. Garantir l'anonymat permet à priori d'éviter les pressions, pourtant la transparence du processus voudrait que les noms des experts soient révélés. Un compromis est finalement adopté : seules les identités de l'expert référent et de l'expert national seront rendues publiques[617].

Annexe 6.2. Composition des équipes de pairs relecteurs

L'illustration n°95 ci-dessous présente la composition des équipes de relecteurs impliqués dans les revues de dix-huit[618] R-PPs soumises formellement au CP entre 2010 et 2012. Les équipes sont en moyenne composées de trois relecteurs. Pour certaines R-PPs comme celles de la République Démocratique du Congo ou du Vietnam, pour lesquelles les bailleurs démontrent un grand intérêt, l'effectif de l'équipe peut monter jusqu'à cinq voire six. Si la participation aux revues est forte lors des premières réunions, elle commence à s'essouffler au premier semestre 2012 (statistiques non présentées), si bien que trouver ne serait-ce que deux relecteurs candidats pour revoir une R-PP devient difficile. Cela conduit l'EGF à interroger le CP, en juin 2012, sur la poursuite des revues. La réponse est positive, mais il est décidé d'évaluer uniquement la version finale pour limiter le nombre de revues.

614 Notes personnelles, cinquième réunion du CP, Gabon, mars 2010.

615 « *We urge the World Bank to work to ensure that the TAP selection process remains independent and free from political influence. Countries should not be allowed to hand-select their own TAP reviewers. Rather, the World Bank should ensure that TAP members, including country experts, are nominated and selected in a fair and transparent manner strictly on the basis of their qualifications and their ability to meet the requirements of the Charter* » (Carey & al, 2010, p. 4).

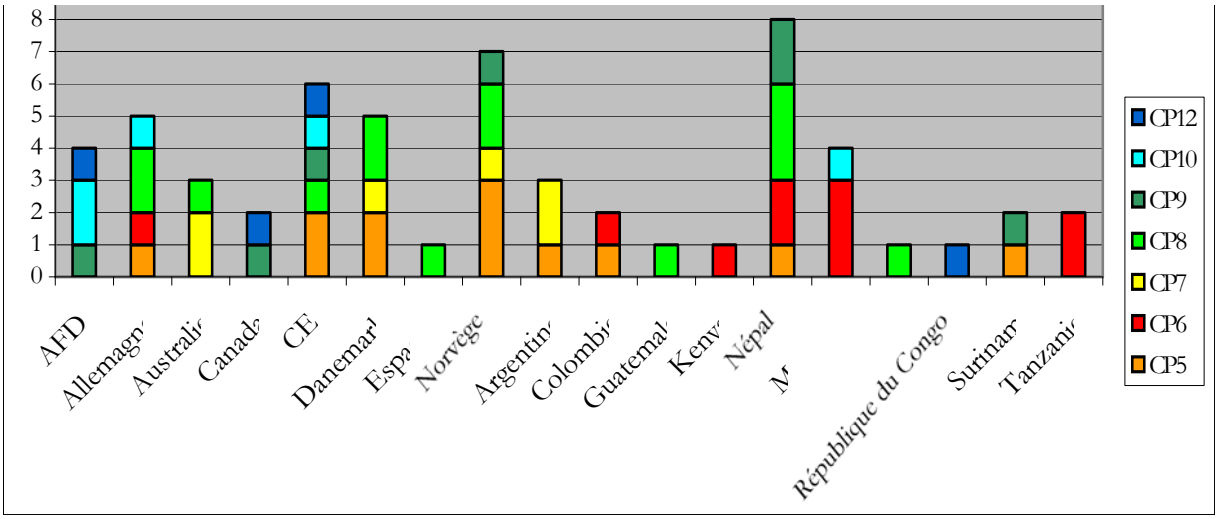
616 Notes personnelles, seconde réunion du CP, Panama, mars 2009 et cinquième réunion du CP, Gabon, mars 2010.

617 Notes personnelles, présentation EGF (Ken Andrasko), cinquième réunion du CP, Gabon, mars 2010.

618 Il s'agit des R-PPs de la RDC, du Mexique, du Ghana, du Népal, de la République de Congo, du Kenya, du Costa Rica, de l'Argentine, du Laos, de la Tanzanie, du Vietnam, du Cambodge, de l'Ethiopie, du Pérou, du Libéria, de l'Ouganda, de la RCA, de la Colombie et du Cameroun. A noter que la revue de la R-PP du Kenya ne précise pas les pays d'appartenance des relecteurs, c'est pourquoi nous ne l'avons pas intégrée au corpus ; à noter également que parmi les R-PPs soumises en 2012, nous n'avons pris en compte que celle du Cameroun.

L'implication des bailleurs dans ces revues est sensiblement plus élevée que celle des pays forestiers (respectivement 33 revues réalisées par huit bailleurs soit 57% et 25 revues par neuf pays forestiers soit 43%) (cf. illustration n°95). La majorité des relecteurs participe à plusieurs revues. Certaines revues, comme celles du Costa Rica, de la République du Congo et du Népal ne sont réalisées que par des pays forestiers. A l'inverse, les R-PPs du Ghana et de RCA n'ont été relues que par des bailleurs.

Illustration 95 : Revues réalisées par les participants de 18 programmes nationaux formellement soumis au FPCF en 2010, 2011 et 2012. Sources : *revues par les pairs tirées du site Internet du FPCF*



Les pays forestiers relisent en moyenne un peu plus de deux R-PPs au stade final ; le Népal se distingue des autres pays par une participation record sur huit R-PPs. Leur participation est contrainte par leur statut de membre du CP qui change chaque année par rotation, c'est ce qui explique qu'un même pays forestier soit impliqué dans moins de processus de revues qu'un bailleur (à l'exception du Népal). On constate que l'implication des pays forestiers dans les revues n'est pas fonction de la date à laquelle ils soumettent leur R-PP. Si la majorité d'entre eux (à l'exception du Mexique et de la République du Congo) participent à une revue par les pairs avant même d'avoir soumis leurs propres R-PPs, une bonne partie continuent d'être relecteurs, une fois leurs R-PPs examinées par le CP.

Quant aux bailleurs, ils revoient en moyenne quatre R-PPs. La Norvège puis la Commission Européenne, l'Allemagne et le Danemark sont les relecteurs les plus assidus. De leur côté, le Canada et l'Agence Française de Développement (AFD) commencent tous deux tardivement à s'impliquer dans les revues par les pairs, à partir de juin 2011. Pour le Canada, cela tient à son entrée tardive au CP. Pour l'AFD, c'est à rapprocher du souhait de s'impliquer davantage dans les activités du FPCF afin de conserver sa place de membre au CP ; début 2011, les bailleurs adoptent en effet les critères régissant leur représentation au CP, et la participation aux activités du FPCF est l'un d'entre eux. Globalement, les participants aux revues par les pairs témoignent du caractère enrichissant de l'activité, en particulier

les pays forestiers qui disent apprendre, pour leur propre pays. Pour beaucoup, le facteur limitant leur implication est le temps[619].

Annexe 6.3. Communiqués des ONGs sur les R-PPs de la République du Congo, du Vietnam, du Cambodge et de la République de Centre Afrique

La R-PP de la République du Congo a fait l'objet de plusieurs communiqués[620]. Le premier émane des ONGs membres de la Plate-forme congolaise pour la gestion durable des forêts. Il formule des observations et des recommandations mais ne se prononce pas sur la décision à prendre concernant la R-PP. Il dénonce en premier lieu les importantes défaillances en matière de consultations[621] et, parmi nos points d'intérêt, une présentation biaisée du diagnostic de la déforestation. Ce communiqué aurait été fortement soutenu par l'ONG internationale FERN activement impliquée dans le processus nationale FLEGT en République du Congo (*entretien avec l'ONG FERN, février 2012*), et qui a financé la venue et la participation d'un des membres de la plate-forme à la réunion du CP pour y défendre les vues de « la société civile nationale » (*entretien avec l'ONG Bank Information Center, octobre 2010 ; entretien avec l'ONG FERN, février 2012*). On retrouve d'ailleurs dans le communiqué une bonne partie de la vision de REDD+ défendue par l'ONG (Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts, 2010). Il faut souligner que cette dernière n'est pourtant signataire ni de ce communiqué d'ONGs nationales ni de celui des ONG internationales qui va suivre.

Les critiques formulées sur le processus de consultation suscitent de vives réactions de la part du coordinateur REDD congolais, qui les dément, une dizaine de jours plus tard, dans un courriel adressé aux ONGs signataires et aux membres du CP. Un nouveau communiqué d'ONG est alors publié par une partie des organisations signataires et d'autres organisations de la société civile congolaise s'inscrivant en faux par rapport au premier et soutenant la R-PP. Finalement, une lettre envoyée à la veille de la réunion vient clarifier la portée des critiques initiales formulées par la plate-forme dans son premier communiqué, et clôt l'échange épistolaire entre la société nationale et l'administration congolaise en charge de REDD+.

On doit au communiqué de Greenpeace, Rainforest Foundation (Royaume-Uni) et Global Witness, diffusé juste après le premier communiqué de la société civile nationale, de demander explicitement à ce que « *la R-PP ne soit pas approuvée* »[622]. L'analyse qu'elles font de la R-PP est très critique. Elles

[619] Notes personnelles prises lors de la cinquième réunion du CP : intervention en séance du délégué Mexicain.
[620] https://www.forestcarbonpartnership.org/republic-congo. Dernier accès le 1er février 2014.
[621] "*La plate forme des organisations de la société civile pour la gestion durable des forêts n'a pas été impliquée au processus d'élaboration du R-PP Congo. La plate-forme a eu accès au R-PP dans un délai court; ce qui ne lui a pas permis d'apporter sa contribution sur le fond au document*" (Plate forme Congolaise pour la Gestion durable des forêts, 2010, p. 1).
[622] "*Rainforest Foundation UK, Greenpeace and Global Witness recommend that the Republic of Congo (RoC) RPP is not approved*" (Rainforest Foundation UK et al., 2010, p. 1).

dénoncent, outre le manque de consultations, le diagnostic de la déforestation partiel et biaisé qui est présenté, le traitement superficiel de la mesure et du suivi des aspects non-carbone et l'inadéquation entre certaines des options REDD+ présentées et les facteurs de déforestation[623].

L'élaboration du communiqué sur la R-PP du Vietnam par plusieurs organisations de la société civile nationale a été coordonnée par le département d'écologie de l'Institut de Biologie tropicale sur impulsion de BIC (*entretien avec l'ONG Bank Information Center, octobre* 2010). Le communiqué fait part de la vision de la REDD+ des organisations signataires : une vision qui donne toute sa place à l'écologie forestière (cf. chapitre 1) dans laquelle le carbone est considéré comme un service environnemental parmi d'autres, pour qui l'atténuation des facteurs de déforestation est essentielle, et les plantations considérées comme potentiellement préjudiciables à la biodiversité et au bien-être des populations locales, enfin pour qui les paiements sur la base des résultats sont considérés comme insuffisants (Institute of Tropical Biology & al., 2011). En lien avec cette vision, le communiqué formule des commentaires et recommandations. Il se fait le porte-parole de plusieurs revendications environnementales importantes face à la partialité du diagnostic de la déforestation, au risque de conversion de forêts naturelles en plantations, la priorité étant à donner à la conservation des forêts naturelles[624] et à la pertinence environnementale des plantations en cours et envisagées[625] (Institute of Tropical Biology & al., 2011). Par ailleurs, l'une de ses principales critiques porte sur l'absence de traduction de la R-PP rédigée en anglais et le communiqué revendique le respect des droits des communautés locales et des populations rurales et l'orientation du processus national vers un mécanisme « *pro-pauvres* » au bénéfice des populations locales.

Le communiqué des ONGs et organisations de la société civile du Cambodge souligne que « *la protection des forêts naturelles et des ressources naturelles est primordial pour REDD+ et fondamental pour la soutenabilité environnementale du processus* »[626]. En ce sens, il dénonce largement le problème central des Concessions de terres à finalité économique (ELCs) et illustre son propos au travers de nombreux exemples. Il demande à ce que la R-PP *" Identify explicitly that economic land concessions, mining concessions, Special Economic Development Zones and large-scale hydro-electricity dams are direct drivers of deforestation and forest degradation in Cambodia. We call on the cancellation of ELCs, especially immediately those that are impinging on existing community /*

623 "*The document lacks coherence and substance, and in particular it fails to propose solutions to identified problems, appears to have been overly influenced by industry with little civil society participation, and if implemented would likely lead to negative impacts on forests, indigenous peoples and local communities. The draft RPP includes contradictory statements and analysis and there is a lack of articulation between forests and other sectors which drive deforestation and forest degradation. The information in the document is often based on assumptions and rarely supported with citations of sources. In addition, the proposed strategic options do not adequately address key problems that the document itself identifies, such as weak forest governance and poor land tenure security of forest-dwellers*" (Rainforest Foundation UK et al., 2010, p. 1).

624 "*2. Conserve biodiversity and protect forests, especially the existing natural forests*" (Institute of Tropical Biology & al., 2011, p. 1).

625 "*until now the reforestation programs are mainly dedicated to commercial plantation and pay little attention to reforestation using indigenous and endemic tree species*" (Institute of Tropical Biology & al., 2011, p. 1).

626 "*The protection of natural forests and natural resources is paramount to REDD+ and fundamental to achieving environmental sustainability*" (Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011, p. 2).

protected areas". Il considère que la prise en compte de cette revendication peut légitimement être considérée comme une condition à l'adoption de la R-PP[627]. En plus de la reconnaissance explicite des ELCs comme facteur de déforestation et de l'engagement du gouvernement à revenir sur tous les projets d'ELCs envisagés, le communiqué formule trois autres revendications, en particulier que de fortes garanties soient données pour empêcher tout déplacement de populations[628] et qu'un mécanisme de règlement des différents soit mis en place pour les questions de tenure foncière des communautés.

En vue de l'examen de la R-PP de République de Centre Afrique lors de la réunion d'octobre 2011, des organisations de la société civile centrafricaine diffusent une déclaration sur la R-PP. Ce communiqué et le précédent datant de mars ont été rédigés à l'occasion d'ateliers organisés par l'antenne britannique de la Rainforest Foundation qui est impliquée en RCA auprès des organisations de la société civile et des communautés locales et des peuples autochtones (*entretien avec l'ONG Rainforest Foundation Norvège, mars 2012*). Dans le communiqué d'octobre, aucune recommandation n'est faite concernant la décision du CP sur la R-PP. Le propos est plutôt mesuré, néanmoins des inexactitudes et des omissions mais surtout des insuffisances en matière de consultations et de dialogue sont soulevées d'ores et déjà en introduction[629]. Dans la suite, cinq thèmes ayant alimenté les discussions lors de l'atelier sont soulevés : les consultations et la gouvernance du processus REDD+, le cadre légal et le partage des bénéfices de la REDD+, les causes de déforestation et dégradation, les impacts sociaux et environnementaux, et enfin les options stratégiques REDD. Pour chacun de ces thèmes plusieurs recommandations sont formulées. Pour ce qui est des consultations, la déclaration considère " *que le processus d'élaboration du R-PP n'a pas été assez participatif. De plus, les commentaires et contributions de la société civile à l'occasion des réunions organisées par le gouvernement et les communiqués issus de réunions de la société civile ont faiblement été pris en compte dans le document*". En ce qui concerne l'expansion de l'exploitation forestière en zone de forêts primaires, le communiqué mentionne que « *la société civile encourage une valorisation de la zone sud-est qui exclut toute forme d'exploitation industrielle* ». Et tout comme dans les communiqués sur la R-PP de République du Congo, la minimisation de l'importance de l'exploitation forestière industrielle comme facteur de déforestation et de dégradation (elle n'apparaît pas dans la R-PP comme cause directe de la déforestation et de la

627 "*we believe that the threats posed by the indiscriminate granting of ELCs are considerable enough to warrant conditions for approval of the R-PP. The provisions are provided not on account that we question the goal for Cambodia's REDD readiness, instead they are to ensure tha the viability o achieving the goal does not suffer the same fate of being eroded*" (Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011, p. 2).

628 *"These safeguards from eviction and displacement would redound also to safeguarding community rights to food, water and livelihood, provided for by their land and forest, and the various environmental services afforded from these"* (Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011, p. 2).

629 "*Nous reconnaissons et apprécions l'amélioration du contenu de la version actuelle du R-PP dans laquelle certaines de nos préoccupations, évoquées dans la déclaration du 19 mars 2011, ont été prises en compte [...]. Néanmoins, nous avons pu constater que certaines faiblesses demeurent. Nous relevons certaines insuffisances de participation et de consultation de la part du gouvernement Centrafricain vis-à-vis de la société civile. Nous avons aussi constaté un manque de dialogue et de coordination entre les départements ministériels [...]*" (Action pour les Initiatives de Développement des Communautés Rurales & al., 2011, p. 1).

dégradation des forêts) et la responsabilité exagérée attribuée aux communautés forestières comme agents de la déforestation sont dénoncées.

Annexes du septième chapitre

Annexe 7.1. Composition et animation du groupe de contact chargé d'élaborer la résolution sur la R-PP de la République du Congo

L'Equipe de Gestion du FPCF (EGF) a convié toute personne désireuse de participer aux délibérations à se joindre au groupe de contact chargé d'élaborer la résolution sur la R-PP de la République du COngo. Elle a explicitement invité l'expert du TAP référent, deux des représentants de la Banque mondiale qui avaient suivi de près le processus d'élaboration de la R-PP, le coordinateur national REDD+ national et le représentant de la société civile nationale. Alors que lors de la première réunion du groupe de contact, aucun pays forestier en dehors de la République du Congo n'était présent, l'EGF a incité plusieurs d'entre eux à rejoindre le groupe pour les sessions suivantes ; ce qu'ont fait les délégués du Panama, de la Colombie et de la Tanzanie. Parmi les bailleurs, la Norvège, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Agence Française de Développement (AFD) se sont joints au groupe, tandis que les Etats-Unis, l'Angleterre et l'Australie s'y associaient mais par intermittence car ils participaient aux réunions d'autres groupes de contact. Quant aux observateurs, le représentant des ONGs (Bank Information Center (BIC)) était également présent ainsi que le représentant du programme ONU-REDD et celui du secteur privé[630].

Annexe 7.2. Négociations sur les R-PPs du Cambodge, du Vietnam, du Guyana et du Mexique

Lors des négociations sur la R-PP du Cambodge, la question des concessions économiques de terres (ELC pour Cconomic land concessions) a été centrale. Ce sont les ONGs nationales qui ont abordé le sujet les premières, en préambule des négociations, faisant écho au communiqué qu'elles avaient diffusé quelques jours auparavant. Le Royaume-Uni a adhéré à cette préoccupation, allant jusqu'à faire explicitement référence à l'article récemment publié par la plate-forme REDD-Monitor[631], qui révélait les menaces de concessions économiques qui pesaientt sur le Parc national de Virachey. Le fait que cette réserve ait été portée à la fois par les ONGs et par un bailleur, en plénière et dans le groupe de contact, a conduit à la consigner dans la résolution[632], et ce en dépit des réticences du délégué cambodgien. Au cours de la négociation en groupe de contact, les autres revendications des bailleurs et

630 La composition du groupe est donc la suivante : l'expert référent du TAP, trois membres de l'EGF, le coordonnateur REDD+ de République du Congo et l'Assistant Technique, trois représentants des pays forestiers (Colombie, Panama et Tanzanie), sept représentants des bailleurs (AFD, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Etats-Unis, Australie, Norvège), un représentant de la société civile de République du Congo, l'observateur des ONGs au FPCF, l'observateur du programme ONU-REDD, le représentant du secteur privé.

631 "*Can REDD save Virachey National Park in Cambodia?",* 10 mars 2011. http://www.redd-monitor.org/2011/03/10/can-redd-protect-virachey-national-park-in-cambodia/. Dernier accès le 1er février 2013.

632 "*Requests Cambodia to clearly identify Economic Land Concessions (ELC) as a driver of deforestation and forest degradation in the R-PP; and further elaborate during the REDD+ readiness phase on possible strategies to reduce rates of deforestation and forest degradation caused by ELCs*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011j, p. 2).

celles des ONGs appuyées par les bailleurs ont été reportées dans l'annexe de la résolution. On doit, en particulier, à l'Allemagne les demandes d'éclaircissement concernant la portée de la loi anti-corruption, et de réévaluation du budget de l'étude d'impacts estimé trop faible ; et l'on doit aux ONGs la demande de collaboration entre le Cambodge et le Vietnam concernant l'exploitation illégale. Par contre, plusieurs points du communiqué des organisations de la société civile cambodgienne, en particulier les préoccupations liées au risque de déplacement des populations, n'étaient pas consensuels et n'ont pas été repris dans la résolution (Forest Livelihoods and Plantations Networks & Cambodian Human Rights Action Committee, 2011).

Au moment de l'adoption de la résolution en plénière, le représentant des ONGs a repris la parole pour demander à ce que soit rajouté un point dans l'annexe portant sur l'étude d'impacts et le Cadre de Gestion des impacts qui en résulte, argumentant que c'était l'une des revendications des organisations de la société civile nationale ; le délégué du Cambodge, de son côté, a refusé que la lutte contre l'exploitation forestière illégale dans le cadre de FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade) fasse l'objet d'un point spécifique, car les négociations du Cambodge en la matière n'étaient pas encore finalisées. Finalement l'EGF a tranché, sans qu'il y ait d'objection, pour ne pas faire référence à l'étude d'impacts, avançant d'une part que le pays aurait de toute façon à s'y conformer pour répondre aux exigences de la Banque mondiale en la matière (Cf. chapitre 8) et d'autre part que cela ne faisait pas consensus au sein du groupe de contact. Quant à FLEGT, il n'a pas été mentionné en tant que tel mais intégré à un point requérant une collaboration avec le Vietnam sur l'exploitation illégale.

Lors des discussions sur la R-PP du Vietnam, c'est le Cambodge qui a pris la parole le premier pour demander une collaboration entre les pays en matière de lutte contre l'exploitation illégale ; ce sur quoi l'a rejoint le représentant des Etats-Unis qui a demandé à ce que les problèmes d'exploitation forestière illégale entre les deux pays figurent dans la stratégie. Ce point sera intégré à la résolution finale[633]. L'intervention du représentant des ONGs ne s'est donc pas fait, pour une fois, en introduction des discussions. Il a exprimé l'ensemble des recommandations figurant dans le communiqué des organisations de la société civile nationale et a appelé notamment le gouvernement à donner la priorité à la conservation des forêts naturelles, dans un pays fortement déforesté par le passé, où les programmes de plantation ont le vent en poupe. Tandis que d'autres bailleurs ont pointé du doigt des préoccupations liées au budget ou au partage des bénéfices, la Commission européenne a quant à elle souligné la nécessité d'inclure le suivi de la gouvernance dans le cadre du système de mesure et de suivi

633 "*State the intention to initiate discussion with neighboring countries on collaboration with regard to controlling cross-border trade in illegal forest products, and identify possible options to advance Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) at the national and regional level to mitigate leakage of REDD+ interventions*" (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2011i, p. 2).

des aspects non-carbone. Non portées en groupe de contact, les préoccupations environnementales formulées par les ONGs ne se sont pas retrouvées pas dans la résolution finale.

Pour ce qui est du R-Plan du Guyana, rappelons qu'à la différence des R-Plans du Panama et de l'Indonésie, il a été révisé en amont de sa soumission, pour tenter d'intégrer les commentaires de la première revue du TAP. Par conséquent, plusieurs pays forestiers et certains bailleurs exprimaient en plénière leur soutien au R-Plan. Pourtant un communiqué de l'ONG internationale Forest People Program ; dont les actions sont centrées sur les peuples autochtones, mettait en avant des problèmes de consultation, deux mois avant la réunion. En séance, BIC a fait référence aux problèmes pointés par les revues du TAP, notamment les consultations des populations, les droits et le consentement préalable libre et informé (FPIC) des peuples autochtones, les diagnostics et la pertinence des stratégies envisagées, la surestimation du scénario de référence, et a demandé à ce que ces points problématiques soient résolus *avant* la signature de l'accord de subvention, *via* une révision directe du document, ou *via* l'incorporation de termes de référence du travail qui devrait être conduit dans le cadre de la mise en œuvre (BIC, 2009). La résolution a repris la majorité des préoccupations formulées par BIC et le TAP. Un plan de consultations ambitieux et transparent a été demandé pour la phase de mise en œuvre[634].

Le Mexique s'est distingué des autres pays que nous venons d'aborder : aucun communiqué d'ONGs n'a été diffusé. En réunion, peu d'interventions ont pu être relevées. BIC a témoigné de la satisfaction exprimée par l'ensemble des ONGs mobilisées dans le processus national REDD+ et présentes lors de l'atelier organisé au Mexique tant le contenu de la R-PP que sur son processus d'élaboration. Les Etats-Unis ont été les seuls à formuler des préoccupations concernant l'efficacité environnementale de la R-PP ; ils ont exprimé leur interrogation sur le fait que la Commission nationale en charge des Forêts (la CONAFOR) soit vraiment en mesure de peser sur le facteur agriculture, et ont également questionné l'efficacité du principal programme forestier qu'elle a mené jusque-là (Proarbol), objet de nombreuses controverses (cf. chapitre 4), d'ailleurs soulignées par le TAP dans sa revue. Pourtant dans la résolution finale, aucune mention n'est faite de Proarbol.

634 "*Develop a plan and schedule for inclusive and transparent consultations with stakeholders, including indigenous and local communities, on the development and implementation of a future REDD strategy"* (FCPF (Forest Carbon Partnership Facility), 2009h, p. 2).

Annexes du huitième chapitre

Annexe 8.1. La limite à l'action du Panel d'inspection : sa dépendance vis-à-vis du conseil d'administration de la Banque mondiale

Si le Panel d'inspection est à priori indépendant des départements opérationnels qui sont mis en cause lorsqu'une plainte est déposée, il ne l'est en revanche pas de *l'institution* Banque mondiale. La qualification du Panel comme *"new and independent mechanism*" (Inspection Panel, 2009, p. 4) doit donc être nuancée. En effet, il est tout à fait dépendant du conseil d'administration de la Banque tant du point de vue son fonctionnement que de celui de la rémunération de ses membres. L'ONG CIEL (Center for International Environmental Law), qui s'est largement mobilisée en amont et pendant la mise en place du Panel formule à ce sujet plusieurs critiques : *"At a minimum, panel members should be chosen from outside the Bank, and the budget should be independent and adequate. Instead, the resolution creates the potential for an unhealthy reliance on the Bank. Panel members are nominated by the Bank President and approved by the Executive Directors. Panel members are subject to the requirements of the Bank's Articles of Agreement that demand exclusive loyalty to the Bank. The President also recommends salaries for the members, and Bank administrative personnel will apparently determine whether or not to reimburse panel members for travel expenses. The Bank will even assign the panel's executive secretary"* (Hunter, 1994). A ce propos, il est intéressant et troublant de remarquer qu'aucune information sur le mode de rémunération des membres du Paneln'est donnée que ce soit sur le site de la Banque mondiale ou bien dans le rapport de 244 pages retraçant les 15 ans d'existence du Panel (Inspection Panel, 2009).

En dehors de la dépendance du point de vue de la rémunération et de la loyauté à la Banque, il existe une évidente dépendance du Panel à l'égard du conseil d'administration, du point de vue de son travail d'instruction des plaintes. Comme nous l'avons vu, à deux moments de la procédure, le conseil d'administration peut couper court à l'instruction de la plainte : premièrement c'est lui qui décide d'autoriser ou non l'enquête et deuxièmement c'est lui qui décide de la suite à donner aux recommandations formulées par le Panel au vu des mesures rectificatrices fournies, en réponse, par les départements opérationnels dans leurs plans de gestion. C'est ce qui amène l'ONG CIEL à formuler la remarque suivante un an après la mise en place du Panel d'inspection : « f*or the inspection panel to have a truly independent and credible voice and thus aid the Bank in meeting the challenges of the future, the Bank must empower the panel and respect its decisions »* (Hunter, 1994). Par ailleurs, le rapport d'investigation du Panel d'inspection n'est rendu public qu'une fois examiné par les départements opérationnels et qu'une fois

l'avis final rendu par le conseil d'administration, ce qui ne permet pas aux requérants de fournir de l'information additionnelle au rapport du Panel[635] (Hunter, 1994).

La plainte déposée sur le projet forestier en République Démocratique du Congo (cf. chapitre 8 (I.3.2)) illustre le type d'influence que peut exercer le conseil d'administration sur le processus d'instruction : alors que le Panel souligne les limites, sur plusieurs points, des propositions faites par l'équipe gestionnaire pour remédier aux défauts d'application des sauvegardes[636], le conseil d'administration gomme ces désaccords dans la publication de la décision finale, laissant entendre que le plan d'action rédigé par l'équipe gestionnaire répondait parfaitement aux préoccupations et aux recommandations formulées par le Panel dans son rapport d'enquête : "*At the Board meeting, there was wide agreement with the findings of the Panel, the measures outlined in the Action Plan, and an emphasis on the need to take and further develop specific steps to correct shortcomings and apply lessons learned. Management will provide a progress report on implementation of the Action Plan to the Board within 12 months*"[637].

La dépendance au Conseil d'Administration de la Banque mondiale apparaît donc être le bémol à l'action du Panel d'inspection. Cette instance de recours n'en demeure pas moins exemplaire et non égalée par les autres banques ou organismes de développement.

635 "*Although the resolution does not forbid disclosure of panel reports, it excludes the public from access until after the Executive Directors consider the reports. Thus the public is taken out of the process at the very stage where additional comment and information concerning panel findings could be important to the Directors' decisions"* (Hunter, 1994).

636 "*It contains important elements but requires specificity, particularly on actions called for under Bank policies to fully address the land tenure and other rights of the Pygmy peoples in DRC forests, and to deal with problems in the logging concession review process, including major reported breaches of the Moratorium on new concessions.*"
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:21614861~menuPK:2643752~pagePK:64020865~piPK:149114~theSitePK:985785,00.html. Dernier accès le 1er février 2013.

637 *Ibid.*

Annexes du neuvième chapitre

Annexe 9.1. Négociations au sein du groupe de travail chargé d'élaborer les principes du cadre de sélection et de rémunération des programmes du Fonds carbone

Pour relater la négociation qui a eu lieu au sein du groupe de travail, nous nous fondons sur les résumés des conférences téléphoniques rédigés par l'Equipe de Gestion du FPCF (EGF)[638] ainsi que sur des entretiens informels que nous avons pu conduire lors de la réunion de mars 2012 avec des membres du groupe. Le récit que nous faisons est centré sur l'intégration des valeurs non-carbone dans le Cadre méthodologique et l'approche de fixation du prix (CMAFP), qui a été le principal point d'achoppement au sein du groupe.

- La teneur des débats au sein du groupe de travail lors des conférences téléphoniques

Dès la première réunion téléphonique, certains membres du groupe font expliciter la nuance qui existe entre les bénéfices sociaux et environnementaux censés être « inhérents » et les retombées positives additionnelles, au-delà du carbone, insistant pour que les principes directeurs sur lesquels le groupe travaille, favorisent explicitement ces dernières (FMT (Facility Management Team), 2012a). Par ailleurs, le R-Package en tant que garant d'un certain niveau de qualité à l'entrée du Fonds carbone est mentionné et l'établissement d'un Panel Technique Consultatif *ad-hoc* (TAP) pour appuyer le groupe sur un certain nombre de points est évoqué.

La seconde réunion téléphonique est présidée par The Nature Conservancy (TNC); le délégué norvégien siège pour la Norvège et l'Allemagne, et aucun représentant des peuples autochtones n'est présent à cause d'un problème de connexion. Les divergences relatives à la valorisation des aspects non-carbone se font véritablement jour. Un point pose essentiellement problème : le moment auquel prendre en compte les aspects non-carbone, à savoir soit lors de la sélection des programmes soit dans le montant du paiement. Faut-il avoir un standard exigeant à l'entrée qui est censé permettre la sélection de « *programmes de réduction d'émissions de haute qualité* » seulement et, ensuite, une rémunération équivalente pour tous les programmes ? Ou faut-il définir des standards de qualité différenciés pour la sélection et rémunérer, ensuite, avec une prime les « *programmes de réduction d'émissions estimés de qualité supérieure* » ?

L'application d'une prime est loin de faire l'unanimité. A l'appui, des arguments invoquant la difficulté à mesurer les aspects non-carbone et à les valoriser sont mobilisés : « *Other members expressed concern since*

[638] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/369. Dernier accès le 5 novembre 2012.

they felt accounting for non-carbon values is complicated and clear valuation methods are not yet available. They felt that the primary objective of the Fund is to test carbon-based payments and although valuation of non-carbon values can be explored, it should not directly be incorporated in the methodological framework or the pricing approach for the Carbon Fund »[639].

Pour la réunion suivante, l'EGF est chargée de documenter comment d'autres programmes pratiquent la différenciation de prix. Par ailleurs le groupe de travail donne son aval pour que l'EGF constitue un TAP sur la question de l'évaluation et de la rémunération des « valeurs non-carbone », dans la perspective qu'il présente ses premières recommandations lors de la réunion *de visu* fin mars. La troisième conférence téléphonique a lieu tout début mars. Elle est à nouveau présidée par TNC. C'est l'Allemagne qui occupe la place partagée avec la Norvège. Plusieurs représentants des ONGs internationales sont présents en plus de BIC – Environmental Defense Fund (EDF), l'Alliance pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité (CCBA), Greenpeace, Environmental Investigation Agency - mais en tant qu'auditeurs silencieux, ce qui pose néanmoins problème à certains membres du groupe. Par ailleurs de vives réserves sont émises par certains au sujet de l'établissement du TAP chargé de travailler sur les questions non-carbone. Ils demandent à ce que les termes de référence de ce TAP soient validés par les participants du Fonds carbone, ce qui revient à reporter sa mise en place au-delà de mars, et à le rendre par conséquent d'une utilité limitée pour le groupe de travail. Sous le couvert d'exigence procédurale, les partisans d'une faible prise en compte des aspects non-carbone dans le Fonds carbone parviennent à reporter la mise en place d'un TAP.

Si l'on en croit le résumé de la réunion, l'intégration des « valeurs non-carbone » dans le Cadre méthodologique et l'approche de fixation du prix (CMAFP) sont débattues à deux autres reprises ; les positions divergentes et le manque de temps pour tenter de trouver un terrain d'entente sur ce point sont même la raison de l'organisation d'un quatrième rendez-vous téléphonique avant la réunion de fin mars. Premièrement, le résumé relate sommairement deux réactions antagonistes sur la note rédigée par l'EGF pour documenter des exemples de dispositifs de finance carbone de la Banque mondiale, où les « valeurs non-carbone » sont des facteurs déterminants du prix (FMT (Facility Management Team), 2012b). Certains considèreraient que ces exemples ne peuvent être transposés au FPCF pour des questions d'échelle (projet vs national)[640]. D'autres auraient souhaité souligner "*the multiple functions and*

[639] http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/369. Résumé de la deuxième conférence téléphonique. Dernier accès le 5 novembre 2012.

[640] *"The FMT briefly presented Background Note #4 which provides examples of Non-Carbon Values as Price Determinants in the World Bank's Carbon Finance Business. It was noted by members that the approach used by the Community Development Carbon Fund (CDCF) might not be applicable for the FCPF Carbon Fund because of the difference in scale. The larger scale of the Programs in the Carbon Fund would significantly complicate both the development of Community Benefit Plans and the monitoring of their implementation".*

benefits that forests provide and the importance of recognizing these benefits in the methodological framework"[641]. Deuxièmement, la référence aux sauvegardes de Cancun dans les principes « programmatiques » du CMAFP réouvre le débat sur la valorisation des bénéfices non-carbone dans le prix des réductions d'émissions.

Lors de la quatrième réunion, les discussions se poursuivent sur la façon de faire référence aux sauvegardes de Cancun et sur l'intégration des bénéfices additionnels « non-carbone » comme critère de sélection des programmes. En plus de préparer une première version des principes directeurs, l'EGF doit continuer à fournir des éléments sur les expériences existantes de valorisation des « valeurs non-carbone ».

- Les positions des membres du groupe de travail

Les positions de certains des membres du groupe de travail sont précisées dans les contributions qu'ils donnent peu de temps avant la réunion de mars. Alors que chacun des membres du groupe avait été invité, dès la troisième réunion téléphonique, à soumettre ses remarques à l'EGF sur les principes du CMAFP, seuls quatre des membres l'ont fait : un seul bailleur (communiqué conjoint Allemagne et Norvège), le secteur privé et deux communiqués différents de la société civile. Si la multiplicité de la représentation de la société civile avait été pointée du doigt lors de la réunion, elle est bel et bien assumée ici : BIC, les Amis de la Terre et l'Environmental Investigation Agency (EIA) soumettent une proposition conjointe, tandis qu'EDF fait part de ses propres remarques.

Les vues exprimées sur la question de l'intégration des aspects non-carbone dans le CMAFP, sont contrastées, allant de l'opposition, exprimée par l'ONG EDF, à la position favorable de BIC et des Amis de la Terre. Le secteur privé quant à lui n'aborde pas la question dans sa soumission. Se référant à une soumission à la Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique conjointe avec d'autres ONGs, parmi lesquelles TNC (et Conservation International), EDF explicite en effet sa ferme réticence à voir les aspects non-carbone pris en compte dans la fixation du prix : *"EDF believes payments for REDD+ results should be clearly defined as payments only for emission reductions (tons of GHGs reduced per year), and that actions to reduce those emissions must meet environmental and social safeguards, as required by 1/CP.16*". Selon EDF, des financements complémentaires, non REDD+, devraient être recherchés pour financer les bénéfices additionnels non-carbone[642].

---

641 http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/369. Résumé de la troisième conférence téléphonique. Dernier accès le 5 novembre 2012.

642 "*Co-benefits will naturally occur from REDD+ activities and policies taken to reduce emissions. A focus on maximizing co-benefits through activities and policies will most likely generate more emissions reductions and reduce the risk of non-permanence and can also help countries to achieve other goals, such as sustainable development. Although results-based payments should be made based on the reduction of carbon emissions, achievement of co-benefits may allow countries to access funding beyond carbon funding, including adaptation or biodiversity financing, to complement carbon payments"* (Environmental Defense Fund, 2012, p. 1).

La Norvège et l'Allemagne se révèlent réservées sur la prise en compte des co-bénéfices dans la fixation du prix (Germany's FCPF Focal Point & Norway's FCPF Focal Point, 2012). L'un des éléments programmatiques que les deux pays proposent vise à garantir la bonne prise en compte, par les programmes, des bénéfices non-carbone recherchés intentionnellement, et notamment le maintien ou l'amélioration de la biodiversité et / ou des services écosystémiques[643]. Cet élément programmatique est destiné à remplacer l'application « plus compliquée » d'une prime. Mais il est précisé que l'Allemagne consentirait à utiliser une prime volontaire, dans le cas où les membres du CP refuseraient un principe, comme celui-ci, sur les bénéfices additionnels[644].

Quant à BIC, aux Amis de la Terre et à l'EIA, ils s'expriment clairement en faveur de la prise en compte des bénéfices carbone ET non-carbone lors de la fixation du prix. *"Principle: Pricing and valuation methodologies should reflect actual costs of implementation of ERPs for REDD countries taking into account both carbon and non-carbon benefits"*(Bank Information Center, Friends of the Earth, & Environmental Investigation Agency, 2012, p. 3).

En dehors de l'intégration des considérations environnementales non-carbone lors de la fixation du prix des réductions d'émissions, les soumissions de l'Allemagne et de la Norvège d'une part et de BIC, des Amis de la Terre et de l'EIA, d'autre part, abordent également d'autres aspects essentiels de l'intégrité et de l'efficacité environnementales des financements du Fonds carbone.

Tout d'abord, elles envisagent toutes un principe visant à s'assurer que les réductions d'émissions présentées dans les programmes émanent bien d'une stratégie REDD+ qui s'attaque aux facteurs principaux de la déforestation[645] ; ce principe vise à garantir le caractère additionnel des stratégies REDD+. Les bailleurs envisagent de leur côté un principe veillant à ce que les programmes soient conformes non seulement aux sauvegardes de la Banque mondiale, mais aussi aux garanties socio-

643 "*Programmatic Element 4. The ERP ensures sustainable outcomes, including by improving local livelihoods and enhancing or maintaining biodiversity and/or other ecosystem services.*" (Germany's FCPF Focal Point & Norway's FCPF Focal Point, 2012, p. 1)

644 "*Rational : This element would address "additional" social and environmental benefits beyond inherent benefits and safeguards. It would effectively replace a possibly more complicated price-premium and increase quality-at-entry and price per unit of all ERPs selected into the CF portfolio. Guidance on how such additional benefits could be measured in simple and cost-effective ways (e.g. GIS overlay mapping of carbon and biodiversity and/or watershed benefits) could be elaborated by a TAP but should also provide flexibility for proposals by REDD country participants (e.g. using indicators agreed in the country's monitoring system for multiple benefits, REDD+ SES in Nepal). If PC members disagree on having a principle on "additional" benefits, a voluntary price-premium would be acceptable to Germany, too.*" (Germany's FCPF Focal Point & Norway's FCPF Focal Point, 2012, p. 1).

645 *"Programmatic Element 7. Principle: The ERP is consistent with and addresses core elements of the emerging national REDD+ strategy and identified key drivers of deforestation"* (Germany's FCPF Focal Point & Norway's FCPF Focal Point, 2012, p. 1).
"*2. Addressing Drivers and Consistency with National REDD strategy » et au principe qui lui est associé : "ER programs will be consistent with national REDD strategy, address priority actions and support activities that increase efforts to reduce deforestation and degradation*" (Bank Information Center, Friends of the Earth, & Environmental Investigation Agency, 2012, p. 2).

environnementales de la CCNUCC[646]. Les ONGs, quant à elles, proposent un élément programmatique permettant d'étendre la portée des « paiements sur la base de la performance » à des objets autres que les tonnes de carbone, notamment les politiques et mesures visant à conserver la biodiversité et les forêts naturelles, considérations qui par conséquent devraient être, tout comme le carbone, mesurés, suivis et vérifiés indépendamment[647]. Elles font leur la position en faveur du financement « d'actions sans regrets » (no-regret actions), citée depuis peu dans le cadre de la CCNUCC. Par ailleurs, les ONGs proposent un autre principe qui encouragerait la sélection de programmes donnant la priorité aux territoires indigènes, attendu qu'il y a « *the clear demonstration of the efficacy of protected areas, and particularly Indigenous Peoples territories in reducing deforestation and forest degradation and protecting standing forest ». « Principle: The CF will seek to include ERP's that pilot performance based payments toward the consolidation of management and the long-term financial sustainability of Indigenous Peoples territories* »[648]. Enfin, elles prévoient des principes qui couvrent le risque de non-permanence et les fuites d'émissions d'un lieu faisant l'objet de mesures REDD+ vers un autre exempt de mesure[649] ainsi que les implications en cas de défaut de performance ("Monitoring of Results and Liability for Non-Performance").

En résumé, la position qu'expriment les deux bailleurs est donc clairement en faveur d'une bonne prise en compte des aspects non-carbone dans la *sélection* des programmes. Celle tenue par les ONG BIC, les Amis de la Terre et l'EIA, vise une intégration encore plus ambitieuse des préoccupations environnementales, dans la mesure où elles seraient également rémunérées. Qui plus est, leur proposition cible en priorité certains bénéficiaires : les populations autochtones préservant les forêts sur leurs territoires indigènes.

---

646 "*Programmatic Element 3. Principle : The ERP meets World Bank and UNFCCC safeguards, consistent with emerging national systems to provide information on safeguards*" (Germany's FCPF Focal Point & Norway's FCPF Focal Point, 2012, p. 1).

647 "*The CF will provide payments based on performance relative to a broad range of legal and institutional reforms, including improvements in rights and governance, biodiversity and natural forests, and livelihoods, which should also be measured, reported and independently verified over time*" (Bank Information Center et al., 2012, p. 1)

648 "*4. Enhancing Indigenous Peoples Stewardship of Natural Resources. Rationale: Given the clear demonstration of the efficacy of protected areas, and particularly Indigenous Peoples territories in reducing deforestation and forest degradation and protecting standing forest, the CF should seek to support ERP's that pilot REDD performance based payments to Indigenous Peoples territories and local communities. Principle: The CF will seek to include ERP's that pilot performance based payments toward the consolidation of management and the long-term financial sustainability of Indigenous Peoples territories"* (Bank Information Center et al., 2012, p. 2).

649 "3. *Permanence and Leakage. Rationale: As has been consistently noted, non-permanence and leakage are key risks for the land use sector. Therefore, we recommend principles on these topics. Ignoring concerns about permanence and leakage may result in the inappropriate selection of ER programs, for example if the ER does not address a significant driver of deforestation that may overwhelm the supported ERs.especially if there are competing uses or drivers affecting the forests included in proposed ER programs"* (Bank Information Center et al., 2012, p. 2).

Annexe 9.2. Communiqué des ONGs ayant participé au groupe de travail chargé d'élaborer le Cadre méthodologique et l'approche de fixation du prix

Les ONGs dénoncent dans un premier temps « *l'approche exclusivement centrée sur la valorisation des réductions d'émissions* » que le FPCF fait sienne, en dépit d'une part des objectifs plus larges qu'il s'est fixés pour la prise en compte des aspects non-carbone[650] et d'autre part de son engagement à ne pas présumer des orientations données par la CCNUCC[651]. Elles soulignent ensuite d'un côté ce qu'elles ont réussi à faire inscrire dans le texte et les points pour lesquels elles ont échoué. Parmi les succès figurent en particulier la mention des garanties de Cancun et l'exigence de mesure et rapport sur les aspects non-carbone. La principale limite soulignée par les ONGs réside dans la focalisation sur le carbone comme unique indicateur de performance[652]. Par ailleurs, elles soulignent que l'élément programmatique concernant la cohérence du programme de réduction d'émissions avec la stratégie REDD+ a été finalement supprimé, en contradiction avec la Note d'information du Fonds carbone[653]. Par ailleurs, elles signalent que leur proposition de donner la priorité aux territoires indigènes dans les programmes de réductions d'émissions a été refusée par les membres du groupe de travail. Elles mettent enfin en exergue le fait que le « *meilleur du texte* » figure dans l'exposé des motifs et non pas dans l'énoncé des critères, ceux-ci étant notamment affaiblis par l'usage de tournures modératrices ou sources de dilution des exigences[654].

650 "*The FCPF Carbon Fund was intended to pilot a performance based payment system for emission reductions, and to test ways to enhance livelihoods and conserve biodiversity within this approach,ii allowing for a range of performance payments to be piloted. Despite this broader mandate, the Carbon Fund has chosen an approach focused on quantified emission reductions. […]While the objectives of the Carbon Fund include "learning value by testing and demonstrating different approaches,"iii the apparent focus on payments for carbon to the exclusion of other innovative performance metrics is diverting scarce resources away from addressing the drivers of deforestation and degradation and improving forest governance, towards building costly measurement systems to generate carbon credits - the demand for which is unlikely ever to deliver significant financing"* (ABSE, Burkina Faso & al., 2012)

651 "*By exclusively seeking to pilot and test one model, the Carbon Fund is prejudging the UNFCCC negotiations*" (ABSE, Burkina Faso & al., 2012).

652 "*The biggest conceptual problem that many CSO's have expressed with the recommendations of the WG is that they continue to focus on carbon accounting as the sole measurement of performance, i.e. as the basis for phase three REDD payments; and continue to have the generation of carbon credits, whether to be used as an offset or not, as the sole model for piloting performance based payments, even though this issue is still very much open to discussion within the UNFCCC negotiations and it is fairly easy to imagine other non-market approaches that could be tested. In fact, the FMT had suggested that one of the programmatic elements should be to "generate learning value by testing and demonstrating different approaches…" (WG Background Note #5) but this dropped out of the proposed programmatic elements fairly early in the WG process*" (Bank Information Center, 2012, p. 4).

653 « *Another area where the WG recommendations were weakened over time was in relation to consistency with the national REDD strategy. This principle comes from the CF Information memorandum, and was originally proposed as a programmatic element by the FMT. Over the course of the WG discussions however, it was removed as a standalone element, then removed from the elements altogether, and relegated to a weak reference in the rationale for element 1 »* (Bank Information Center, 2012, p. 4).

654 "*The biggest gap in the recommendations themselves is that much of the best text is in the rationales, which makes it less important and less likely that these issues will be systematically taken into account in the design of the full methodological framework for the CF, although that remains to be seen. In terms of specific gaps in the final text, some of the elements could be strengthened by* ***making clear what are proposed requirements*** *of the methodological framework and what are merely suggestions of possibilities, this is particularly true where phrases like "were feasible" (e.g. A4, P1, P6) or where "should" is used instead of "shall" (e.g. A1, A2, A4, P6). This is also true for the use of "stepwise approach" in P1, when referring to implementing capacity, and the use of "this could include" in P6"* (Bank Information Center, 2012, p. 4)