



Série de briefings Droits, forêts et climat – octobre 2009

Le Programme d'investissement pour la forêt (FIP) de la Banque mondiale : éléments centraux et enjeux cruciaux

Qu'est-ce que le FIP et à quoi sert-il ?

Le Programme d'investissement pour la forêt (FIP) fait partie d'une série de nouvelles initiatives de financement liées aux changements climatiques annoncées par la Banque mondiale sous la bannière des Fonds d'investissement climatiques (FIC). C'est l'un des trois programmes climatiques et « *fonds fiduciaires multidonateurs* »* « *ciblés* » mis en place dans le cadre du Fonds stratégique pour le climat (FSC), lequel a été approuvé par son conseil des directeurs en septembre 2007.¹ Les objectifs et la structure de gouvernance de ce fonds mondial pour la forêt sont présentés dans un « *Document de conception* » général du FIP, adopté en juillet 2009.² D'après le Document de conception, le FIP a pour but principal de financer la mise en œuvre de stratégies nationales de Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement (REDD), développées actuellement par les gouvernements dans le cadre du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF)³ et de programmes connexes de la Banque mondiale tels que le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD). L'encadré 1 contient un résumé des objectifs spécifiques du FIP.

Comment va fonctionner le FIP ?

Un sous-comité du FIP (FIP S-C) administrera le fonds et sera chargé de se concerter et désigner un « *groupe d'experts du FIP* » ; raffiner les critères de sélection et de fonctionnement des programmes pilotes ; sélectionner des pays pilotes en fonction des recommandations du groupe d'experts et approuver le financement par le FIP de programmes et de projets. Ce sous-comité comprendra jusqu'à six représentants des gouvernements donateurs et un nombre égal (jusqu'à six) de représentants des gouvernements bénéficiaires.

Le FIP S-C peut comprendre des « *observateurs actifs* » d'ONU-REDD, du FPCF, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ainsi que quatre représentants respectivement (deux représentants et deux suppléants) des peuples autochtones, de la société civile et du secteur privé. Le Comité est tenu de s'assurer que les décisions soient prises par consensus entre les membres des gouvernements, mais il est simplement encouragé à « *prendre en compte* » les points de vue des observateurs [Document de conception du FIP, para. 22].

Échéancier et processus des activités du FIP

Les membres du FIP S-C représentant les gouvernements donateurs ont été sélectionnés en juillet 2009 (Australie, Danemark, Norvège, Grande-Bretagne et États-Unis), pourtant la procédure de sélection finale des membres des pays bénéficiaires et des observateurs n'est pas claire. Il semble qu'un groupe d'observateurs provisoire (déjà sélectionné par le FSC) prendra part à la première réunion du FIP S-C – prévue pour la fin octobre 2009.⁶

Une fois que le sous-comité en entier sera mis en place, les pays admissibles au FIC pourront présenter des « *projets de stratégies d'investissement* » en vue d'obtenir le soutien du FIP. Les projets de REDD et autres projets d'investissement forestier seront examinés par le groupe d'experts du FIP.

Une fois que les pays pilotes potentiels auront été identifiés, une « *mission conjointe des banques multilatérales de développement (BMD)* » visitera les pays pour « *développer un plan d'investissement* ». Ce plan sera approuvé par le FIP S-C, après quoi des projets et des programmes précis seront élaborés et les décisions concernant le financement conjoint de ces activités seront prises dans le cadre d'autres réunions du FIP S-C.⁷ Aucune date précise n'a été fixée pour l'approbation des premiers plans ou projets.

Manque d'attention aux questions relatives aux droits

Mis à part un engagement à mener des évaluations d'impact préalables⁸ et le principe selon lequel le FIP « ... *devrait contribuer aux moyens de subsistance et au développement humain des communautés tributaires des forêts, dont les peuples autochtones* », les principes du FIP sont généralement faibles en ce qui a trait aux questions sociales et relatives aux droits. Les critères d'examen des stratégies d'investissement ne font que reconnaître la nécessité de s'assurer qu'elles ont été élaborées à partir de consultations publiques à l'échelle des pays ou des régions « *conformément aux instruments internationaux, obligations et lois nationales applicables* » [Document de conception, para 16 (d)]. Toutefois, de manière générale, le FIP néglige de reconnaître que ses projets doivent respecter les normes et obligations relatives aux droits humains. Le traitement des questions autochtones est limité en grande partie à un projet de mise sur pied d'un fonds pour les peuples autochtones que caresse la Banque mondiale (Encadré 2).

Encadré 1 : Objectifs du FIP

Le FIP offrira un « *préfinancement initial* » pour la mise en œuvre de réformes en matière de préparation à la REDD et d'autres activités ayant pour but d'influencer les politiques forestières des pays en voie de développement suivant une « *approche transformationnelle* » en appuyant des programmes et des projets visant à :

- élargir et mettre en œuvre des stratégies nationales et locales de « Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement (REDD) »
- contribuer à améliorer l'application des lois forestières et la gouvernance forestière
- s'attaquer aux « *principaux moteurs directs et sous-jacents de la déforestation* »
- soutenir des activités telles que la conservation des forêts, le « *renforcement des stocks de carbone* » et « *l'augmentation de l'investissement privé dans le développement de moyens de subsistance alternatifs pour les communautés tributaires des forêts* »
- promouvoir des programmes de rémunération des services environnementaux (RSE), des « *partenariats entre sociétés et communautés* », la certification forestière, le boisement et le reboisement de terres forestières « dégradées » et la restauration du paysage forestier⁴
- favoriser les investissements en dehors du secteur forestier visant à réduire la « *pression* » sur les forêts, notamment des « *investissements agricoles* » et « *l'intensification agricole, dont l'agroforesterie* »⁵
- financer des projets et programmes pilotes en vue de « *susciter la compréhension* » des liens existant entre les politiques, mesures et « *investissements forestiers* » et la « *conservation, la mise en valeur et le maintien du couvert forestier et des stocks de carbone dans les pays en voie de développement* »
- recueillir des fonds supplémentaires pour la REDD, notamment par le biais d'un éventuel mécanisme de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour les forêts
- produire des enseignements et de l'expérience en vue de contribuer aux « *délibérations de la CCNUCC sur la REDD* »

Le FIP s'est engagé à concevoir cette initiative de fonds dédié « ... *par le biais d'une consultation vaste et transparente des peuples autochtones et des communautés locales... dans toutes les régions forestières, et devrait tirer parti des enseignements tirés de mécanismes existants.* » [Document de conception, para. 39]. Le cadre de référence du processus de conception devrait être finalisé vers la fin octobre 2009. Des consultations seront menées par les communautés autochtones et locales en vue d'aider à élaborer un projet complet. L'adoption de la version définitive de cette initiative de fonds dédié est prévue pour la deuxième moitié de 2010.

Non respect du droit au consentement libre, préalable et éclairé (FPIC)

Malgré un vigoureux plaidoyer mené par des représentants des peuples autochtones pendant la phase de conception du FIP, certains gouvernements donateurs ont insisté pour que toute mention du consentement libre, préalable et éclairé soit retirée du document de conception final. Au lieu de cela, le FIP a prévu des directives non contraignantes relatives aux consultations concernant la manière dont les programmes ou les actions financées par le FIP devraient répondre à la nécessité d'assurer la participation des peuples autochtones et des communautés locales (Encadré 3). Puisqu'elles sont non contraignantes, FIP considère que les directives en matière de consultation sont bien en deçà des normes internationales exigeant le consentement des peuples autochtones aux activités ayant une incidence sur leurs terres et sur leurs droits.

De plus, l'utilisation de dispositions facultatives en ce qui a trait à la consultation préalable aux activités soutenues par le FIP semble entrer en contradiction avec les normes de sauvegarde contraignantes établies en vertu de la Politique opérationnelle de la Banque mondiale sur les populations autochtones (PO 4.10).

Le document de conception du FIP affirme que « *les processus de programmation, d'approbation et de supervision du FIP seront conformes aux politiques et procédures de la BMD, dont la politique d'information de la BMD qui s'applique* », ce qui vraisemblablement comprend les politiques de sauvegarde de la Banque, *quoique cela ne soit pas explicité*.¹⁰ Il existe donc une certaine confusion au sujet de la relation précise entre les directives facultatives du FIP et les politiques contraignantes de la Banque mondiale et d'autres BMD.

Risques et impacts sociaux potentiels

Comme le FIP vise principalement à appuyer les stratégies nationales de REDD et la modification des lois et politiques forestières des pays bénéficiaires, il pourrait avoir une incidence directe et immédiate sur la vie et les moyens de subsistance des peuples autochtones et des habitants traditionnels des forêts.

Bien que le document de conception affirme que le FIP « ... *ne devrait pas appuyer la conversion, la déforestation ou la dégradation... des forêts, entre autres par l'exploitation industrielle, la conversion de forêts naturelles en plantations d'arbres ou autre type de conversion agricole à grande échelle,* »¹¹ les critiques soulignent que les critères de financement du FIP demeurent imprécis et comportent encore des lacunes. Ils craignent toujours que le FIP ne serve à élargir le financement par la Banque de projets forestiers conventionnels.

Ils signalent, par exemple, que le FIP prévoit appuyer « *le renforcement des stocks de carbone* » et que « *reboisement* » pourrait vouloir dire que le fonds financera des plantations d'arbres, tandis que l'appui du FIP aux « *partenariats entre sociétés et communautés* » et à la certification forestière pourrait encore servir à financer les sociétés d'exploitation forestière.

Les objectifs du FIP visant à « *renforcer* » les efforts de conservation en cours dans les forêts pourraient également comprendre le financement de systèmes d'aires protégées qui ont aussi eu tendance à produire des impacts négatifs sur les peuples autochtones et les communautés tributaires des forêts. En même temps, l'intention du FIP en prévoyant favoriser le « *renforcement du soutien du secteur privé au développement de moyens de subsistance alternatifs* » n'est pas claire du tout, non plus que l'impact que cela pourrait avoir sur les peuples autochtones. Les efforts passés en matière de « *moyens de subsistance alternatifs* » dans les forêts appuyés par la Banque mondiale et par le FEM n'ont souvent pas eu de retombées significatives pour les communautés locales et ont, dans certains cas, empiré la situation des populations locales.¹²



JOHN NELSON

En haut : Les objectifs actuels du FIP visent, entre autres, à soutenir « *l'intensification agricole* ».
 Au centre : Des lacunes dans la conception du fonds forestier de la Banque mondiale pourraient faire en sorte que les plantations ou l'exploitation forestière à grande échelle continuent à être financées dans le cadre du FIP.

Au bas : Les communautés des forêts sont souvent éloignées des centres décision de la Banque mondiale. Maison bagyeli dans la forêt, Cameroun

Encadré 2 : Initiative de fonds dédié aux peuples autochtones et aux communautés locales⁹

Ce fonds dédié « *devrait* » soutenir, entre autres :

- la protection et le renforcement des droits coutumiers sur les terres et les ressources et les systèmes traditionnels de gestion forestière des peuples autochtones et des communautés locales
- le renforcement des capacités des peuples autochtones et des communautés locales pour le développement de propositions de projets pilotes et leur mise en œuvre
- la participation des peuples autochtones et des communautés locales au suivi et évaluation des activités forestières, conformément aux lois et règlements *nationaux* applicables

Document de conception du FIP, para. 39 (italiques ajoutés)

Encadré 3 : Directives du FIP en matière de consultation

Voici *quelques-unes* des directives clés :

- « (1) La consultation des peuples autochtones et des communautés locales susceptibles d'être touchés par les stratégies, programmes et projets d'investissements proposés devrait se dérouler de manière libre et volontaire sans aucune manipulation, ingérence ni coercition extérieure... »
- « (6) Un consensus traduisant le *large soutien de la communauté* à la stratégie, au programme ou au projet d'investissement *devrait* se dégager des consultations avant que la stratégie, le programme ou le projet n'aille de l'avant.
- (7) Dans le cas des peuples autochtones, ce consensus devrait comprendre le soutien de la communauté exprimé par leur(s) dirigeant(s). De plus, tant pour les peuples autochtones que pour les communautés locales, la stratégie, le programme ou le projet ne *devrait* pas aller de l'avant sans avoir obtenu le large soutien de la communauté, tel qu'énoncé dans les présentes directives du FIP. »

Document de conception du FIP, Annexe III (italiques ajoutés)

Encadré 4 : Quelques problèmes qui subsistent avec le FIP

- le fait que le FIP n'exige pas que ses activités respectent les normes internationales applicables, y compris les normes établies en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et d'instruments connexes relatifs aux droits humains
- l'absence de dispositions et de mécanisme visant à protéger le droit des peuples autochtones à donner ou refuser de donner leur consentement libre, préalable et éclairé (FPIC)
- confusion quant aux politiques, normes et engagements sociaux qui doivent s'appliquer au FIP et risque d'affaiblissement des normes de sauvegarde et des structures de responsabilisation existantes
- problèmes non résolus en matière de respect des sauvegardes et de diligence raisonnable dans les prêts et subventions accordés actuellement par la Banque aux initiatives forestières et climatiques, dont les activités de préparation financées par son Fonds de partenariat pour le carbone forestier – voir le briefing du FPP sur le FPCF
- risque permanent que les fonds du FIP servent à financer des investissements dans des plantations et exploitations forestières destructrices au nom de la protection climatique (écoblanchiment et maintien du statu quo)
- contradictions entre l'engagement affirmé de la Banque mondiale de lutter contre les changements climatiques par le biais d'initiatives telles que le FIP et le fait qu'elle continue à financer le développement de combustibles fossiles et les industries extractives

Préoccupations non résolues au sujet du FIP

Bien que le projet de mise en place d'un fonds autochtone pourrait procurer des avantages aux populations locales si les ayants droits appuyaient et participaient pleinement à sa mise en œuvre, l'absence de sauvegardes et d'engagements sociaux suffisants pour le reste des activités du FIP dans leur ensemble continue de susciter de sérieuses inquiétudes (Encadré 4). En même temps, les critiques signalent que le document de conception du FIP ne précise pas quelles sont exactement les activités que le FIP pourrait ou non financer et le FIP S-C doit encore développer des critères d'admissibilité détaillés. Des organisations de la société civile expriment des inquiétudes quant au fait qu'elles seront en réalité exclues du processus de formulation de ces critères puisqu'elles ne jouissent que d'un statut d'observateur au sein du FIP.

Abus d'influence ?

Bien que les documents du FIC contiennent une « *clause de caducité* » promettant de fermer définitivement les fonds climatiques de la Banque mondiale dès qu'une nouvelle architecture financière internationale sera « *en vigueur* », quelques ONG, peuples autochtones et gouvernements de pays en voie de développement continuent à s'inquiéter du fait que la Banque mondiale abuse de plus en plus de son influence dans le développement du financement international pour les projets et programmes de lutte contre les changements climatiques liés aux forêts.¹³ Étant donné que la mise en œuvre des structures convenues pour le financement international de la lutte contre les changements climatiques pourrait prendre de nombreuses années, ces critiques craignent que la Banque ne devienne le mécanisme financier provisoire de facto de la CCNUCC sans être directement sous son autorité, ce qui soulève toute une série de questions de responsabilité.

Recommandations

Pour résoudre les problèmes ci-haut mentionnés, le FIP doit :

- définir des critères et des indicateurs solides et clairs pour le financement par le FIP, dont une liste des investissements qui ne pourraient pas être financés par le FIP
- mettre en place des mécanismes et procédures afin de s'assurer que toutes ses activités sont conformes aux normes internationales relatives à l'environnement et aux droits humains, y compris la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les instruments connexes relatifs aux droits humains, et qu'elles disposent de mécanismes permettant de faire respecter le FPIC
- assurer une plus grande transparence dans le fonctionnement du FIP, y compris la divulgation des documents préliminaires concernant les stratégies d'investissement du FIP qui doivent être mis à la disposition de la société civile, des organisations autochtones et d'autres peuples des forêts afin d'en permettre l'examen et l'apport de commentaires utiles
- prendre des mesures visant à faire en sorte que les grands portefeuilles de la Banque mondiale et d'autres BMD ne nuisent pas aux objectifs d'atténuation des changements climatiques du FIP. □

Forest Peoples Programme

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

Forest Peoples Programme est une société à responsabilité limitée par garanties (Angleterre et pays de Galles) – n° d'immatriculation 3868836. Association caritative immatriculée en Angleterre sous le numéro 1082158. Elle est également immatriculée comme une fondation sans but lucratif aux Pays-Bas.

*Les documents cités dans ce texte n'étant disponibles qu'en anglais, toutes les citations sont des traductions non officielles.

1. Les deux autres programmes du FSC sont le Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques et le Programme de développement accéléré des énergies renouvelables (SREP).
2. http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/Final_Design_Document_July_7.pdf
3. Document de conception du FIP, paragraphe 10, page 4
4. Document de conception du FIP, paragraphe 12(b)
5. Document de conception du FIP, paragraphe 12(c)
6. CIF (2009) *Chair's Summary of Meeting on Pledging for SCF Targeted Programs: Forest Investment Program and Program for Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries*, 13 juillet 2009
7. Organigramme de la programmation du FIP, Document de conception du FIP, page 16
8. Document de conception du FIP, paragraphe 11(b)
9. Document de conception du FIP, paragraphe 39
10. Voir également, FIC (2008) *Governance framework for the Strategic Climate Fund*, Réunion conjointe des comités du fonds fiduciaire du FTP et du FSC, Washington, D.C. 18 novembre 2008, paragraphe 8
11. Document de conception du FIP, paragraphe 16(g)
12. par ex. Griffiths, T (2006) *The Global Environment Facility (GEF) and its Local Benefits Study – A critique FPP*, Moreton-in-Marsh
13. Tan, C (2008) 'World Bank's Climate Funds Will Undermine Global Climate Action' Third World Network