

Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier

Vers un affaiblissement des droits des peuples autochtones sur les terres et les ressources

Briefing de Forest Peoples Programme (FPP)

Février 2008



**Forest Peoples
Programme**

1c Fosseway Business Centre, Stratford Road,
Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, Royaume-Uni
tél : +44 (0)1608 652893 fax : +44 (0)1608 652878
info@forestpeoples.org www.forestpeoples.org

Contexte

Au cours des deux dernières années, la Banque mondiale a développé différentes initiatives visant à accaparer le « marché » du financement de nouvelles activités liées aux changements climatiques. Parmi les nombreux projets proposés actuellement par la Banque mondiale se trouvent le Fonds d'investissement pour le climat, le Fonds de transformation pour le développement durable et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF).

Ces initiatives représentent un potentiel de financement de milliards de dollars pour des activités liées à l'atténuation des changements climatiques planétaires et à l'adaptation aux variations climatiques. Plusieurs personnes, dont des dirigeants autochtones des pays en voie de développement, mettent en doute la participation d'une banque multilatérale qui a financé et continue de financer sous forme de prêts des activités qui sont à l'origine de la déforestation et des changements climatiques (extraction de combustibles fossiles, exploitation minière, exploitation forestière industrielle, plantations industrielles et infrastructure – y compris barrages, routes, oléoducs et gazoducs et aménagements côtiers). Ces critiques ont demandé à la Banque de cesser de financer l'extraction de combustibles fossiles et de prévenir la déforestation résultant de ses projets.

En même temps, la structure et la conception du FCPF ont été mises en doute par quelques ONG et organisations autochtones qui, à la fin de 2007, ont demandé que le projet en entier soit reporté jusqu'à ce qu'une consultation publique en bonne et due forme ait eu lieu et jusqu'à ce que des questions cruciales concernant les droits, l'équité et la responsabilisation aient obtenu réponse. D'autres ont carrément rejeté le projet et recommandé à la Banque de ne pas toucher les forêts des peuples autochtones.

Bien qu'on lui ait demandé de mettre ses projets de côté ou tout au moins d'en reporter le lancement officiel, la Banque mondiale a procédé au lancement public du FCPF à Bali et poursuit son projet controversé de FCPF, cherchant à « consulter » rétroactivement les peuples autochtones.

Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier diffère des autres projets et fonds en ce qu'il s'agit d'un fonds formé de deux mécanismes financiers distincts visant l'échange d'argent (échange de carbone). Les fonds sont destinés à financer la rémunération des « réductions d'émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts » (REDD), un concept visant l'atténuation des changements climatiques qui s'est attiré de fortes critiques par le passé et qui fait actuellement l'objet de négociations dans le cadre de la CCNUCC.¹

Le présent document examine l'architecture envisagée pour ce Fonds ainsi que le processus par lequel il a été développé jusqu'à présent en vue de mettre en lumière les préoccupations particulières et les risques qu'il pose pour les peuples autochtones et autres peuples tributaires des forêts. La (version préliminaire de la) Charte du Fonds est au coeur du présent briefing car il s'agit du document de base du Fonds, dans lequel sont décrits les rôles et responsabilités des principaux acteurs identifiés par la Banque.

¹ Voir, par exemple, « RED Alerte rouge ? » de Tom Griffiths
http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/avoided_deforestation_red_jun07_fr.pdf

Parmi les principaux points faibles qui se sont dégagés de la lecture attentive du projet de Charte et d'autres documents d'information, figurent les suivants :

- ni le projet de Charte du FCPF ni le plan du FCPF ne prévoit la protection des droits des peuples autochtones ; en particulier, le FCPF ne prévoit aucunement la pleine participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent, ni leur libre consentement préalable et éclairé aux activités de développement ayant des impacts sur eux, et il ne mentionne ni ne respecte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
- le processus de développement du FCPF s'est caractérisé par l'absence presque totale de consultation auprès des peuples qui sont le plus susceptibles d'être directement touchés, dont les peuples autochtones
- le processus et le contenu du FCPF favorisent fortement les gouvernements nationaux et donnent à entendre qu'il revient aux gouvernements de contrôler les terres forestières, sans tenir compte de l'existence de droits traditionnels et coutumiers
- les dispositions préliminaires du FCPF prévoient que la consultation – si consultation il y a – ne continuera d'être requise que lorsque les plans auront été bien développés
- les avant-projets de « programmes de réduction des émissions » touchent différentes questions qui préoccupent grandement les peuples autochtones, dont l'expansion des systèmes d'aires protégées, l'expansion des plantations, l'extrême importance accordée à l'application des lois et à la surveillance des terres et l'absence de mention des détenteurs de droits sur les terres forestières
- la participation aux mécanismes de gouvernance du Fonds se fait « sur invitation seulement » et sans droit de vote pour les peuples autochtones.

Pour comprendre la façon dont la Banque envisage le fonctionnement de ce Fonds, il est essentiel de comprendre le processus centré sur l'État suivi jusqu'à présent par la Banque pour développer le Fonds. Vous trouverez ci-dessous la chronologie des événements. Il est à remarquer que ce n'est qu'*après* avoir lancé le Fonds et *après* avoir rédigé une Charte légale pour celui-ci que la Banque tient maintenant des réunions d'information pour partager des informations concernant le Fonds avec les peuples autochtones.

Chronologie

2006–2007	Discussions internes à la Banque concernant le financement relatif aux changements climatiques, y compris des discussions préliminaires sur une proposition de « Partenariat mondial pour les forêts » et sur le « Fonds de partenariat pour le carbone forestier » comme mécanisme de financement de la « Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts »
18–20 juillet 2007	La Banque mondiale a tenu des « consultations » auprès des ONG européennes et internationales concernant le FCPF
Septembre 2007	Approbation du FCPF par le conseil d'administration de la Banque mondiale
11 novembre 2007	Consultation des ONG tenue à Washington avec une très faible participation des peuples autochtones. Une déclaration a été publiée, déconseillant à la Banque de développer plus avant le Fonds sans procéder à une vaste consultation et sans résoudre d'abord les principales questions de droits et de responsabilisation

- 12–13 novembre 2007 La Banque mondiale tient une « réunion de conception » avec les gouvernements donateurs à Washington, DC. Lecture de la déclaration des ONG.²
- Décembre 2007 CdP 13 à la CCNUCC, lancement du FCPF au coeur d'une vaste controverse. Le Forum international des peuples autochtones sur les changements climatiques émet une déclaration rejetant fermement le principe de la rémunération des réductions des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts proposé par la Banque.³ La présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones émet une déclaration mettant en évidence les violations des droits des peuples autochtones commises à ce jour en raison de stratégies et politiques forestières semblables à celles qui se répètent dans le FCPF.⁴
- Janvier 2008 Rencontre à Gland (Suisse) entre l'Union mondiale pour la nature (UICN), la Coopération suisse au développement et la Banque mondiale concernant le FCPF et les politiques de REDD et les liens avec les politiques d'Application des réglementations forestières (FLEG). Des points divergents s'y sont fait entendre et la Banque n'a pas répondu aux questions cruciales concernant les droits et la gouvernance.⁵
- Mars 2008 « Consultations » rétroactives ou réunions d'information à l'intention des peuples autochtones prévues sur trois continents. Ces réunions se tiendront à **Katmandou (27–28 février)**, **Mexico (5–6 mars)** et **Bujumbura (13–14 mars)**.

Bien que le FCPF ait été lancé à Bali en 2007, la Charte (document juridique de base du Fonds) en est encore à l'état de projet. Cette Charte sera soumise à la discussion dans le cadre des réunions d'informations que la Banque tiendra en février et mars 2008.

Toutefois, à ce stade-ci, il existe des signes inquiétants qui laissent croire que la Banque prévoit finaliser la Charte AVANT d'avoir terminé les réunions prévues avec les peuples autochtones.

² Déclaration des ONG concernant le projet de Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale

http://www.forestpeoples.org/documents/forest_issues/unfccc_bali_ngo_statement_nov07_fr.pdf

³ Déclaration du Forum international des peuples autochtones sur les changements climatiques à la 13ème session de la Conférence des parties de la CCNUCC OSCST 27, point 5 à l'ordre du jour/REDD (en anglais)

http://www.forestpeoples.org/documents/forest_issues/unfccc_bali_ifipcc_statement_redd_nov07_eng.shtml

⁴ Victoria Tauli-Corpuz, présidente, Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, Grand Hyatt Hotel, Bali, Indonésie, 11 Décembre 2007, *Statement on the Announcement of the Forest Carbon Partnership Facility*. Disponible à

http://www.forestpeoples.org/documents/forest_issues/unpfii_statement_fcpf_dec07_eng.pdf

⁵ http://www.fern.org/media/documents/document_4109_4111.htm

Qu'est-ce que le Fonds de partenariat pour le carbone forestier ?

Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale a été lancé à Bali pendant la 13^{ème} CdP à la CCNUCC.⁶ Avant ce lancement, une note de présentation de la conception et des objectifs du Fonds avait été élaborée par la Banque, mais sa diffusion a été limitée.⁷ Juste avant le lancement, un « mémorandum d'information » disponible sur le site Web du FCPF présentait le projet de texte de la Charte du FCPF et d'autres documents publicitaires sont apparus au début de 2008.⁸

Le FCPF est proposé à certains gouvernements par la Banque mondiale comme une voie de financement – un nouveau mécanisme de financement – visant à financer lesdites « Réductions des émissions dues à la déforestation et à la dégradation » (REDD). La Banque propose que le financement du Fonds provienne de sources commerciales (échange de carbone) et non commerciales, dont des organismes bilatéraux de développement, des institutions financières publiques, la Société de financement international, le Fonds pour l'environnement mondial et des fondations privées. Cependant, à part le capital initial du Fonds carbone (voir ci-dessous), les fonds publics serviraient principalement pour des activités de « préparation » en vue du financement de la REDD par le marché du carbone.

Du point de vue de sa structure, le Fonds comporterait deux mécanismes de financement : un « fonds de préparation » et un « fonds carbone ». Le « fonds de préparation » a pour but d'appuyer financièrement les pays afin de les préparer à commencer les échanges d'émissions de carbone évitées et le « fonds carbone » servirait à administrer les paiements versés aux pays qui sont jugés « prêts » à échanger des compensations d'émissions.

Le Fonds vise à recueillir auprès de ses différents donateurs potentiels 300 millions de dollars US, dont 100 millions passeraient par le « Fonds de préparation » et les autres 200 millions par le Fonds carbone. Toutefois, la Banque entend mettre le Fonds en opération une fois que le financement minimum requis pour le Fonds de préparation aura été obtenu – ce minimum a été établi à 20 millions de dollars US. Le Fonds carbone entrerait en opération après avoir obtenu des donateurs un capital de 40 millions de dollars US.

Structure du Fonds

Participants au Fond

Le Fonds reconnaît trois types de participants, notamment : les pays participant à la REDD, les bailleurs participants et les participants au Fonds carbone.

Les pays participant à la REDD – sont des pays (c.-à-d.) des gouvernements qui présentent une demande d'admissibilité au Fonds de préparation et qui développent leur « stratégie de REDD », leur système de suivi et leurs scénarios de référence, tel que requis.

Les bailleurs participants – sont tous les pays, organismes ou institutions qui apportent au moins 5 millions de dollars US à l'un ou l'autre des deux fonds fiduciaires du Fonds.

⁶ <http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=FCPF&FID=34267&ItemID=34267>

⁷ Forest Carbon Partnership Facility : Concept Note, Mars 2007 ; *Non-Paper on the Forest Carbon Partnership Facility – Chair's summary of the Berlin Workshop* Discussions Ministre fédéral de la coopération économique et du développement et Ministre fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire, G8, avril 2007

⁸ <http://carbonfinance.org>

Les participants au Fonds carbone – sont toutes les sociétés, institutions, organismes ou pays qui concluent un Accord de partenariat pour le carbone avec le fonds, par lequel ils adhèrent à un programme de rémunération des réductions d'émissions. Chaque participant au Fonds carbone doit apporter au moins 5 millions de dollars US au Fonds carbone.

Structure de gouvernance proposée :

La définition de « participant » au Fonds prend toute son importance lorsque les mécanismes de gouvernance sont présentés. Il est proposé que le Fonds soit doté :

- (a) D'une Assemblée des participants ;
- (b) D'un Comité des participants ;
- (c) D'un Comité des participants au Fonds carbone ;
- (d) D'un ou plusieurs panels consultatifs techniques *ad hoc* ;
- (e) D'une Unité de gestion du Fonds ; et
- (f) D'un administrateur du Fonds de préparation et d'un Administrateur du Fonds carbone⁹.

L'**Assemblée des participants** est l'organe de surveillance du Fonds et se réunit une fois par année pour évaluer le travail du Fonds. Les personnes qui assistent à cette Assemblée sont les participants au fonds, notamment les pays participant à la REDD, les bailleurs et les participants au Fonds carbone. L'Assemblée peut revoir certaines décisions prises par le Comité de participants (mais pas toutes) et peut renverser les décisions du Comité par un vote à la majorité des deux tiers (voir la Charte du FCPF pour de plus amples détails). D'autres personnes (représentants d'ONG, d'entreprises privées, des peuples tributaires des forêts et des peuples autochtones) *peuvent* être invitées à assister aux Assemblées à titre d'observateurs à la demande de l'Unité de gestion du fonds. Chaque participant a droit à un vote.

Le **Comité des participants** remplit davantage une fonction de gestion au sein du Fonds et compte au plus vingt membres (dix provenant des pays participants et dix représentant le groupe conjoint de bailleurs et de participants au Fonds carbone). Le Comité peut être mis en place avec un nombre plus réduit de membres, mais qui seront toujours divisés également entre les pays participants d'un côté et les bailleurs/participants au fonds carbone d'un autre. Le Comité est responsable de mettre sur pied tous les Panels consultatifs techniques *ad hoc* qui pourraient s'avérer nécessaires et il est proposé qu'il se réunisse au moins deux fois par année. Chaque participant a un droit de vote.

Rien n'est prévu pour permettre la participation de plein droit d'aucun autre groupe en dehors des groupes de participants définis ci-haut. Il est toutefois proposé dans le projet de charte qu'un statut d'observateur sans droit de vote soit accordé à « Un représentant des organisations internationales pertinentes, un représentant des organisations non gouvernementales pertinentes, un représentant des peuples autochtones dépendant des forêts et des autres populations forestières ainsi qu'un représentant des entités pertinentes du secteur privé »¹⁰. La Banque propose que chacun de ces groupes établisse sa propre procédure de nomination de leurs représentants.

Le **Comité des participants au Fonds carbone** peut être créé par l'administrateur du Fonds carbone. Il est proposé que ce comité donne des orientations sur la réglementation du financement du carbone. En l'absence d'un tel Comité, des réunions *ad hoc* des participants

⁹ Fonds de partenariat pour le carbone forestier, Mémoire d'information, VERSION PRÉLIMINAIRE, 3 décembre 2007, p. 20

¹⁰ Fonds de partenariat pour le carbone forestier, Mémoire d'information, VERSION PRÉLIMINAIRE, 3 décembre 2007, p. 27

au Fonds carbone pourraient alors servir à la formulation de conseils. Le droit de vote est fonction du montant de la contribution au Fonds (1 vote = 1 millions \$ US).

Les **Panels consultatifs techniques ad hoc** peuvent être créés par le Comité des participants, par le Comité des participants au Fonds carbone ou par l'Unité de gestion du Fonds. Ils sont mis sur pied pour offrir des conseils impartiaux au besoin.

L'**Unité de gestion du Fonds (UGF)** est composée de membres du personnel et de consultants de la Banque et assure la gestion quotidienne du Fonds. Elle s'occupe de l'examen initial des demandes d'admissibilité au Fonds de préparation et supervise l'administration des accords de subvention et d'autres tâches de gestion quotidienne au besoin. Elle est chargée d'assurer la coordination avec d'autres organismes internationaux pertinents et de fournir des services de secrétariat à tous les comités du Fonds. Elle s'occupe également d'élaborer le mandat des Panel consultatifs techniques et d'en sélectionner les membres.

Elle a aussi pour fonction de superviser, le cas échéant, l'application des mesures de sauvegarde – afin de s'assurer que les activités financées sont conformes aux politiques et procédures du Groupe de la Banque mondiale. La gamme complète des tâches de l'Unité de gestion du Fonds est décrite plus en détail dans la Charte du FCPF.

Les **Administrateurs** de chacun des fonds exercent les fonctions habituelles d'un administrateur de fonds, telles que décrites dans la Charte.

L'une des principales préoccupations concernant les mécanismes de gouvernance proposés tient au fait que les peuples autochtones ne peuvent apporter des commentaires que sur invitation et sans avoir le droit de vote. De plus, la supervision de l'application des mesures de sauvegarde est confiée au secrétariat (l'UGF) et il n'existe aucun mécanisme de plainte ou de recours pour les peuples autochtones.

Tel que mentionné, le Fonds proposé comporte deux fonds, le « fonds de préparation » et le « fonds carbone ». Voici une brève description de ces deux fonds.

Le « Fonds de préparation »

Le « fonds de préparation » est la première partie du Fonds que la Banque prévoit mettre en service, et c'est l'élément du Fonds dont les plans sont les plus élaborés. Les objectifs du « fonds de préparation » ont été définis comme suit par la Banque :

1. Développement et mise en oeuvre de mesures précises et de systèmes de suivi et de vérification permettant aux pays de communiquer les émissions dues au déboisement et, finalement, à la dégradation des forêts ;
2. Adoption d'une stratégie nationale de REDD qui reflète les priorités de chaque pays et qui prenne en compte ses propres contraintes ; et
3. Développement d'un scénario national de référence sur la REDD¹¹.

¹¹ Fonds de partenariat pour le carbone forestier, Mémoire d'information, VERSION PRÉLIMINAIRE, 3 décembre 2007, p. 14

Le fonds de préparation servirait donc à aider les pays à définir un « scénario de référence », élaborer une stratégie de REDD à l'échelle nationale, puis concevoir et créer un système de suivi de la stratégie.

Dans le projet de Fonds actuel, il est mentionné que les activités du Fonds de préparation ne seront pas entièrement couvertes par les politiques de sauvegarde sociale ou environnementale de la Banque, qui sont obligatoires, et ne feront pas non plus l'objet d'évaluations détaillées conformément à ses systèmes habituels de gestion sociale et environnementale.¹²

Au lieu de cela, en ce qui concerne les trois étapes de la « préparation », la Banque propose que les pays demandeurs soient responsables de procéder à une « évaluation simplifiée » de tous les risques sociaux et environnementaux. Il est à remarquer que la section du projet qui concerne les mesures de sauvegarde ne fait aucunement référence aux mesures de sauvegarde déjà développées par la Banque (comme la Politique opérationnelle 4.10 relative aux populations autochtones) et que la Banque n'assume aucune responsabilité en ce qui a trait à la réalisation ou à la supervision de ces évaluations. De même, le projet de « fonds de préparation » traite du rôle de la « consultation » dans l'élaboration des stratégies nationales de REDD. Les peuples autochtones y sont décrits comme étant une des parties prenantes qui peuvent être consultées seulement après avoir procédé « à une analyse complète pour identifier les groupes concernés et déterminer le moyen de les faire participer de manière productive et opportune au processus et à la mise en œuvre stratégique. »¹³

Dans le projet actuel de la première phase de mise en oeuvre du Fonds, le Fonds de préparation, il n'existe aucune mesure de sauvegarde exécutoire en dehors des courts paragraphes qui y sont contenus.

Un autre préoccupation importante tient au fait que le projet de Charte ne fait état d'aucun engagement à faire respecter les droits humains dans le cadre des activités du Fonds et n'oblige pas la Banque à satisfaire aux normes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le projet actuel de Charte du FCPF et son annexe sur les Critères de préparation révèlent que les normes de sauvegarde exécutoires de la Banque ne s'appliqueront pas à la plupart de ses activités d'élaboration de stratégies et de politiques relatives aux forêts dans les pays participants (le département juridique de la Banque a confirmé publiquement ce fait).

¹² Ibid, p. 26

¹³ Ibid

Le Fonds carbone

Le Fonds carbone est considéré comme le mécanisme de rémunération des « réductions d'émissions » et il manque encore plusieurs détails concernant ce qu'il servirait à financer, lesquels seront précisés plus tard lorsque les pays commenceront à demander à être rémunérés pour avoir « réduit les émissions » de façon démontrable. Ces demandes des pays participants sont connues sous le nom de « Programmes de réduction des émissions ». Selon la Banque, ces programmes pourraient s'appliquer à quatre grands domaines :

1. Politiques et règlements économiques généraux (y compris la fiscalité et l'amélioration de l'application des lois)
2. Politiques et règlements forestiers (y compris, encore une fois, la fiscalité et la loi forestière, la gouvernance et les activités d'application légale et l'expansion des aires protégées – on y traite également de questions relatives à la réforme agraire et à la propriété foncière)
3. Gestion forestière (y compris l'exploitation forestière « à impact réduit » et le reboisement par le développement de plantations)
4. Développement rural (y compris le développement communautaire et les « alternatives » à la culture sur brûlis)¹⁴.

Ces programmes peuvent être proposés à l'échelle nationale ou sous-nationale, mais leur conception et leur mise en application relève de la responsabilité souveraine du gouvernement. Un autre organisme ne peut adhérer à un tel programme que s'il a été approuvé par le gouvernement national.

Ce n'est qu'une fois qu'un Programme de réduction des émissions (RE) aura été proposé et accepté que des évaluations complètes seront requises conformément aux politiques de sauvegarde de la Banque.¹⁵

Bien que des membres du personnel de la Banque ait déclaré verbalement que le FCPF ne financera pas les sociétés d'exploitation forestière industrielle, la Banque n'entend pas l'affirmer par écrit et laisse ouverte la possibilité de financer l'industrie du bois.¹⁶

D'aucuns craignent sérieusement que le fait que le FCPF de la Banque prévoit permettre l'exploitation forestière à impact réduit et le développement de plantations dans le cadre des programmes de réduction des émissions ne changera en rien les interventions de la Banque dans le secteur forestier, qui se sont traditionnellement caractérisées par un soutien aux grandes sociétés d'exploitation forestière industrielle et de plantation aux dépens des peuples autochtones et de l'environnement (voir « Broken Promises » (2005) : http://www.forestpeoples.org/publications/broken_promises_eng.shtml)

¹⁴ Ibid, p.29–30

¹⁵ Ibid, p. 37

¹⁶ Lettre de la Banque mondiale à Global Witness, 20 février 2008. En ce qui concerne un éventuel soutien international à l'industrie forestière, voir également le communiqué de presse controversé concernant les forêts et les changements climatiques publiés par des exploitants forestiers à : <http://www.globeinternational.org/content.php?id=2:8:0:748:0>

La version préliminaire de la Charte et le FCPF, tel qu'il a été conçu jusqu'à présent (y compris le fonds de préparation et le fonds carbone) ne satisfont même pas aux normes existantes en matière de protection des droits des peuples autochtones. Non seulement le Fonds a-t-il été développé en grande partie sans la participation des peuples autochtones, mais il laisse peu de place à la participation des peuples autochtones aux activités futures de planification et de suivi. La Charte devrait tout au moins confirmer et faire respecter le droit des peuples autochtones à participer pleinement aux décisions qui les touchent, comme l'a confirmé la Convention sur la diversité biologique.¹⁷

De plus, le Fonds doit reconnaître les peuples autochtones comme détenteurs de droits et ouvrir la voie à des mécanismes de consultation, de médiation et, finalement, de plainte afin d'éviter qu'il ne devienne un outil servant à déposséder les peuples autochtones de leurs terres et territoires.

¹⁷ Voir les dispositions de la Convention sur la diversité biologique concernant les aires protégées. Résolution VII/28, Aires protégées, paragraphe 22. Dans Résolutions adoptées par la *Décisions adoptées par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique à sa septième session*. UNEP/CDB/COP/7/21, pp. 397–419.