FCMC
Forest Carbon, Markets and Communities

# ÉTUDE DES SAUVEGARDES ET NORMES SOCIALES REDD+

## PROGRAMME CARBONE FORESTIER, MARCHÉS ET COMMUNAUTÉS (FCMC)

Ce rapport a été réalisé pour soumission à l'examen de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le rapport a été rédigé par FCMC Program, et non par l'USAID. Le contenu ne représente pas nécessairement les vues de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.

Cette publication a été réalisée pour soumission à l'examen de l'Agence des États-Unis pour le développement international par Tetra Tech, au titre d'un ordre de service dans le cadre du contrat à quantité indéfinie Prospérité, Moyens de subsistance et Conservations des Écosystèmes (PLACE) (contrat USAID N° EPP-I-00-06-00008-00, numéro d'ordre AID-OAA-TO-11-00022).

Ce rapport a été préparé par :
Forest Carbon, Markets and Communities Program (FCMC)
Tetra Tech
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, Vermont 05401 USA
Téléphone : (802) 658-3890
Fax : (802) 658-4247
Courriel : international.development!@tetratech.com

Personnes à contacter chez Tetra Tech :
Scott Hajost, FCMC, Chef de mission courriel : scott.hajost@fcmcglobal.org
Matt Sommerville, Directeur/conseiller technique principal, courriel : matt.sommerville@tetratech.com

Personnes à contacter à l'USAID :
Erik Streed, USAID COR, courriel : estreed@usaid.gov

**Ce document a été réalisé en janvier 2012 initialement, et fut révisé en novembre 2012.**

Auteure principal :
Ms. Catherine Mackenzie

Ce document a bénéficié de révisions avant la rédaction définitive effectuées par :

Diane Russell, U.S. Agency for International Development (USAID)
Kristen Hite, anciennement du Center for International Environmental Law (CIEL)
Joanna Durbin, Climate, Conservation and Biodiversity Alliance (CCBA)
Eva Garen, anciennement de Conservation International
Matt Sommerville, Tetra Tech
Paula J. Williams, FCMC/Tetra Tech
Scott A. Hajost, FCMC/Tetra Tech

PHOTO DE COUVERTURE :
Fillette à Sumatra, 2004. Photo de Paula J. Williams.

# ÉTUDE DES SAUVEGARDES ET NORMES SOCIALES REDD+

**AVIS DE NON RESPONSABILITÉ :**

Ce rapport a été réalisé pour soumission à l'examen de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le rapport a été préparé par FCMC Program et non pas par l'USAID. Le contenu ne représente pas nécessairement les vues de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.

# RÉSUMÉ ANALYTIQUE

## OBJECTIF

La Réduction des Émissions résultant de la Déforestation et de la Dégradation des Forêts (REDD+)[1] est une approche internationale portant sur les rôles des forêts pour atténuer le changement climatique dans le monde. Ce rapport a été préparé pour permettre aux décideurs et aux personnes chargées de la mise en œuvre de la REDD+ de comprendre et de comparer les différentes approches à l'égard des sauvegardes et des normes sociales pour la REDD+. Il ne doit pas être perçu comme une déclaration de politique ou des directives de politique et ne représente pas les vues du Gouvernement des États-Unis ou de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

## L'IMPORTANCE D'ABORDER LES SAUVEGARDES ET LES NORMES SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+

Avec un potentiel d'activités à de très grandes échelles dans les pays en développement, la REDD+ peut affecter la vie de millions de personnes tributaires de la forêt. Les approches pour éviter la déforestation font l'objet de discussions depuis de nombreuses années en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) et les dimensions sociales et environnementales non fossiles de la REDD+, telles les droits et le développement des moyens de subsistance des peuples autochtones et des communautés locales, ainsi que la préservation de la biodiversité, prennent une place de plus en plus importante dans le dialogue international sur la REDD+.

La majorité du travail d'identification et de traitement des dimensions sociales de la REDD+ a porté sur les différentes sauvegardes et normes. Bien que la plupart des sauvegardes et normes ne soient pas encore « au point », cette étude présente une évaluation rapide de la situation les concernant, les « enseignements » que nous pouvons en tirer à ce jour et les options à envisager pour l'avenir.

## CONCLUSIONS ESSENTIELLES

- **Pour ce qui est du contenu, les normes sociales de la REDD+ les plus claires, les plus compréhensibles et les plus rigoureusement formulées sont** celles du Programme ONU-REDD et de quelques plateformes internationales rassemblant de multiples parties prenantes (par exemple, les Normes sociales et environnementales, ou REDD+ SES) et la société civile (organisations de la société civile brésilienne et les Standards du Climat, de la Communauté et de la Biodiversité (CCBS)). La majorité recourt à une approche faisant appel à des principes, des critères et des indicateurs ;
- **Pour ce qui est du processus, l'initiative REDD+ SES est très solide puisque** ses principes, ses critères et ses indicateurs ont été générés par le biais de processus rassemblant de multiples parties prenantes sur le plan international, et les critères et les indicateurs ont ensuite été adaptés aux contextes de chaque pays par le biais de processus réunissant des intervenants nationaux multiples. Cette approche permet aux populations locales de beaucoup mieux comprendre les différents points, tout en stimulant le développement d'un consensus et en encourageant le sentiment d'appartenance à la REDD+ et ses normes sociales. Elle fournit par ailleurs un cadre pour le suivi et l'établissement de rapport ;
- **La CCNUCC, les sauvegardes multilatérales et bilatérales sont sujettes à des enjeux inhérents :** la CCNUCC ne décrit pas encore en détail les obligations et le processus, ce qui pourrait indiquer la nature des compromis politiques nécessaires pour parvenir à un accord ; des sauvegardes multilatérales ont été adaptées au contexte de la REDD+ à partir de sauvegardes au niveau de projets pertinents dans différents secteurs ; et, de manière générale, les donateurs n'ont pas encore l'habitude d'évaluer minutieusement les activités sous l'angle de politiques publiques relatives aux sauvegardes (même si la plupart ont des politiques environnementales et sociales internes qu'ils doivent respecter) ;

[1] Le « + » dans « REDD+ » ajoute le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier.

- **Les politiques de « sauvegardes » et les processus visant uniquement à minimiser ou à éviter les impacts négatifs de la REDD+ ne sont pas suffisants en eux-mêmes.** Des normes nettement structurées et intégrées à un projet, sur le plan national et international, ainsi que des mécanismes de conformité solides mais adaptables pour s'assurer qu'elles sont respectées, sont également nécessaires — en particulier pour pouvoir offrir les avantages et les possibilités présentés par la REDD+ ;
- **Aucun des systèmes actuels de sauvegardes ou de normes examinés ne couvre la gamme complète des questions sociales relatives à la REDD+**. À ce stade cependant, la priorité devrait porter sur les essais et les enseignements tirés de l'expérience sur le terrain, comme par exemple les Standards CCBS et les Normes sociales et environnementales (REDD+ SES), afin d'avoir plus d'informations lors de révisions ultérieures ;
- **La simplicité au niveau des sauvegardes et des normes sera indispensable pour obtenir des résultats,** et les normes sociales (et environnementales) qui ont recours à des « principes et critères » proposent la logique la plus claire pour les concepteurs, les personnes chargées de la mise en œuvre et les participants de la REDD+ à tous les niveaux ; et
- **Les sauvegardes et les normes sont incontournables pour inspirer la confiance des investisseurs et garantir la viabilité de la REDD+ dans l'avenir**. L'assurance offerte par les sauvegardes et les normes diminuent le risque, pour les investisseurs du secteur privé comme public, en témoignant de la volonté de documenter et d'atténuer le risque que des préoccupations sociales et environnementales puissent faire obstacle à la livraison des avantages en matière de réductions d'émission, ou mener à la baisse du soutien social envers les activités de projet.

## RECOMMANDATIONS

**Sauvegardes et normes :**

La REDD+ nécessite la fois des sauvegardes accompagnées de mécanismes indépendants pour examiner les plaintes, et des normes qui appliquent des mécanismes de suivi transparents et des sanctions pour non-conformité :

- Les politiques et les processus de sauvegardes doivent être rattachés aux normes de manière plus explicite pour la conception, la mise en œuvre et le suivi ;
- Un soutien est nécessaire pour un travail de suivi sur les sauvegardes de la CCNUCC et les questions relatives aux systèmes d'information sur les sauvegardes (SIS) en cours d'examen dans le cadre de la CCNUCC ;
- Le développement de l'architecture internationale de la REDD+ devrait accorder la priorité aux normes incluant le suivi de seuils précis, comprenant des sanctions en cas de non-conformité ; et
- Les donateurs REDD+, en particulier les bilatéraux, peuvent faire preuve de leadership en matière de normes sociales (et environnementales) au regard de la REDD+, en en faisant une priorité dans la programmation REDD+ et en en faisant la promotion dans les forums internationaux.

**Améliorer les sauvegardes et les normes, faire de essais sur le terrain et encourager les bonnes pratiques :**

Les partenaires du développement doivent collaborer à l'élaboration d'une approche commune à l'égard des sauvegardes sociales et environnementales (politiques) et des normes, puis les diffuser et les défendre publiquement de manière à faire, de la REDD+ socialement responsable, la norme internationale :

- L'expérimentation avec les essais sur le terrain doit être examinée afin d'identifier les points forts et les points faibles dans l'application des systèmes existants, et d'utiliser les conclusions pour tirer parti des avantages et des inconvénients de manière à identifier et à élaborer les « bonnes pratiques ». Un appui devrait être donné à d'autres essais pertinents sur le terrain, à des examens, des études et au renforcement des capacités pour l'application des systèmes de sauvegardes et de normes ;
- Des principes et critères internationalement convenus avec des indicateurs négociés au niveau national, comme ceux mis à l'essai dans les Normes sociales et environnementales REDD+, doivent être plus largement appliqués ; et
- Une fois qu'un nombre important de pays se sera engagé dans ce processus et après avoir examiné le système des normes dans son ensemble, la CCNUCC, les pays REDD+ et les autres institutions REDD+ pourraient envisager d'adopter les bonnes pratiques résultant de ces normes.

# TABLE DES MATIERES

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE** **I**

OBJECTIF ..... I
L'IMPORTANCE D'ABORDER LES SAUVEGARDES ET LES NORMES SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+ ..... I
CONCLUSIONS ESSENTIELLES ..... I
RECOMMANDATIONS ..... II
**TABLE DES MATIERES** **III**

**ACRONYMES** **V**

**1.0 CONTEXTE** **1**

1.1 POTENTIEL DE LA REDD+ ..... 1
1.2 OBJECTIF, MÉTHODES ET STRUCTURE DE L'ÉTUDE ..... 1
1.3 TERMES ESSENTIELS ..... 3
1.4 OBJECTIFS SOCIAUX DE LA REDD+ : « ÉVITER DE NUIRE » ET « FAIRE LE BIEN » ..... 3
1.4.1 Risques « Éviter de nuire » 4
1.4.2 Résultats « Faire le bien » 4
1.5 PHASES ET NIVEAUX DE LA REDD+ ..... 4
1.6 EFFICACITÉ, EFFICIENCE ET ÉQUITÉ ..... 5
**2.0 SAUVEGARDES ET NORMES SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+** **6**

**3.0 QUESTIONS SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+** **9**

3.1 RESPECT DES CONVENTIONS ET DES TRAITÉS INTERNATIONAUX ..... 9
3.2 DROITS ..... 9
3.2.1 Droits de propriété : sur les terres, les arbres et le carbone 9
3.2.2 Droits procéduraux : l'information, la participation des parties prenantes et la justice 12
3.2.3 Droits des peuples autochtones 12
3.2.4 Consentement préalable donné librement en toute connaissance de cause (FPIC) 13
3.2.5 Groupes marginalisés : les femmes, les jeunes, d'autres personnes vulnérables 14
3.3 BÉNÉFICES ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ..... 15
3.4 GOUVERNANCE ..... 15
3.5 ÉVITER LE DÉPLACEMENT FORCÉ ..... 16
3.6 MÉCANISME DE RECOURS ET ACCÈS À LA JUSTICE ..... 16
**4.0 DISCUSSION** **17**

4.1 FORCES ET FAIBLESSES DES SYSTÈMES EXAMINÉS ..... 17
4.1.1 Aperçu 17
4.1.2 Conception 17
4.1.3 Contenu et application 19
4.1.4 Omissions, lacunes ou faiblesses 19
4.1.5 Application, MRV et conformité 20
4.2 SAUVEGARDES ET NORMES AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX ET AUX DIFFÉRENTES PHASES DE LA REDD+ ..... 21
4.3 SAUVEGARDES ET NORMES ET L'EFFICACITE, L'EFFICIENCE ET L'EQUITE ..... 22
4.4 POLITIQUES DES SAUVEGARDES ET DES NORMES SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+ ..... 23
**5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** **24**

5.1 CONCLUSIONS ..... 24
5.2 RECOMMANDATIONS ..... 25
**6.0 REFERENCES 26**

**APPENDIX 1 KEY SAFEGUARDS AND STANDARDS REVIEWED 31**

1.0 THE UNFCCC ..... 31
2.0 MULTILATERAL INITIATIVES ..... 32
2.1 The Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) 32
2.2 The FCPF's Carbon Fund 34
2.3 The Forest Investment Program (FIP) 35
2.4 The Global Environment Facility (GEF) 36
2.5 UN-REDD 37
3.0 BILATERAL INITIATIVES ..... 39
3.1 Norway's International Climate and Forest Initiative 39
3.2 Australia's International Forest Carbon Initiative 40
3.3 Germany's International Climate Initiative 41
3.4 Civil Society Initiatives 41

**APPENDIX 2 OTHER SYSTEMS WITH LESSONS RELEVANT FOR REDD+ SAFEGUARDS 45**

1.0 FOREST STEWARDSHIP COUNCIL: FOREST MANAGEMENT CERTIFICATION SCHEME ..... 45
2.0 FAIRTRADE STANDARDS ..... 46
3.0 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY ..... 47
4.0 WWF FOREST CARBON STANDARD ASSESSMENT: A "META-STANDARD" ..... 48
5.0 AFFORESTATION/REFORESTATION CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM: EXPERIENCE ENSURING SOCIAL BENEFITS ..... 49

# ACRONYMES

| | |
|---|---|
| A/R CDM | Mécanisme pour un développement propre, boisement et reboisement |
| ASB-ICRAF | Partenariat ASB pour les limites de la forêt tropicale au Centre mondial d'agroforesterie |
| AusAID | Agence australienne pour le développement international |
| AWG-LCA | Groupe de travail ad hoc sur l'action coopérative à long terme en vertu de la Convention |
| BeRT | Outil d'identification des avantages et des risques (de l'ONU-REDD) |
| BMZ | Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement |
| BNDES | Banque nationale de développement économique et sociale du Brésil |
| CBD | Convention sur la diversité biologique |
| CCBA | Alliance pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité |
| CCBS | Standards pour le Climat, les Communautés et la Biodiversité |
| CDM (MDP) | Mécanisme de développement propre |
| FC | Fonds Carbone |
| CIEL | Centre pour le droit international de l'environnement |
| CIFOR | Centre de recherche forestière internationale |
| COP | Conférence des Parties |
| CSO | Organisation de la société civile |
| DCCEE | Département du changement climatique et de l'efficacité énergétique |
| ERP | Programme de réduction des émissions |
| ERPA | Accord de paiement de réduction d'émissions |
| ER-PIN | Réduction d'émissions – Note d'idée de projet |
| ESMF | Cadre de gestion sociale et environnementale (du FCPF) |
| EU (UE) | Union Européenne |
| EU-ETS | Système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FCPF | Fonds de partenariat pour le carbone forestier |
| FIP | Programme d'investissement pour la forêt |
| FLEGT | Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux |
| FPIC | Consentement préalable librement donné en pleine connaissance de cause (CPLCC) |
| FSC | Conseil d'intendance des forêts |
| GEF (FEM) | Fonds pour l'environnement mondial |
| GTZ | Agence allemande pour la coopération technique |
| IFCI | Initiative internationale pour le carbone forestier |
| IP | Peuples autochtones |
| MDB (BMD) | Banque multilatérale de développement |
| MRV | Mesure, rapports et vérification |
| NICFI | Initiative internationale du gouvernement norvégien sur le climat et la forêt |
| NORAD | Agence norvégienne pour le développement international |
| NGO (ONG) | Organisation non gouvernementale |
| ODA | Aide au développement à l'étranger |
| OP | Politique opérationnelle |
| REDD+ | Réduction des Émissions résultant de la Déforestation et de la Dégradation des Forêts, plus les rôles de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier |
| REDD+ SES | Normes sociales et environnementales de la REDD+ |
| REL | Niveau de référence des émissions |
| R-PIN | REDD+, Note d'idée de plan de préparation |
| R-PP | Plan de préparation à la REDD |
| SBSTA | Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique |
| SEPC | Principes et critères sociaux et environnementaux (de l'ONU-REDD) |
| SESA | Évaluation stratégique sociale et environnementale (du FCPF) |

| | |
|---|---|
| SIS | Système(s) d'information sur les sauvegardes |
| TOR | Mandat |
| UN (ONU) | Organisation des Nations Unies |
| UNDP (PNUD) | Programme des Nations Unies pour le développement |
| UNDRIP | Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones |
| UNEP (PNUE) | Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| UNFCCC (CCNUCC) | Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique |
| UN-REDD (ONU-REDD) | Programme de collaboration des Nations Unies sur la REDD |
| USAID | Agence des États-Unis pour le développement international |
| VCS | Norme de carbone vérifiée (anciennement Norme de carbone volontaire) |
| WRI | Institut des ressources mondiales |
| WWF | Fonds mondial pour la nature |

# 1.0 CONTEXTE

## 1.1 POTENTIEL DE LA REDD+

La réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+)[2] est un instrument technique et financier librement consenti en cours d'élaboration au niveau international sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). REDD+ peut potentiellement fournir des incitations en espèces significatives aux pays en développement pour la protection et l'agrandissement de la superficie de leurs forêts, en faisant état de la fonction des forêts en tant que réserves ou puits de carbone dans le cycle mondial du carbone pour atténuer les émissions de carbone et par conséquent, le changement climatique. Faisant l'objet de discussion à la CCNUCC depuis 2005, la REDD+ a été officiellement adoptée lors de la 16e Conférence des parties (COP) lors de la CCNUCC à Cancun en 2010 et dans les années à venir, le programme mondial de la REDD+ pourrait devenir une réalité. Depuis 2007, plus de 50 pays en développement ont commencé à recevoir de l'aide du Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF), du Programme de collaboration des Nations Unies sur la REDD (ONU-REDD) et de donneurs bilatéraux, comme l'Initiative internationale du gouvernement norvégien sur le climat et la forêt (NICFI), et de plus en plus de l'USAID, pour se préparer à la REDD+. Par le biais de ces mécanismes, des millions de dollars sont promis et ont été accordés à différents pays sur plusieurs années afin de concevoir et mettre en place un éventail complexe de politiques, stratégies, législation, dispositions institutionnelles et capacités techniques qui sera nécessaire sur le plan national pour faire fonctionner et réglementer un système de paiement à la performance[3].

La REDD+ peut également être vue comme la toute dernière d'une longue série d'initiatives internationales, telles que le Plan d'action pour les forêts tropicales (TFAP), la foresterie participative, des approches rassemblant de multiples parties prenantes et le Programme d'application des réglementations forestières, de la gouvernance et des échanges commerciaux (FLEGT), afin d'aborder les immenses défis des secteurs forestiers des pays en développement (Slunge et al. 2011). Relever ces défis sociaux est indispensable pour mettre en place avec efficacité l'éventail complet des activités du respect du carbone forestier et celles du marché volontaire du carbone. Dans la majorité des pays en développement, la foresterie est un domaine disputé où sévissent les conflits et la corruption, et où de nombreuses parties prenantes, notamment des intérêt commerciaux puissants, des responsables du gouvernement, des entrepreneurs locaux et des populations marginalisées tributaires de la forêt rivalisent pour accéder à des terres et des ressources précieuses au sein de ce qui est souvent un vide institutionnel. Les conséquences sociales et environnementales de cette situation ont souvent été énormes et nettement négatives, et cet héritage de gouvernance médiocre, de pauvreté et de conflits sociaux représente des obstacles potentiels et sérieux à la réalisation des réductions d'émissions durables par le biais de la REDD+. Des mesures de sauvegardes solides et la transparence dans leur mise en œuvre sont essentielles pour attirer le financement de la REDD+, et seront des éléments cruciaux pour procéder au changement transformationnel nécessaire pour la mise en œuvre efficace de la REDD+.

## 1.2 OBJECTIF, MÉTHODES ET STRUCTURE DE L'ÉTUDE

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a commandé cette étude dans le but de :

1. Générer des informations qui contribueront aux débats internationaux sur ce sujet en examinant et comparant systématiquement les différentes sauvegardes et normes afin d'évaluer leurs forces et leurs faiblesses relatives, et d'en tirer des « enseignements » pour les améliorations à venir ; et
2. Fournir des informations à l'USAID lui permettant de réfléchir à l'interne sur la façon d'améliorer ses propres politiques et procédures afin de favoriser le bien-fondé social des initiatives de la REDD+.

Cette étude ne porte pas sur les sauvegardes spécifiques de l'Agence du gouvernement des États-Unis, comme par exemple dans le cadre de la Société du compte du millénaire (Millennium Challenge Corporation - MCC), de la Société d'investissement privé à l'étranger (Overseas Private Investment Corporation - OPIC), et l'USAID ne dispose pas de

[2] Le « + » dans « REDD+ » ajoute le rôle de conservation, de gestion durable des forêts et d'accroissement des stocks de carbone forestier, ce qui favorise des incitations visant à augmenter la séquestration du carbone dans les forêts.

[3] La « performance » signifie une réduction prouvée des émissions de gaz à effet de serre, par rapport aux prévisions attendues pour un scénario « normal ».

sauvegardes sociales explicites. L'étude ne prétend pas exprimer les vues ou la politique de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

Cette étude a été menée de septembre 2011 à janvier 2012, la période précédant et suivant immédiatement la 17e Conférence des parties (COP 17) de la CCNUCC qui s'est tenue à Durban, en Afrique du Sud. Des questions portant sur les sauvegardes et les systèmes d'informations sur les sauvegardes (SIS) ont été abordées lors de la COP 17. Rendre opérationnelles les sauvegardes pour la REDD+ et le SIS fait l'objet de discussions constantes et les décisions et directives concernant leur mise en œuvre sont toujours en cours d'élaboration. Très peu ont été mises en vigueur dans la pratique et beaucoup de réunions ayant trait aux sauvegardes sont prévues au calendrier précédant et suivant la COP 18 à Doha, au Qatar. Cet exposé présente la situation à la fin de janvier 2012.

Le présent rapport examine les systèmes de sauvegardes et de normes suivants en usage actuellement ou en cours de développement pour la REDD+, ainsi que quelques systèmes de normes et de certification supplémentaires en vigueur dans des sphères connexes. Toutes ces approches abordent les normes sociales et environnementales en même temps, mais cette étude se concentre uniquement sur leurs composantes sociales :

- **Approches multilatérales** : Proposées ou en usage au titre de la CCNUCC ; les sauvegardes de la Banque mondiale, tel qu'adapté ou élargi par le FCPF, le Programme d'investissement pour la forêt (FIP) et le Fonds pour l'environnement mondial (GEF)[4] ; et les approches de l'ONU-REDD ;
- **Approches bilatérales**, tel qu'illustré par la Norvège, l'Australie et l'Allemagne ;
- **Initiatives d'organisations non gouvernementales (NGO)** : Les Standards pour le climat, les communautés et la biodiversité (CCB), les Normes sociales et environnementales de la REDD+ (REDD+ SES), les Sauvegardes fondées sur les droits de l'homme élaborées par le Réseau de sociétés civiles d'Indonésie pour le climat et la justice et l'initiative de la société civile brésilienne concernant les sauvegardes sociales et environnementales ; et
- **Autres initiatives pertinentes**, y compris le Mécanisme du développement propre (CDM), la Convention sur la diversité biologique (CBD), le Standard du carbone forestier ou « méta-standard » du WWF, le système de certification de gestion forestière du Conseil d'intendance des forêts (FSC) et les Standards du Fairtrade (commerce équitable) des petits producteurs sont examinés plus brièvement à l'Annexe 2 pour les enseignements que l'on peut en tirer pour les sauvegardes et normes concernant la REDD+.

Des systèmes de sauvegardes sociales et de normes fragmentés et se chevauchant sont un sujet croissant de préoccupation pour la REDD+. Par exemple, alors que certaines sauvegardes ou normes sont conçues pour des projets individuels sur le terrain, d'autres visent le niveau national ou mondial, ce qui nécessite un plus grand consensus et une action collaborative, de même qu'un engagement politique et des réformes institutionnelles et de gouvernance sur le plan national. Certains systèmes se concentrent sur des problèmes très particuliers, alors que d'autres reconnaissent la nécessité d'une approche totalement intégrée et tentent d'englober les questions environnementales, sociales et de gouvernance. D'autres constatent l'importance d'une approche intégrée et complète, mais plaident en faveur de normes minimalistes de crainte que les frais de transaction requis soient inacceptables, ou que la résistance politique fasse obstacle à leur mise en application. À ce jour, aucune norme n'a été établie en tant que « standard unique et incontesté du secteur », ce qui déroute les parties prenantes et notamment les gouvernements des pays d'accueil, dans lesquels plusieurs activités REDD+ sont mises en œuvre en même temps, et les rend également onéreuses pour les donateurs. Cette tendance risque de mener à une approche fondée sur le « plus petit dénominateur commun », ou bien à des cas où chacun ne se préoccupe que de ses affaires, ou encore où des projets doivent appliquer plusieurs normes à un coût excessif dans le but d'attirer l'investissement (Merger et al. 2010).

Même si les normes sociales sont habituellement discutées en même temps que les normes environnementales, cette étude se concentre sur les normes sociales, ou sur l'élément social de normes mixtes. Beaucoup des sujets traités, de même que les conclusions et les recommandations, pourraient s'appliquer de manière égale aux normes environnementales. Cette analyse se base sur une étude de la vaste documentation émergente portant sur les normes sociales pour la REDD+ et les initiatives connexes (voir l'Annexe 1). Elle tire parti d'études précédentes sur les mesures de sauvegardes (Merger et al. 2010, Wood 2010, Moss et Nussbaum 2011, Murphy 2011) et d'autres initiatives, telles que l'atelier sur l'Initiative des droits et des ressources sur les sauvegardes de mai 2010. La rédaction de ce document a également été coordonnée avec l'atelier d'experts et la consultation publique sponsorisés par le Programme pour le carbone forestier, les marchés et les communautés (Forest Carbon, Markets and Communities - FCMC) de l'USAID

[4] Il est à noter que dans le cadre de la mise en œuvre, ces programmes multilatéraux doivent également suivre les sauvegardes du partenaire d'exécution de la banque multilatérale de développement.

portant sur les Dimensions sociales de la REDD+ à Washington, D.C., du 17 au 21 octobre 2011, ce qui a permis à ces discussions d'atelier de contribuer à la rédaction finale de l'exposé.

## 1.3 TERMES ESSENTIELS

Différents termes sont utilisés pour qualifier les approches afin d'assurer un bien fondé social dans la REDD+, y compris les sauvegardes, les principes, les lignes directrices, les avantages ou bénéfices multiples (appelés également co-bénéfices) et les normes. Même si certains termes ont des sens différents, ils sont souvent interchangeables ou combinés, ce qui tend à brouiller les distinctions et à créer une certaine confusion. Les termes les plus souvent utilisés sont « sauvegardes » et « normes ».

- **Une « sauvegarde »** (ou garantie) est un mécanisme, tel qu'une politique ou un processus, visant à éviter ou à atténuer un risque identifié. Ce mot tire son origine du milieu médical et a ensuite été adopté par les banques multilatérales de développement (MDB) qui l'utilisent pour la planification et la mise en œuvre de projets qu'elles financent afin d'éviter les « dommages collatéraux » à l'égard des personnes et de l'environnement (CIEL 2010). Dans une certaine mesure, les sauvegardes reflètent les sauvegardes sociales et environnementales proposées par le droit international, les conventions et les traités auxquels les MDB ne sont pas partie. Pour certains, le mot « sauvegarde » a une conation quelque peu négative, parce qu'il ne communique pas les résultats sociaux, environnementaux et de gouvernance positifs attendus aujourd'hui de la REDD+, et représente plutôt une référence minimum. La CCNUCC et d'autres utilisent cependant les sauvegardes ou garanties pour sous-entendre non seulement la prévention des risques mais également la réalisation d'avantages positifs. Les sauvegardes souvent ne disposent pas de moyens précis de mise en œuvre et ne stipulent aucun niveau de performance. Il n'existe pas habituellement d'inspection régulière, aucun tribunal ou recours indépendant permettant de porter plainte. La Banque mondiale, par exemple compte principalement sur son propre Panel interne d'inspection.

- **Les « normes »** (ou standards), désignent un niveau de performance défini et mesurable qui doit être réalisé en rapport avec un critère particulier, par exemple, « faire le bien ». Certaines normes, telles que les systèmes de certification, sont expressément appliquées au moyen d'une inspection ou d'une évaluation de conformité, en général un vérificateur indépendant. L'évaluation donnera lieu à une approbation, une qualification (certification) ou à une disqualification (et une sanction possible). Le résultat sera enregistré et peut être publié. Pour les sujets complexes, les normes sont en général structurées de manière hiérarchique au sein d'un ensemble de principes, de critères et d'indicateurs. Une norme peut avoir un rapport avec une partie ou avec l'ensemble d'un processus ou d'un résultat, et peut être une évaluation ponctuelle ou répétée ponctuellement. Les normes peuvent être facultatives (tout comme la REDD+ qui est elle-même à titre volontaire) ou obligatoires (telles que les normes concernant les émissions de véhicules). Certaines normes sont graduelles, comprenant des étapes jusqu'à leur réalisation complète. Une bonne norme sera élaborée lors d'un processus participatif avec les parties prenantes pertinentes. Pour ce qui est de la REDD+, un ensemble de normes peut avoir un rapport avec la prévention ou l'atténuation d'un risque potentiel, et comprend donc des « sauvegardes », et également avec la réalisation d'une possibilité, elle inclut par conséquent des « avantages multiples ». Les normes peuvent décourager les mauvaises pratiques, encourager une bonne performance et, ce qui est important pour les investisseurs, permettre une étroite comparaison entre les sites de projet.

## 1.4 OBJECTIFS SOCIAUX DE LA REDD+ : « ÉVITER DE NUIRE » ET « FAIRE LE BIEN »

Nombre de parties prenantes souhaitent que la REDD+ soit incluse dans un système international concernant le changement climatique, mais les opinions divergent au regard des objectifs à poursuivre et du rôle des normes sociales et environnementales pour les réaliser. Certains soutiennent fermement que le principal objectif de la REDD+ est de lutter contre le problème accablant que pose le changement climatique, et non contre la pauvreté. Ils considèrent qu'accorder une attention à la réduction de la pauvreté détournera simplement les ressources des véritables défis à relever pour lutter contre le changement climatique. L'accent devrait donc porter sur les sauvegardes afin d'éviter ou d'atténuer les risques et d' « éviter de nuire » aux pauvres. D'autres font remarquer que la REDD+ ne réussira pas si des avantages réels ne sont pas octroyés aux communautés pauvres tributaires de la forêt. Vue sous cet angle, la pauvreté est un risque pour la REDD+ et la REDD+ tire en grande partie sa légitimité internationale du potentiel qu'elle a pour améliorer le bien-être des pauvres tributaires de la forêt, et pour encourager une bonne gouvernance et un développement économique dans certaines des régions les plus pauvres dans le monde. Certaines parties prenantes proposent d'appuyer des activités « sans regrets », soit des activités contribuant à la REDD+ qui seront bénéfiques, quel que soit le résultat des négociations mondiales sur le financement de la REDD+, par exemple une sécurité accrue en matière de propriété foncière.

### 1.4.1 Risques « Éviter de nuire »

Même si les risques résultant de la REDD+ pour les peuples tributaires de la forêt continuent à faire l'objet de vastes débats, de nouveaux exemples indiquent ce que ces risques pourraient présenter dans différents contextes[5]. En Indonésie par exemple, le domaine forestier national représente 70 pour cent de la superficie territoriale. Quelque 30 à 40 millions de peuples autochtones vivent dans ces zones forestières et ne jouissent d'aucun droit foncier (AMAN 2008). Depuis des décennies, ils sont désavantagés puisque leurs terres traditionnelles — souvent trop éloignées pour faire partie de l'utilisation des terres nationales — ont été louées sous forme de concession à des intérêts commerciaux pour l'exploitation forestière, minière ou agricole. Le principal souci de ces communautés est qu'en vertu d'un système REDD+, un investisseur puissant acquiert une concession de carbone et les exclut du processus décisionnel ou du partage des bénéfices, limitant leur accès aux produits forestiers et à l'endroit où ils peuvent cultiver. Dans le pire des cas, ils risquent d'être expulsés de leurs terres. Des expulsions liées à la conservation et à l'atténuation du changement climatique ont déjà eu lieu ces dernières années au Népal (K Giri, pers comm.) et au Kenya (REDD+ Monitor 2011).

### 1.4.2 Résultats « Faire le bien »

Les avantages positifs de la REDD+ ne sont pas non plus très évidents pour les communautés tributaires de la forêt. En respectant les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP), les conventions internationales en vigueur et les norme sociales par exemple, les peuples autochtones et les communautés locales (y compris les femmes, les jeunes et les groupes marginaux) pourraient obtenir des droits fonciers sur leurs terres traditionnelles, notamment les droits aux ressources forestières et au carbone. D'autres avantages positifs incluent obtenir les bénéfices de la vente de crédits carbone et avoir un rôle utile dans les processus de prise de décision.

## 1.5 PHASES ET NIVEAUX DE LA REDD+

À Cancun, la CCNUCC avait accepté l'idée d'une mise en place en trois phases de la REDD+ :

- Phase 1 : la phase de planification, souvent appelée aussi la phase de « préparation » ;
- Phase 2 : la phase de mise en œuvre de la stratégie, du renforcement des capacités et de démonstration basée sur les résultats ; et
- Phase 3 : la phase d'action basée sur les résultats qui doivent être mesurés, faire l'objet d'un rapport et vérifiés, appelé parfois aussi la phase de « mise en œuvre intégrale ».

Cette approche par phase a des conséquences pour le statut, le développement et les applications de ses normes sociales. Le financement et les versements pour les activités initiales constituent des « paiements de préparation », alors que les versements de la troisième phase sont intitulés des « paiements de performance ».

L'élaboration et la mise en place de la REDD+ se déroulent sur différents niveaux. Des processus très importants ont lieu actuellement sur le plan international lors des négociations officielles de la CCNUCC. Les détails techniques d'un système international pour la REDD+ doivent également être convenus. Outre les mécanismes de suivi et de financement du carbone, ces détails incluront les sauvegardes sociales et environnementales et les systèmes d'information sur les sauvegardes (SIS).

Au niveau national, les pays intéressés se préparent pour la REDD+. Réaliser des réductions des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts qui soient vérifiables et équitables au niveau environnemental et social sur le plan national et non pas simplement pour un projet, est une tâche immense nécessitant des consultations inclusives rassemblant de multiples parties prenantes, un renforcement des capacités, des activités de démonstration et une réforme des politiques. Dans certains pays, ces tâches peuvent également se dérouler au niveau de juridictions infranationales.

Les deux premières phases sont des phases de « conformité nationale préalable ». À titre provisoire, la majorité des efforts concernant la REDD+ se déroulent au niveau du projet, mais beaucoup de préparation est nécessaire au niveau

[5] Selon l'ONU-REDD (2010), ces risques réels ou perçus comprennent la perte de territoires traditionnels, de droits aux ressources naturelles et de connaissances écologiques ; la perte de la tradition et des moyens de subsistance ruraux ; l'exclusion sociale et l'accaparement de l'élite lors de la distribution des bénéfices résultant de la REDD+ ; la création de cadres stratégiques nationaux contradictoires ou concurrentiels ; et d'autres avantages forestiers échangés contre l'optimisation des bénéfices du carbone.

national et les normes sociales à ce niveau doivent témoigner des questions politiques et institutionnelles à plus long terme pour établir un système REDD+ national, par exemple des modifications possibles de la législation foncière, l'établissement d'un système de partage des bénéfices et des mécanismes de distribution. En définitive, les normes sociales doivent pour le moins se conformer à celles établies par la CCNUCC. Au cours de la « conformité préalable », pendant que le pays effectue les réformes nécessaires, les normes sociales REDD+ du projet continuent à refléter les situations du projet et les diverses normes à titre volontaire. La comptabilité (carbone et sauvegardes) et l'offre d'incitations se déroulent au niveau du projet, par le biais de marchés volontaires et de systèmes négociés par les donateurs.

Pour compliquer les choses, les trois phases ne sont pas strictement séquentielles. La préparation, l'investissement et les paiements basés sur la performance peuvent très largement se chevaucher. Le Fonds pour le carbone du FCPF a été activé et plusieurs pays ont commencé à soumettre leurs Réduction d'émissions – Note d'idée de projet (ER-PIN), même si leurs réformes de préparation ne sont pas terminées. Les paiements préalables sont considérés comme une incitation supplémentaire pour que les pays achèvent leurs réformes, et l'élaboration des sauvegardes concernant la REDD+ peut aussi être établie par phase pour rendre compte de cette évolution.

Au niveau du projet, en prévision de négociations REDD+ réussies, des parties prenantes d'appartenance diverse se présentent à titre de promoteurs de projet afin d'expérimenter des approches pratiques à la REDD+, notamment des ONG internationales s'attachant à la conservation, au développement et/ou aux peuples autochtones, des organisations internationales, des investisseurs privés, des donateurs bilatéraux du développement et des banques multilatérales de développement (la majorité œuvrant en collaboration avec les gouvernementaux locaux et nationaux). En l'absence de normes sociales convenues au niveau international, certains projets emploient les normes existantes à titre volontaire, d'autres adaptent d'eux-mêmes d'autre politiques qu'ils ont formulées à titre de normes pour leur travail REDD+, et d'autres encore créent ou adaptent leurs propres politiques pour la mise en œuvre du projet. Ils savent tous qu'à l'avenir pour que leurs projets soient admissibles en vertu du mécanisme de la CCNUCC, ils devront respecter les sauvegardes et autres réglementations connexes ou alors se limiter aux marchés volontaires.

## 1.6 EFFICACITÉ, EFFICIENCE ET ÉQUITÉ

En rapport avec le problème des objectifs de la REDD+, la question se pose de savoir comment l'application de sauvegardes et de normes sociales affectera la réalisation des réductions d'émissions. Les mesures de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité sont des outils courants dans l'évaluation de nombreux types de projet de développement, et Stern (2006) a proposé de faire appel à l'efficacité, l'efficience et l'équité pour évaluer les activités d'atténuation du changement climatique. Angelsen (2008, 2009) a élaboré le concept des « 3E+ » afin de l'appliquer à la REDD+. Le concept des « 3E+ » est expliqué et appliqué dans cette étude dans le but de débattre des impacts anticipés des normes sociales sur la livraison des réductions d'émissions.

# 2.0 SAUVEGARDES ET NORMES SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+

Cette section est une revue des sauvegardes et normes sociales sélectionnées pour la REDD+. Un bref aperçu est fourni pour chaque système. Le Tableau 1 décrit brièvement les forces et les faiblesses de chaque système examiné. Vous trouverez plus de détails sur chaque système à l'Annexe 1. Quelques systèmes n'ayant pas un rapport direct avec la REDD+ sont également examinés de manière plus détaillée pour illustrer comment les principes des normes et des sauvegardes sont mis en œuvre et appliqués (voir l'Annexe 2).

Les principaux systèmes actuels suivants en matière de sauvegardes et de normes sont inclus dans cette étude (voir le Tableau 1 ci-dessous pour une comparaison rapide des forces et des faiblesses).

- **Les sauvegardes de la CCNUCC à Cancun :** Les sauvegardes (ou garanties) REDD+ de la CCNUCC convenues en 2010 tiendront lieu de sauvegardes par défaut pour la performance internationale. Aux termes de la CCNUCC, les programmes REDD+ doivent être conçus dans le but de les respecter à titre d'exigence de performance strictement minimum. Les deux garanties suivantes de la CCNUCC ont un rapport plus direct avec les questions sociales : (1) le respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des communautés locales ; et (2) la participation pleine et effective des parties prenantes pertinentes. D'autres garanties de la CCNUCC font également référence aux questions sociales et les Décisions de la CCNUCC prises à Cancun comprennent des principes directeurs pour la REDD+. Les principes et les garanties n'ont toutefois pas de liens hiérarchiques et dans l'ensemble, leur formulation est assez floue. Néanmoins, la CCNUCC a demandé que les garanties soient « traitées et respectées ». Lors de la COP 17 de la CCNUCC en 2011, les systèmes d'information sur les sauvegardes (SIS) ont été abordés et les discussions à leur sujet se sont poursuivies lors des négociations de la COP 18 en 2012.
- **Utilisation et adaptation des sauvegardes de la Banque mondiale par le FCPF, le FIP et le GEF :** L'approche du FCPF à l'égard des sauvegardes représente une adaptation des pratiques de projet de la Banque mondiale établies de longue date. La Charte du FCPF et les documents portant sur l'Approche commune à l'égard des sauvegardes environnementales et sociales pour les partenaires de prestations multiples sont des documents essentiels précisant comment utiliser les sauvegardes de la Banque mondiale. Deux sauvegardes de la Banque mondiale — les Politiques opérationnelles et les Procédures de la Banque y afférant — portent sur des questions sociales pertinentes concernant les peuples autochtones (OP /BP 4.10) et le Déplacement forcé (OP/BP 4.12). Pour le FCPF, un État participant doit aussi faire une Évaluation stratégique environnementale et sociale (SESA), afin de disposer d'informations pour la Stratégie REDD+ nationale du pays. Un Cadre de gestion environnementale et sociale (ESMF) fondamental établit la base pour les plans d'atténuation des risques et a pour but d'assurer la conformité des sauvegardes. L'Approche commune spécifie que tous les partenaires de prestation du FCPF doivent utiliser les sauvegardes et les mécanismes de recours de la Banque mondiale, de même que la SESA et l'ESMF. Les partenaires de prestations peuvent suivre leurs propres procédures uniquement si elles sont équivalentes ou plus strictes que celles de la Banque mondiale. Le Programme d'investissement pour la forêt (FIP) et le Fonds pour l'environnement mondial (GEF) ont également adapté et tiré parti de ces sauvegardes. La Banque mondiale procède actuellement à une révision générale sur deux ans de l'ensemble de ses sauvegardes.
- **Principes et critères sociaux et environnementaux d'ONU-REDD :** L'ONU-REDD suit une approche fondée sur les droits de l'homme pour les sauvegardes par le biais de ses Principes et critères sociaux et environnementaux (SEPC). Les sauvegardes sont destinées aux activités financées par l'intermédiaire de l'ONU-REDD, qui n'appuie que les activités de préparation. Un outil d'identification des avantages et des risques (BeRT) a été mis au point pour aider à l'application des SEPC (2011). La version 4 du SEPC est parue en mars 2012. L'ONU-REDD a également préparé des Lignes directrices sur l'engagement des parties prenantes (avec le FCPF) et sur le Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (FPIC) (2011), de même que des Lignes directrices pour la fourniture d'information de gouvernance sur la REDD+ (2011). Comme avec

le système du FCPF, l'approche de l'ONU-REDD en matière de sauvegardes sociales évolue en fonction des commentaires reçus et des enseignements tirés.

- **Donateurs bilatéraux : Norvège, Australie et Allemagne :** Comme avec l'USAID, aucun des donateurs bilatéraux examinés ici n'a élaboré un ensemble spécifique de sauvegardes, de principes opérationnels ou de normes dans le cadre de leur travail avec la REDD+. À ce jour, les donateurs ont évité les politiques ou les normes sociales explicites, en particulier dans la mesure où ils avaient convenu de s'aligner sur les politiques des pays d'accueil dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Certains adoptent par défaut les principes de l'Aide au développement à l'étranger (ODA), même s'ils ne couvrent pas pleinement les questions pertinentes. En 2011, l'Allemagne a adopté une politique générale fondée sur les droits de l'homme pour l'ensemble de son travail en matière de développement. Une autre stratégie (appliquée par la Norvège en Indonésie) est de suivre par défaut les sauvegardes des autres partenaires de prestations REDD+. Beaucoup de partenaires poursuivent une politique sociale ayant un rapport avec la REDD+ en octroyant des subventions à la société civile et à des organisations de recherche dans les pays d'accueil ou donnent leur appui aux processus de politique consultative dans ces pays, mais ces démarches ne sont pas nécessairement fondées sur un système particulier de sauvegardes ou de normes.

- **Standards sur le climat, les communautés et la biodiversité (CCBS ou Standards CCB) :** L'Alliance pour le climat, les communautés et la biodiversité (CCBA)[6] a élaboré les Standards CCB, qui est une norme sociale et environnementale adoptée volontairement au niveau du projet au titre de laquelle des projets audités indépendamment peuvent démontrer l'intégrité sociale et environnementale de leurs activités depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Ces standards ont été élaborés en réponse en partie à la faiblesse aux niveaux des facteurs sociaux et environnementaux des Normes de carbone vérifiées (VCS) utilisées dans de nombreux projets pilotes de carbone forestier. La version actuelle des Standards CCB est parue en 2008, et les règles régissant leur utilisation ont été publiées en 2010 (CCBA 2008, 2010). Les Standards CCB sont particulièrement solides en matière de bénéfices pour les communautés, et récompensent les performances remarquables avec son « Niveau Or ». Beaucoup de projets sont actuellement élaborés dans le but de satisfaire à la fois la VCS et les Standards CCB.

- **Normes sociales et environnementales pour la REDD+ (REDD+ SES) :** Les normes REDD+ SES sont en cours d'élaboration depuis 2009 par le biais d'un processus inclusif entraînant la participation des gouvernements, des ONG, des organisations de la société civile (CSO), des peuples autochtones (IP), des institutions internationales de politique et de recherche, et du secteur privé sous la houlette de CARE International et de la CCBA. L'initiative vise à élaborer des normes REDD+ au niveau national qui soient claires, faciles à suivre, spécifiques à un pays pour que les gouvernements les utilisent par l'intermédiaire d'un processus rassemblant de multiples parties prenantes afin de respecter les garanties officielles minimales en matière de REDD+ issues des négociations de la CCNUCC. Parallèlement, l'initiative cherche à définir et à construire un soutien pour obtenir une meilleure performance sociale et environnementale des programmes REDD+. Parue le 16 novembre 2012, la seconde version de REDD+ SES rationnalise et simplifie les normes en fonction des commentaires sur leur utilisation dans les pays pilotes. Le travail visant à évaluer comment améliorer plus avant les normes se poursuit, par exemple par le biais de l'attention portée à l'égalité des genres et en rattachant leur utilisation aux sauvegardes de la Banque mondiale et de l'ONU-REDD.

- **Initiatives de la société civile au Brésil et en Indonésie :** En 2009−2010, des représentants de la société civile ont mené un processus réunissant de multiples parties prenantes pour élaborer des sauvegardes sociales et environnementales, avec des principes et des critères, pour le Brésil. Ce document contribue au débat national sur la REDD+. Par ailleurs, la Banque nationale du développement économique et social du Brésil (BNDES), qui gère le Fonds Amazonie, utilise ces sauvegardes comme guide de référence pour compléter le propre Protocole de la banque. Le Réseau de la société civile pour le climat et la justice d'Indonésie (HuMa) a préparé une proposition en matière de sauvegardes fondées sur les droits de l'homme pour servir à l'adaptation climatique, l'atténuation et la REDD+.

- **Enseignements tirés d'autres initiatives :** Les initiatives suivantes en dehors de la REDD+ ont des normes et des sauvegardes sociales susceptibles d'offrir un enseignement précieux pour les processus REDD+.
    - **Les normes du Conseil d'intendance des forêts (FSC)** emploient des indicateurs adaptés à un pays à un ensemble international de principes et critères. Elles proposent également une approche flexible et graduelle pour la conformité, fournissant quelques incitations et surtout du temps pour les tâches complexes nécessaires pour parvenir à de bonnes pratiques.

[6] La CCBA comprend cinq ONG, conseillées par trois instituts de recherche internationaux soutenus par des fondations et des sociétés philanthropiques. Conservation International héberge le secrétariat de la CCBA.

- **La certification Fairtrade** (commerce équitable) pour les petits producteurs reconnaît l'importance des questions internes de gouvernance, telles que la participation inclusive, l'équité et la transparence de la gestion financière pour réaliser les objectifs sociaux. Elle fournit également un soutien aux groupes de producteurs pour leur permettre d'améliorer leur performance dans ces domaines.
- **La Convention sur la diversité biologique (CBD)** a développé les directives facultatives Akwe: Kon, qui portent sur l'évaluation des impacts des projets de conservation sur les peuples autochtones. Ces directives prescrivent des plateformes réunissant de multiples parties prenantes pour approcher les questions autochtones. La CBD a également un Forum autochtone sur la biodiversité, qui permet aux autochtones d'exercer un lobbying sur la Convention en cas de problèmes.
- **Le méta-standard du WWF** pour les projets de carbone soutient l'idée de critères « d'abandon », soit des infractions graves pouvant entraîner l'annulation d'un projet.
- **Le mécanisme du développement propre (CDM) de la CCNUCC** dispose de critères sociaux et environnementaux pour la validation et la vérification de projets, qui doivent être satisfaits avant que le projet puisse poursuivre.

**Tableau 1 : Forces et faiblesses de sauvegardes et de normes sélectionnées et ayant un rapport avec la REDD+**

| NORMES/SAUVEGARDE | FORCE | FAIBLESSE |
|---|---|---|
| **(Sauvegarde (garanties) de la CCNUCC** | Convenues en vertu de la CCNUCC | Aucune organisation hiérarchique, formulation médiocre, pas de système d'information sur les garanties clair |
| **Sauvegardes de la Banque mondiale (FCPF, FIP, GEF)** | Expérience de longue date avec les sauvegardes de la Banque mondiale pour les projets, développement d'un cadre plus vaste pour REDD+ (SESA et ESMF) | L'usage est structuré pour des projets d'infrastructure, non pas pour les processus de gouvernance ; aborde peu de sujets (peuples autochtones et déplacement forcé) |
| **Principes et critères sociaux et environnementaux de l'ONU-REDD** | Approche fondée sur les droits de l'homme ; outils développés pour rendre les principes opérationnels | Aucun lien avec la mise en œuvre, le suivi, la vérification et l'application des sauvegardes |
| **CCBS** | Complète les normes de carbone ; inclut la performance « Niveau Or » | Les audits sur les éléments sociaux sont souvent réalisés en même temps que les audits sur le carbone et font l'objet d'une attention moindre |
| **REDD+ SES** | Vaste cadre inclusif encourageant l'adaptation de normes adéquates pour un pays ; fondé sur des processus | Relativement peu d'expérience de mise en œuvre à ce jour |
| **Initiative brésilienne** | Démontrée à la suite d'un processus consultatif ouvert | Le genre et la gouvernance des territoires autochtones ne sont pas envisagés de manière adéquate |
| **HuMa Indonésie** | Permet au processus de se dérouler par le biais de la mise en œuvre REDD+ | Semble onéreux à mettre en œuvre et la notion des droits est limitée aux communautés locales et tributaires de la forêt |
| **Certification FCS** | Intérêt avéré pour les parties prenantes locales, le gouvernement et le secteur privé | Crainte que les normes et les mécanismes de recours ne soient pas pleinement respectés |
| **Mécanisme de développement propre (CDM)** | Système de suivi et de vérification très utilisé avec critères sociaux et environnementaux intégrés | Les questions sociales ont largement été ignorées à ce jour |
| **Méta-standard du WWF** | Inclut des critères spécifiques « d'abandon » | Pourrait être trop général |

# 3.0 QUESTIONS SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+

Cet exposé examine toute une gamme de questions sociales abordées dans les systèmes de sauvegardes et de normes existant, y compris le respect des conventions et des traités internationaux, les droits, les avantages et la réduction de la pauvreté, la gouvernance, le fait d'éviter la réinstallation forcée et les mécanismes de recours, l'accès à la justice, la question de savoir si elles sont abordées dans chaque système et dans quelle mesure. Les sections suivantes expliquent plus en détail les principales questions sociales incluses dans le Tableau 2.

## 3.1 RESPECT DES CONVENTIONS ET DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Nombre des questions sociales incluses dans les sauvegardes et les normes pour la REDD+ ont leur fondement dans des conventions et des traités internationaux ou sont confirmés par ces derniers. Lorsque ces instruments sont juridiquement contraignants, les États parties ont l'obligation d'en respecter les articles dans leurs actions. Lorsqu'ils ne sont pas, comme c'est le cas pour les déclarations, ils sont toutefois considérés comme représentant des normes émergentes pour le comportement international (CIEL 2011). Beaucoup de traités et conventions exigent de faire des rapports annuels et certains disposent de mécanismes internationaux permettant de déposer des plaintes ou de faire appel si les principes ne sont pas respectés, et qui peuvent servir de modèles à des mécanismes de recours possibles pour la REDD+.

À la suite du leadership de certains États parties et grâce à une pression soutenue des ONG, des progrès sont réalisés peu à peu pour établir des protections des droits de l'homme en matière de régime climatique international (CIEL 2011). Une application intégrale des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (voir le Tableau 3) pourrait être l'un des moyens les plus efficaces pour la suite des sauvegardes sociales concernant la REDD+, bien que certains États ne soient pas encore signataires de nombre de ces instruments.

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés :**

- Seuls quatre des systèmes examinés (la CCNUCC, le FIP, le GEF et l'Initiative de la société civile brésilienne) comprennent des références spécifiques sur le respect de ces conventions en matière de REDD+ et même dans ce cas, ces références sont rédigées avec prudence de manière à ce que ces dispositions s'appliquent tout de même aux États non parties à ces conventions.

## 3.2 DROITS

### 3.2.1 Droits de propriété : sur les terres, les arbres et le carbone

L'absence de droits fonciers sécurisés pour les peuples tributaires de la forêt est largement reconnue comme étant un facteur sous-jacent de la déforestation. Parallèlement, l'insécurité foncière fait de la REDD+ une sérieuse menace potentielle pour les moyens de subsistance des populations. Les marchés du carbone augmenteront la valeur des forêts et les rendront plus attractives aux yeux des investisseurs privés, et les populations locales manquant de sécurité foncière pourraient être plus vulnérables face aux restrictions imposées à leurs activités ou aux expulsions. Certaines ONG considèrent la REDD+ comme une occasion de rectifier une injustice sociale qui dure depuis trop longtemps et exigent des droits fonciers pour les peuples tributaires de la forêt en tant que condition préalable à tout engagement en matière de REDD+. D'autres observateurs se demandent si l'obligation de résoudre ce problème et d'octroyer des titres fonciers pour des zones de la forêt avant qu'un pays soit déclaré « apte aux marchés de la REDD+ » ne pourrait pas retarder, voire aboutir à l'abandon de programmes REDD+ (voir USAID 2011 pour une discussion plus détaillée).

**Tableau 2 : Questions sociales abordées dans les systèmes de sauvegardes et de normes**

| Système de sauvegardes ou de normes -> / Questions sociales confirmées ou abordées dans REDD+ | CCNUCC | Multilatérales | | | | | Bilatérales | | | NGO ou organisations internationales | | | | Autre | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | FCPF, Fonds de préparation | CPF, FondsCarbone | FIP | ONU-REDD | GEF | Allemagne | Norvège | Australie | CCBS | REDD+ SES | CSO brésiliennes | HuMa | CBD | WWF Méta-standard |
| Conventions internationales | X | | Appliquera les approches courantes de la CCNUCC et du FCPF pour évaluer les éléments de sauvegardes des pays candidats « préparation au marché » | (x) | X | (x) | Aucune garantie ou norme spécifique REDD+ mais divers ensembles de stratégies et plans d'action abordant de nombreuses questions | Aucune garantie ou norme spécifique REDD+, mais objectif ODA de réduction de la pauvreté et de développement social et économiques invoqués | Aucune garantie ou norme spécifique REDD+, mais solide politique ODA sur le genre et l'équité sociale | X | X | X | X | X | X |
| Droits fonciers | (x) | X | | (x) | X | | | | | X | X | X | X | X | X |
| Participation des parties prenantes | X | X | | X | X | (x) | | | | | X | X | X | | X |
| • Droit à l'information | | | | | | | | | | | | X | | | X |
| • Représentation | | X | | | X | | | | | | (x) | | | X | X |
| Droits des peuples autochtones | (x) | X | | (x) | X | (x) | | | | X | X | X | X | (x) | X |
| • Consentement préalable, librement donnée en toute connaissance de cause | | X | | | X | (x) | | | | | | X | X | X | |
| • Respecte la culture et les connaissances traditionnelles autochtones | X | | | | X | | | | | | (x) | X | | | |
| Genre | (x) | | | X | X | | | | | X | (x) | | | | |
| Groupes pauvres et vulnérables | | | | X | | | | | | | X | | X | X | |
| Partage équitable des bénéfices | | | | (x) | X | | | | | X | X | X | X | X | X |
| Amélioration des moyens de subsistance | (x) | (x) | | X | X | (x) | | | | X | | X | | | |
| • Réduction de la pauvreté | | | | | | | | | | X | | | | | |
| • Adaptation au changement climatique | (x) | | | | | | | | | X | X | X | | | |
| Déplacement forcé évité | | X | | | X | (x) | | | | X | X | | X | X | X |
| Mécanisme de réparation/recours | | X | | | X | | | | | X | | X | | | |
| Suivi, rapports | | X | | | | | | | | | | X | | | |
| Bonne gouvernance | X | X | | | X | | | | | | X | | | | |
| • Intégrité de la fiducie | | | | | X | | | | | | | | | | |
| • Respect des lois nationales | X | | | | | | | | | X | X | X | | | X |
| • Normes de travail | | | | | | | | | | | | X | | | |

Légende : X = forte mention ou pertinence (x) = faible mention ou pertinence

**Tableau 3 : Sélection de conventions et traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et autres et leur pertinence au regard des sauvegardes sociales en matière de REDD+**

| Instrument | Années | Parties | Sélection de droits pertinents en matière de REDD+ |
|---|---|---|---|
| Déclaration universelle des droits de l'homme | 1948 | s/o | Propriété ; culture ; niveau de vie ; liberté et sécurité des personnes. |
| Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale | 1965 | 174 | Propriété ; culture. |
| Pacte international relatif aux droits civiques et politiques | 1966 | 167 | Autodétermination ; moyens de subsistance ; accès à la justice ; participation au processus décisionnel. |
| Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels | 1968 | 160 | Autodétermination, participation à la vie culturelle ; moyens de subsistance et niveau de vie adéquat ; + interdit la discrimination fondée sur la race. |
| Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes | 1979 | 102 | Droits fonciers des femmes |
| Organisation internationale du travail, Convention relative aux peuples autochtones et tribaux (No 169) | 1989 | 22 | Autodétermination en matière de développement ; identité culturelle ; moyens de subsistance et bien-être ; propriété des terres et des ressources ; accès à la justice ; participation et consentement préalable, librement donné en toute connaissance de cause. |
| Convention sur la diversité biologique | 1991 | 193 | Utilisation traditionnelle et durable des ressources ; partage équitable des bénéfices ; accès à l'information ; moyens de subsistance. |
| Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement | 1992 | s/o | Accès à l'information ; participation à la politique environnementale et au processus décisionnel ; accès à la justice. |
| (Aarhus) Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement | 1998 | 41* | Droit à un environnement sain ; accès à l'information ; participation au processus décisionnel ; accès à la justice. |
| Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones | 2007 | s/o | Autodétermination ; propriété et utilisation des terres et des ressources ; FPIC ; identité culturelle ; redressement ; participation au processus décisionnel de l'État. |

Source : Adapté de CIEL (2011) et Steni (2010). Voir les publications pour les énoncés complets
Remarques : Les déclarations ne sont pas des traités et par conséquent il n'y a pas de parties signataires aux déclarations. Leur application est universelle, le nombre de Parties est donc « sans objet » dans ce cas (s/o).
* Essentiellement des signataires européens

Même si le respect des droits fonciers traditionnels exigé par la majorité des organisations de peuples autochtones (AMAN 2008, FPP 2011) est l'un des principaux facteurs à l'origine de la participation de nombreuses organisations internationales à la REDD+, ce processus n'aboutira pas forcément au partage équitable des bénéfices, à l'amélioration des moyens de subsistance et à la réduction de la pauvreté souhaités. Les sociétés traditionnelles ne sont pas obligatoirement égalitaires et inclusives et compter sur les régimes fonciers traditionnels pourrait équivaloir à accorder les avantages REDD+ à l'élite, excluant de ce fait une grande partie de la population, notamment les femmes et les jeunes. Dans certains pays, les droits fonciers n'englobent pas la propriété des arbres et dans ce cas, les communautés peuvent être en sécurité sur leurs terres et avoir le droit de défricher la forêt à des fins agricoles mais elles ne sont pas autorisées à gérer et à tirer profit des ressources forestières, ou à éviter la déforestation et la dégradation des forêts causées par l'exploitation de personnes extérieures, ce qui pose un autre problème.

Les droits aux crédits carbone sont importants car les crédits REDD+ et autres bénéfices du carbone seront accordés essentiellement aux détenteurs de ces droits. Les droits de carbone toutefois représentent un concept nouveau encore relativement imprécis dans la plupart des pays. Il est possible que certains gouvernements tentent de distinguer les droits de carbone des droits sur les arbres et les terres (s'ils existent), puis de les vendre ou de les utiliser séparément. Les propriétaires du carbone pourraient alors s'efforcer de limiter l'utilisation des arbres et des terres des personnes vivant dans ces zones.

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés** :

- Les quatre normes générées par les ONG accordent toutes la priorité aux droits fonciers. Cependant le FCPF, le FIP et l'ONU-REDD ne mentionnent que les droits fonciers des peuples autochtones et l'ONU-REDD se contente de faire référence aux traités internationaux. Les Accords de Cancun de la CCNUCC demandent aux

États d'aborder le sujet des droits fonciers dans l'élaboration de leurs stratégies nationales en matière de REDD+, bien qu'ils ne mentionnent pas explicitement les droits fonciers et de propriété dans l'annexe sur les sauvegardes.

### 3.2.2 Droits procéduraux : l'information, la participation des parties prenantes et la justice

La participation pleine et effective des parties prenantes à toutes les étapes du développement est une composante essentielle de la pratique du développement international depuis plusieurs décennies et est jugée indispensable à la réalisation de résultats adéquats, nécessaires et réussis en matière de développement. Plus récemment, la participation a été mise en avant à titre d'élément clé de la bonne gouvernance et en raison de son importance pour renforcer l'électorat en vue de réforme politique et consolider les processus démocratiques généraux. Les « droits procéduraux », comme ils ont été appelé, comprennent l'accès à l'information, la participation pleine et effective (y compris au processus décisionnel) et l'accès à la justice. Ces droits sont exprimés dans la Déclaration de Rio, la Convention Aarhus et d'autres instruments internationaux, et ils entrent en ligne de compte à toutes les phases et étapes de la REDD+. Sur le plan local et au cours des phases de conception des projets, la participation des parties prenantes est désormais une pratique standard. Néanmoins, sur le plan national et lors de longs processus, tels que la REDD+, la participation pleine et effective des parties prenantes soulève un défi particulier et suscite souvent la controverse.

Les droits procéduraux s'appliquent à toutes les étapes et à tous les niveaux de la REDD+. Assurer la participation au niveau local est une approche courante dans beaucoup de projets, en particulier lors d'initiatives de développement financées par des donateurs. Cependant, un travail important est nécessaire pour avoir la certitude que la participation se déroule de manière équitable et effective. Les groupes de parties prenantes même bien organisés peuvent rapidement se sentir surchargés s'ils doivent prendre part à plusieurs processus en parallèle (Moss et al. 2011). De plus, dans le contexte de négociations REDD+, le respect des droits procéduraux implique l'obligation, pour les gouvernements nationaux, de fournir activement des informations pertinentes en temps voulu à leurs concitoyens pour que leur participation au processus décisionnel en matière de REDD+ ait un sens. Ce genre de discussions et de débats a rarement lieu sur le plan national. La participation est importante non seulement lors de la phase de conception ou de préparation à la REDD+, mais également pendant toute la durée du développement de la REDD+ au cours de laquelle de multiples décisions doivent être prises.

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés** :

- Tous les systèmes de sauvegardes et de normes examinés exigent la participation pleine et effective des parties prenantes à la REDD+, mais la façon dont ils précisent cette exigence varie considérablement. Certains systèmes se contentent d'exiger une « participation pleine et effective des parties prenantes ». D'autres établissent une distinction entre les titulaires de droits et les parties prenantes, exigent une représentation participative des deux sexes et intergénérationnelle, des informations préalables à fournir selon des formats adéquats et accessibles sur le plan culturel, des délais corrects pour le processus décisionnel et des mécanisme de recours si les protocoles de participation ne sont pas suivis.

### 3.2.3 Droits des peuples autochtones

Les peuples autochtones sont des parties prenantes essentielles en matière de REDD+ dans beaucoup de pays tropicaux en développement, puisque que de nombreux groupes vivent dans des zones forestières et dépendent des forêts pour leurs moyens de subsistance. Dans le monde entier, les représentants des autochtones font campagne depuis des décennies pour la reconnaissance et la promotion de leurs droits, en particulier concernant les terres et les forêts. Néanmoins, en tant que groupes sociaux avec des identités et des modes de vie souvent distincts des groupes dominants dans leurs sociétés nationales, ils ont fréquemment été marginalisés ou même complètement exclus des processus décisionnels et du développement économique sur le plan national.

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés** :

- Dix des systèmes examinés font expressément référence aux peuples autochtones, Mais la façon dont ils traitent le sujet varie grandement. Le Réseau de la société civile pour le climat et la justice d'Indonésie (HuMa) stipule un « droit aux valeurs culturelles de la forêt », alors que les garanties de la CCNUCC ne parlent que de

« respecter les connaissances et les droits » des peuples autochtones et cite simplement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) plutôt que d'intégrer quelques-unes de ses mesures essentielles. Les dix systèmes exigent tous la participation des peuples autochtones. Par le biais de la Politique opérationnel de la Banque mondiale sur les Peuples autochtones, le FCPF (et par conséquent le GEF et le FIP) exige le respect du régime foncier traditionnel et une procédure permettant d'en faire des droits fonciers officiels. D'autres droits invoqués dans les garanties du FCPF comprennent les ressources, la culture et l'autodétermination. Le FIP dispose d'une ligne budgétaire spéciale pour les aides financières réservées aux peuples autochtones. Les Standards CCB et les normes REDD+ SES ne visent pas exclusivement les peuples autochtones, mais ils ont une approche graduelle et globale envers les droits de tous les « peuples autochtones et toutes les communautés locales », incluant les populations ne dépendant pas des ressources forestières comme les pasteurs ou les agriculteurs.

- Pour nombre d'États, les règles internationales contraignantes portant sur la reconnaissance des peuples autochtones sont jugées incompatibles avec la souveraineté nationale, elles ont donc été évitées jusqu'à présent dans les garanties de la CCNUCC. Un autre problème posé par l'attention axée sur les droits des peuples autochtones est que le concept puisse éventuellement exclure les populations non autochtones tributaires de la forêt mais pouvant également être des parties prenantes légitimes au regard de la REDD+. Il présuppose souvent aussi des groupes culturels uniques occupant des territoires discrets et exclusifs, alors que dans nombre de pays (par exemple au Vietnam), cette situation est assez rare. Plusieurs systèmes, dont les garanties de la CCNUCC et la REDD+ SES, utilisent aujourd'hui l'expression « peuples autochtones et communautés locales » lorsqu'ils parlent des droits et de la participation.

### 3.2.4 Consentement préalable donné librement en toute connaissance de cause (FPIC)

Le concept du FPIC remonte à une question portant sur les droits autochtones, parue d'abord dans un texte concernant un traité dans la Convention relative aux droits des peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants (169[7]) de l'Organisation internationale du travail, et plus tard dans le CBD (1994) et dans différentes législations et directives nationales concernant l'exploitation minière. En 2007 l'UNDRIP a étendu la portée du FPIC et a renforcé le principe selon lequel aucun développement, aucune administration ni toute autre intervention ne peut avoir lieu dans un endroit sans avoir obtenu le FPIC des peuples autochtones dont les territoires et les moyens de subsistance risquent d'être affectés (Articles 19, 32). Les Lignes directrices du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les peuples autochtones renforcent plus avant l'application du FPIC aux activités des organes des Nations Unies, y compris le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (UNDG 2008). Plus récemment, la Société financière internationale du Groupe de la Banque Mondiale a adopté le FPIC dans le cadre de la Norme de performance relative aux peuples autochtones.

**Comment est-il abordé dans les systèmes examinés** :

L'application du FPIC à la REDD+ a été l'objet d'intenses débats et controverses. Huit des systèmes examinés exigent le FPIC. Le FCPF a uniquement reconnu pleinement le FPIC dans les Lignes directrices conjointes sur l'engagement des parties prenantes de l'ONU-REDD, mais seulement dans les pays participant à l'ONU-REDD et qui ont adopté l'UNDRIP (paragraphe 7). Le FCPF interprète le FPIC en tant que Consultation préalable librement donnée en pleine connaissance de cause qu'ils considèrent par le biais de l'application de leurs Politiques opérationnelles comme étant essentiellement équivalente au FPIC (paragraphe 7). Le FCPF applique la politique opérationnelle OP 4.1 de la Banque mondiale, qui le remplace par le FPIC contenant le concept de « consultation » préalable librement donnée en pleine connaissance de cause, menant à un « soutien plus large de la communauté » dans leurs sauvegardes initiales.[8] Sous la pression des ONG, ils ont convenu du FPIC dans leurs Lignes directrices sur l'engagement des parties prenantes en conjonction avec l'ONU-REDD vers le milieu de 2011. Ces lignes directrices toutefois sont toujours à l'état d'ébauche et leur capacité à garantir la conformité et le redressement est peu claire.

---

[7] L'Article 6 fait référence au principe du consentement préalable donné librement en toute connaissance de cause dans le contexte du déplacement des peuples autochtones de leurs terres.

[8] La Société financière internationale (le service de prêts au secteur privé de la Banque mondiale) a revu récemment ses sauvegardes et a adopté le FPIC, mais en réussissant d'une certaine manière à insister sur le fait que le FPIC ne constitue pas un droit de véto (paragraphe 38). « La légitimité du FPIC en tant que processus exige l'accord de l'organisme de prise de décision adéquat sur le plan culturel au sein de la communauté des 'Peuples autochtones'. Il n'exige pas l'accord de tous les membres de la communauté et n'implique pas un droit de véto ».

- L'ONU-REDD a plaidé en faveur de l'utilisation du FPIC, essayant son usage lors d'activités de démonstration au Vietnam et en Indonésie. La CCNUCC est une exception notable et ne mentionne que la participation pleine et effective des peuples autochtones et des communautés locales. La CCNUCC toutefois demande de tenir compte des obligations internationales pertinentes, des circonstances et des législations nationales et cite l'UNDRIP.
- Le droit au FPIC à la portée d'un droit collectif pour les peuples autochtones. Pour les communautés non autochtones dans les démocraties représentatives, le processus décisionnel relève de représentants élus, et des organismes officiels et des lois sur la planification et autres sujets pertinents entrent en ligne de compte. Dans nombre de pays cependant, la démocratie représentative et les processus de gouvernance sont en général assez faibles ou inexistants. Étendre le droit au FPIC aux communautés locales dans ces pays pourrait donc être une sauvegarde potentiellement sage, en particulier pendant la phase de conception.
- De manière générale, la représentation dans le cadre du FPIC devrait être soumise aux propres structures de prise de décisions des peuples concernés. La représentation dans les groupes autochtones pourrait poser problème dans le cadre de dispositions coutumières risquant de fortement désavantager les femmes et les jeunes, leur accordant très peu ou pas du tout la parole. Les Lignes directrices conjointe du FCPF et de l'ONU-REDD sur l'engagement des parties prenantes reconnaissent aujourd'hui la nécessité de garantir une « représentation adéquate ».
- Pour certains partisans, le FPIC est considéré comme un instrument très puissant et utile puisque qu'il s'agit d'un véto implicite pouvant être effectivement appliqué si des personnes considèrent qu'un aspect de la REDD+ présente une menace pour leurs droits ou leur identité culturelle. Envisagé sous cet angle, il n'est pas nécessaire de spécifier d'autres sauvegardes. Cette même caractéristique inquiète certains partisans du REDD+ : le principe du FPIC pourrait être utilisé pour bloquer des projets ou des programmes, ou pour le moins considérablement les retarder.
- Dans le cadre de la REDD+, on réalise de plus en plus que le FPIC sera un processus continu plutôt qu'un événement unique et qu'un délai suffisant doit être alloué pour la gestion minutieuse de la sensibilisation et de la participation avec les communautés, les autorités locales et les parties prenantes.

### 3.2.5 Groupes marginalisés : les femmes, les jeunes, d'autres personnes vulnérables

Depuis des décennies, les questions en matière de genre sont un élément important de la réflexion et des initiatives relatives au développement durable. L'intégration de la parité des sexes a débuté lorsque les personnes chargées de la planification s'aperçurent que le fait de ne pas tenir compte des rôles, des droits, des besoins, des problèmes, des connaissances et des capacités différentes des femmes et de ne pas engager activement leur participation dans les initiatives de développement compromettait les résultats du développement et exacerbait leur pauvreté et leur condition inférieure. De nombreux mandats mondiaux demandent aujourd'hui d'intégrer le principe de l'égalité des sexes aux efforts environnementaux et de réduction de la pauvreté et de l'appliquer au changement climatique. Et pourtant le genre a été largement négligé dans la REDD+.

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés** :

- La CCNUCC fait brièvement mention du genre dans ses principaux documents et dans le texte relatif aux garanties REDD+. Parmi les systèmes examinés, seul l'ONU-REDD vise spécifiquement les questions de l'égalité des genres et le programme développe actuellement des Lignes directrices pour la généralisation du genre dans la REDD+. Le FIP se contente de mentionner le genre. La REDD+ SES inclut quelques références au genre dans sa seconde version et a commencé des études sur ce sujet. Certains systèmes regroupent les femmes avec les jeunes et les autres groupes marginalisés (par exemple, les très pauvres et les handicapés) en tant que personnes nécessitant une attention particulière.
- Les droits et la participation de tous les groupes marginalisés doivent être abordés. Tel que susmentionné, les Standards CCB et la REDD+ SES semblent traiter l'égalité des sexes en plaidant en faveur de tous les groupes marginalisés, y compris les jeunes, les groupes minoritaires, les très pauvres et les handicapés. Il faudrait profiter du manque d'attention actuel à l'égard de la parité des genres dans la REDD+ pour insister davantage sur les rôles et les droits de tous les groupes marginalisés.

## 3.3 BÉNÉFICES ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

La discussion sur les avantages associés à la REDD+ comprend à la fois les « aspects procéduraux » concernant le partage équitable des bénéfices et les « aspects subséquents », faisant référence à l'amélioration réelle des moyens de subsistance résultant de la REDD+. La notion du partage équitable des bénéfices de la REDD+ est compliquée par la nécessité de définir le total potentiel des bénéfices et les coûts encourus. Outre les communautés, il y a les concessionnaires, les responsables gouvernementaux locaux et d'autres ayant droit à une part des bénéfices. Les promoteurs de projet s'attendront à une part de revenu pour couvrir leurs coûts, de même que les facilitateurs et gestionnaires des transactions du processus de la REDD+, y compris le personnel de l'agence donatrice et des ONG, les consultants, les certificateurs, les courtiers et les responsables des gouvernements nationaux sont des récipiendaires du financement REDD+. Instituer des systèmes transparents et rigoureux pour la gestion et la distribution des revenus et des prestations en espèces représente un défi particulièrement complexe pour la REDD+. Il existe par ailleurs des avantages potentiels en nature à partager, y compris le renforcement des capacités, l'organisation sociale et la prestation de services environnementaux. Un fâcheux précédent consiste à allouer uniquement des avantages en nature aux groupes les plus marginalisés.

Depuis la fin des années 1990, la réduction de la pauvreté est l'objectif principal des donateurs pour l'aide au développement à l'étranger (ODA). Même si le financement de la REDD+ provient en grande partie des lignes budgétaires de l'ODA, peu de programmes REDD+ incluent expressément la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif. L'ONU-REDD mentionne timidement l'obligation de « garantir la cohérence avec les stratégies nationales visant à réduire la pauvreté et d'autres objectifs du développement durable, et la contribution à ceux-ci ».

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés** :

- Même si tous les systèmes examinés mentionnent les avantages pour les moyens de subsistance ou les droits, seuls quatre mentionnent expressément le partage équitable des bénéfices. L'ONU-REDD et les ONG accordent l'attention la plus explicite aux moyens de subsistance. L'ONU-REDD adopte une approche fondée sur les droits de l'homme et précise non seulement le bien-être social et économique mais aussi le bien-être politique en tant que critères pour de « meilleurs moyens de subsistance ». La CCNUCC, le FCPF et le GEF ne mentionnent les moyens de subsistance qu'indirectement. Le CCBS et l'initiative brésilienne favorisent spécifiquement le travail visant à adapter les moyens de subsistance au changement climatique, ce qui représente une intégration utile des activités d'atténuation et d'adaptation.
- Parmi les systèmes d'ONG examinés, seuls les Standards CCB visent expressément la réduction de la pauvreté, mais uniquement à leur « Niveau Or » option, ce qui est une indication des défis rencontrés. Beaucoup d'avantages non monétaires peuvent être associés à la REDD+, dont certains ayant une valeur plus importante que les espèces. Obtenir des droits fonciers officiels pour les habitants des forêts par exemple, peut faire partie de ce type de bénéfice REDD+. De même, une meilleure gouvernance, notamment l'application de la législation forestière, pourrait être un avantage positif pour nombre de parties prenantes en matière de REDD+.

## 3.4 GOUVERNANCE

La majorité des éléments sociaux ayant un rapport avec la REDD+ sont essentiellement des questions de gouvernance. Le respect des droits, la transparence, l'accès à l'information, la responsabilisation, l'État de droit, la participation et l'équité sont tous associés au bon fonctionnement du secteur forestier, et plus largement au processus décisionnel au niveau de la communauté et sur le plan infranational et national. La gouvernance englobe d'autres sujets, tels que le professionnalisme, un bon processus législatif, la cohérence politique et la coordination intersectorielle, tous ces éléments étant utiles pour la réalisation performante de la REDD+. Néanmoins, les résultats réels de la gouvernance sont moins faciles à obtenir par le biais des sauvegardes et des normes sociales que par les objectifs sociaux.

La REDD+, avec sa promesse d'incitations monétaires (et autres) substantielles pourrait réellement changer la gouvernance. La réforme gouvernementale pourrait être abordée sous deux angles, selon le contexte. L'approche la plus simple, sur le plan politique et technique, est de mettre en œuvre des politiques spécifiques représentant des réformes précises afin de créer un environnement propice minimum pour la REDD+. L'approche plus complexe vise à tenter d'utiliser la REDD+ pour favoriser des réformes transformationnelles profondes, telles que la réforme foncière (CIFOR 2010).

**Comment est-elle abordée dans les systèmes examinés** :

- Certains éléments de gouvernance sont mentionnés. Cinq système examinés – CCNUCC, CCBS, REDD+ SES, l'initiative brésilienne et WWF – insistent sur la nécessité de respecter la législation nationale. L'ONU-REDD cite le besoin d'avoir une intégrité financière et l'initiative brésilienne parle du respect des normes de travail.

## 3.5 ÉVITER LE DÉPLACEMENT FORCÉ

La question du déplacement forcé provient des Banques multilatérale de développement (MDB) et des gouvernements qui, dans le passé, avaient soutenu de nombreux projets, dont des immenses barrages et la création de parcs nationaux, qui nécessitaient la réinstallation de milliers de ménages. Il est à craindre que la valeur accrue placée sur les forêts par le biais de la REDD+ mène un jour à l'appropriation de la zone par des intérêts puissants et à l'expulsion des populations qui y vivent, dans le but de « protéger le carbone ». Établir des politiques de déplacement (incluant des lois et réglementations pertinentes) nécessite que le déplacement forcé soit évité ou minimisé. Si ce n'est pas réalisable, les personnes déplacées doivent recevoir de l'aide pour améliorer ou du moins rétablir leurs moyens de subsistance et leur mode de vie en termes réels par rapport aux niveaux précédant le déplacement ou à des niveaux comparables prévalant avant le début de la mise en œuvre du projet, l'élément le plus élevé étant retenu.

**Comment est-il abordé dans les systèmes examinés** :

- Cinq des systèmes examinés- le FCPF, le FIP, l'ONU-REDD, les Standards CCB et REDD+ SES – traitent de l'évitement du déplacement forcé.

## 3.6 MÉCANISME DE RECOURS ET ACCÈS À LA JUSTICE

Les sauvegardes souvent ne disposent pas de mécanismes propres pour assurer leur respect et bien que les normes soient régulièrement évaluées, un certain délai peut s'écouler entre deux évaluations. Il est important pour chaque pays, d'avoir un mécanisme de recours porté à la connaissance du public et accessible, par le biais duquel les préoccupations des parties prenantes peuvent être prises en compte. Même si les exigences concernant un mécanisme de recours seront incluses dans un système international de normes, compte tenu des délais probables pour en convenir et pour qu'il soit opérationnel, il est important que des mécanismes de recours soient établis le plus rapidement possible. Un mécanisme de recours peut également être utile pour alerter une initiative REDD+ de nouveaux problèmes ou de questions émergentes. Si les mécanismes nationaux et internationaux sont reliés, les enseignements tirés peuvent être partagés. La présence même d'un mécanisme de recours favorisera également les responsabilités et la recevabilité des promoteurs du projet et des autres décideurs en matière de REDD+.

**Comment sont-ils abordés dans les systèmes examinés** :

- Le FCPF emploie actuellement le « Panel d'inspection » de la Banque mondiale auprès duquel les parties prenantes peuvent déposer des plaintes, mais ces dernières doivent porter spécifiquement sur la performance du FCPF. Le FCPF propose, en accord avec l'ONU-REDD, d'établir des mécanismes de recours/réparation nationaux et internationaux, même si leur calendrier n'est pas précisé. En attendant, le Coordinateur résident des Nations Unies recueillera les plaintes concernant l'ONU-REDD dans les États participants. La plupart des donateurs bilatéraux n'ont pas établi de systèmes de recours (Damman 2011), même si les plaintes peuvent probablement être déposées auprès des ambassades. La REDD+ SES précise en outre que des conseillers juridiques devaient être à disposition pour aider les communautés à résoudre les conflits, en particulier avec des acteurs extérieurs, tels que les partisans du projet et le gouvernement.

# 4.0 DISCUSSION

Cette section traite des quatre aspects suivants des conclusions sur les sauvegardes et les normes présentées plus haut : (1) les forces et les faiblesses des systèmes examinés ; (2) les sauvegardes et les normes aux différents niveaux et aux différentes phases de la REDD+ ; (3) l'impact des normes sur l'efficacité, l'efficience et l'équité de la REDD+; et (4) les considérations politiques.

## 4.1 FORCES ET FAIBLESSES DES SYSTÈMES EXAMINÉS

### 4.1.1 Aperçu

Les systèmes revus ci-dessus indiquent des variations considérables au niveau de leur portée, leur contenu et leur approche. Aucune conception rencontrée dans cette étude ne couvre la gamme complète des questions sociales ayant un rapport avec la REDD+ ; chacune a ses points forts et ses points faibles. Par conséquent, il n'y a pas d'accord universel sur la norme de conformité ni d'ensemble de lignes directrices, ni pour évaluer si l'objectif « évite de nuire » ou « fait le bien ». La variation indique aussi un compromis entre la perspective globale et la rigueur des systèmes, et l'acceptabilité politique, la rentabilité et le caractère pratique de leur application et exécution. Des priorités doivent être établies et ces dernières diffèrent d'une organisation à l'autre, en fonction des programmes politiques ou des intérêts particuliers, des liens avec les différentes parties prenantes et les différentes questions ou des contextes complexes variant d'un pays à l'autre. Peu de systèmes ont été mis en œuvre et pour beaucoup le travail de conception des sauvegardes et des normes n'est pas encore terminé.

- **Les systèmes les plus clairs, les plus détaillés et formulés avec rigueur** sont ceux générés par des plateformes nationales et internationales réunissant de multiples parties prenantes (par exemple REDD+ SES), les ONG (par exemple les Standards CCB), les organisations de la société civile (au Brésil) et ceux de l'ONU-REDD.
- **La CCNUCC et les initiatives multilatérales impliquent les pays participants dans le processus décisionnel**. Dans certains cas, des dispositions des sauvegardes peuvent nécessiter des réformes nationales Les sauvegardes peuvent également porter sur des « symptômes » et des mesures d'atténuation plutôt que d'aborder la politique sous-jacente et l'échec de la gouvernance responsables du problème. Les mesures d'atténuation peuvent se concentrer sur des dispositions à court terme pour soulager le symptôme, qui sont souvent plus faciles et plus rapides que la réforme à long terme.
- **Les donateurs bilatéraux examinés ne disposent pas d'un ensemble défini de sauvegardes et de principes opérationnels pour leurs tâches en matière de REDD+**. Cette situation peut indiquer que la REDD+ tend à être une initiative *ad hoc* entre des ministères ou des services, entraînant la participation de deux ministères ou plus des Affaires étrangères, de l'environnement et du développement. Certains comptent sur la politique de l'aide existante. Dans certains cas, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, obligeant les donateurs à s'aligner sur les politiques du pays d'accueil, est citée. Une autre stratégie (appliquée par la Norvège en Indonésie) est d'adopter par défaut les sauvegardes des autres partenaires de prestation de la REDD+. À l'origine de cette réluctance à favoriser des sauvegardes, pourrait être le fait qu'avec nombre de partenaires de pays en développement, toute tentative de la part des donateurs d'imposer des conditions pour qu'ils financent la REDD+ pourrait s'opposer à une certaine résistance et éventuellement compromettre leurs programmes. Certains donateurs comme la Norvège tentent de poursuivre les questions sociales en apportant un soutien à la société civile.

### 4.1.2 Conception

- **Structure**: La structure d'un ensemble de principes, de critères et d'indicateurs intégrés hiérarchiquement et utilisée par les Standards CCB, REDD+ SES, le Brésil et l'ONU-REDD qui clarifie graduellement les exigences

des normes, présente une logique claire qui la rend facile à comprendre et à utiliser. Elle est particulièrement solide pour permettre de faire une vaste comparaison des projets et programmes internationaux de la REDD+ (par le biais de principes et critères normalisés). Seule la REDD+ SES exige expressément l'adaptation au niveau national. Le FCPF, cependant, dispose d'un processus plus complexe pour assurer la livraison des sauvegardes.

- **« Éviter de nuire » :** Bien que la CCNUCC et le FCPF fassent toutes deux références à la possibilité et au besoin concret de livrer des avantages positifs concernant les moyens de subsistance aux communautés pour « faire le bien », ils se positionnent *effectivement* par défaut sur une approche « Éviter de nuire » à l'égard de la REDD+. La CCNUCC le fait en ayant recours à une formulation vague, une indication de la série de compromis politiques nécessaires pour se mettre d'accord. Le FCPF agit de même avec un ensemble complexe de méthodologies atténuant graduellement le principe « Faire le bien ». Les approches « Éviter de nuire » inhérentes aux sauvegardes risquent de se concentrer sur les « symptômes » et les mesures d'atténuation plutôt que sur les échecs de politique et de gouvernance à long terme plus complexe et à l'origine du problème.
- **« Faire le bien » :** L'ONU-REDD, le Brésil, les Standards CCB et la REDD+ SES ont tous des critères spécifiques pour « faire le bien » en matière d'amélioration des droits de l'homme et des moyens de subsistance. Dans leur documentation REDD+, les donateurs bilatéraux tendent en général à faire référence à leurs objectifs ODA (y compris la réduction de la pauvreté, les droits de l'homme, la bonne gouvernance), mais ils n'ont pas été jusqu'à inclure les sauvegardes et les multiples avantages en tant que résultats dans leurs programmes REDD+ bilatéraux.
- **Nécessité d'une norme précise à des fins de comparaison :** Sur le plan international, il est nécessaire d'avoir une norme précise permettant de comparer les pays et de garantir qu'ils sont « prêts au marché », mais les questions de souveraineté surgissent si l'imposition de cette approche est envisagée. Le processus de la CCNUCC illustre les difficultés des tâches au niveau international, si les représentants du gouvernement menant les négociations et les pays faisant tout pour protéger et favoriser leurs intérêts et d'éviter l'imposition d'obligations onéreuses, ont le sentiment que leur souveraineté est en jeu.
- **Nécessité de clarté** : Le FCPF a adapté les processus de sauvegardes de la Banque mondiale pour être en conformité avec ses politiques de prêts. Les pays d'accueil ont participé de manière limitée à ce processus par le biais du Comité des participants, et plus récemment au travers des partenaires de prestation de l'ONU-REDD et du FCPF. Le processus de sauvegardes du FCPF en résultant est difficile à comprendre et à appliquer. Compte tenu du nombre de pays dans lesquels le FCPF aide à façonner la REDD+, il y aurait dû avoir un processus plus adapté aux questions REDD+ avec une participation plus large et une plus grande transparence sur le plan international.
- **Sentiment d'appartenance sur le plan national** : Il est nécessaire d'avoir un consensus, une légitimité et un sentiment d'appartenance plus large dans l'approche d'un pays à l'égard de la REDD+, qui peuvent être représentés par un ensemble de normes. Les programmes REDD+ restent toutefois souvent entre les mains du gouvernement. Des plateformes réunissant de multiples partenaires pour les négociations concernant toutes les parties prenantes pertinentes, du gouvernement aux communautés locales et à la société civile, sont nécessaires pour l'élaboration de normes nationales pour la REDD+. Ces processus multipartites favorisent également la vaste dissémination de l'information sur la REDD+, de même que l'enseignement social collectif et la sensibilisation.
- **Processus réunissant de multiples partenaires** : L'initiative REDD+ SES a élaboré un processus entraînant la participation de multiples partenaires. Sur le plan international, ce processus a développé une norme crédible qui est compatible avec les sauvegardes de la CCNUCC et favorise les bénéfices non fossiles. Au niveau national, il permet d'harmoniser le système au contexte de chaque État en adaptant les indicateurs grâce à des plateformes réunissant les parties prenantes. Nous attendons les résultats de l'essai en cours du système REDD+ SES dans les pays pilotes. D'autres approches indépendantes multipartites utilisées au Brésil et aux Philippines (La Viña et Ang 2010) ont indiqué que cette approche était bien reçue, rentable et produisait de bons résultats avec un haut degré de légitimité. Lorsqu'un nombre suffisant de pays auront essayé ces indicateurs adaptés à leur propre pays, les résultats pourraient être communiqués au niveau international afin d'influencer le processus de la CCNUCC.

### 4.1.3 Contenu et application

- **Formulation** : Le manque de précision dans l'usage des mots, de même que la formulation assez floue des termes des systèmes, donnent lieu à interprétation et ouvrent la porte à des échappatoires juridiques. Les textes de la CCNUCC, par exemple, comprennent des textes faibles, comme « favoriser » au lieu de « respecter » ou « garantir ». Le FSC s'efforce de définir l'usage de ce genre de mots. Ainsi « doit » indique l'obligation, alors que « devrait » indique des actions permissibles (FSC 2010).[9]
- **Respecter les obligations internationales en matière de droits de l'homme :** Les obligations internationales en matière des droits de l'homme couvrent la majorité des sujets relatifs à la REDD+. Même si les sauvegardes dans les Accords de Cancun invoquent peu ces obligations, la CCNUCC a déjà fait remarquer l'importance d'en tenir compte dans les interventions en matière du changement climatique. Les obligations internationales en matière des droits de l'homme peuvent donc servir à la REDD+, y compris et sans s'y limiter pour l'encouragement de mesures comme le respect des droits des peuples autochtones.
- **Le FPIC en tant que norme pour les communautés locales :** L'UNDRIP inclut le FPIC en tant que droit des peuples autochtones. À proprement parler, les communautés locales sont desservies par le biais de processus démocratiques classiques et par le gouvernement local. En pratique toutefois, le FPIC est difficile à appliquer, notamment lorsque les communautés locales vivent côte à côte avec les peuples autochtones. Élargir le FPIC aux communautés locales peut être très positif en termes de valeur concrète et d'équité. Le FPIC est une garantie particulièrement importante car il décrit un processus d'engagement avec et au sein des communautés locales. Le FPIC devrait être considéré comme une norme pour toutes les initiatives REDD+, à tous les niveaux.
- **Critères d'abandon** : Le « méta-standard » du WWF comprend expressément des « critères d'abandon » pour s'assurer qu'un projet ne sera pas approuvé en cas de graves conséquences sociales et environnementales négatives ou particulières, ou d'échecs de processus, comme par exemple lorsque le FPIC n'est pas suivi.
- **Conformité graduelle** : Un concept particulièrement utile pour appliquer des normes aux initiatives dans des contextes, des niveaux ou des phases si différents comme dans la REDD+, est illustré par la « conformité graduelle » au titre de laquelle des étapes progressives pour remplir toutes les conditions sont franchies au cours de délais spécifiques. Les systèmes examinés contenaient plusieurs approches différentes.
- **Liens avec d'autres initiatives portant sur le changement climatique** : L'Initiative brésilienne inclut spécifiquement l'adaptation au changement climatique comme composante des avantages multiples de l'amélioration des moyens de subsistance (Section 4.4), et pour une consommation durable des ressources naturelles dans le cadre d'une stratégie de développement à faibles émissions de carbone. Ces inclusions permettent d'apporter une certaine cohérence aux stratégies nationales sur le changement climatique en établissant un lien entre les efforts d'atténuation, d'adaptation et de développement. Le CCBS reconnaît également l'adaptation au changement climatique comme faisant partie de son « Niveau Or ». Les responsables de la CCNUCC pour la REDD+ ont convenu lors de la COP 16 d'inciter vivement les programmes à l'encourager. Au cours de la COP 17, il a de plus en plus été question de lier l'atténuation aux sujets d'adaptation et de développement.

### 4.1.4 Omissions, lacunes ou faiblesses

- **Données et analyse** : Les Standards CCB demandent de prêter attention à la qualité des données et à l'analyse utilisées pour la conception de projet (local ou national), en particulier au niveau socioéconomique, de la différentiation sociale, l'utilisation des terres et des ressources, ainsi que la situation des droits fonciers dans la zone du projet. Ce point est important et mérite d'être intégré à un plus grand nombre de systèmes pour ce qui est de la conception, de la validation et de la vérification continue.
- **Questions portant sur la gouvernance communautaire interne** : Les normes sociales pour la REDD+ risquent de placer trop d'importance sur le respect des droits des peuples autochtones et des communautés locales, sans insister suffisamment sur les obligations concomitantes. Un trop grand recours au respect des pratiques traditionnelles, à l'autonomie et l'autodétermination des peuples autochtones comme moyen de

[9] Ceci dit, une formulation plus précise pourrait être un « échappatoire de la REDD+ », car si un gouvernement national ne tient pas à se conformer, il ne s'y prêtera pas de toute manière.

réaliser l'équité sociale sans faire référence aux problèmes que de nombreux groupes autochtones ont au regard de la gouvernance interne et de l'équité — notamment au niveau des femmes et des jeunes — pourrait nuire à l'efficacité et l'équité de la REDD+. Un point important dans le système Fairtrade, mais mentionné seulement de manière indirecte dans les autres systèmes examinés, est illustré par leurs normes au niveau de la gouvernance interne de la communauté ou du groupe. Pour accompagner ces normes, Fairtrade a un programme de renforcement des capacités pour ses groupes, et un système graduel visant la conformité. Les Lignes directrices de l'ONU-REDD sur l'engagement des parties prenantes mentionnent la participation équilibrée « entre les genres et les générations » et soulève la question de la « représentation adéquate ». Pour autant, ces points ne semblent pas être intégrés aux principes et critères. Le méta-standard du WWF propose également des directives sur la représentation légitime parmi les communautés participantes afin d'éviter l'accaparement des bénéfices par l'élite locale. Les critères susmentionnés de CCBS pour garantir l'exactitude des données sont une bonne fondation pour la sensibilisation et la compréhension nécessaires, mais ne s'étendent pas davantage.

- **Genre** : Le genre a débuté lentement dans la REDD+, et même la CCNUCC ne le mentionne pas dans sa charte. Comme indiqué plus haut, le genre ne devient une préoccupation spécifique que dans deux des systèmes de sauvegardes et de normes examinés. L'ONU-REDD et le FIP, et ce n'est que dans l'ONU-REDD qu'une exigence spécifique pour l'égalité et l'autonomisation des genres est exprimée de manière adéquate. Bien que la REDD+ SES et le CCBS fassent référence aux « groupes vulnérables » et précisent dans divers indicateurs et petites notes que ces groupes englobent les femmes, la question du genre mérite une plus grande priorité après toutes ces années. Si des économies conceptuelles et opérationnelles pouvaient être réalisées en traitant ensemble les groupes vulnérables, le recours aux termes « femmes et autres groupes marginalisés » pourrait être le moyen le plus efficace pour avoir la certitude que toute l'attention voulue leur est accordée.

- **Adopter par défaut les politiques nationales ou de prestation des partenaires** : Le système des sauvegardes du FCPF autorise les directeurs de programme à adopter par défaut les politiques de sauvegardes du pays d'accueil ou celles des partenaires de prestations si elles sont au moins aussi rigoureuses que le système FCPF. Cette disposition pose un problème particulier en raison de la fragmentation et de la confusion en matière de sauvegardes et de normes pour la REDD+ ; ce qu'il faut maintenant, c'est plutôt moins que plus d'options.

### 4.1.5 Application, MRV et conformité

- **Manque d'expérience concernant l'application** : Une contrainte majeure dans cette discussion sur les normes sociales pour la REDD+ est le manque d'expérience concernant leur application. Seules les normes CCBS acceptées volontairement sont actuellement appliquées dans la conception et la validation de réels projets REDD+. Il est important d'examiner ces expériences, de même qu'expérimenter, documenter et analyser les aspects pratiques de l'usage de normes sociales exhaustives au niveau du projet, et sur le plan infranational et national.

- **Mesures, rapports et vérification (MRV) et conformité** : Pour que les sauvegardes et les normes sociales de la REDD+ soient efficaces, il faut des moyens pour garantir leur conformité avec un suivi, des rapports et une vérification, et établir des sanctions en cas de non-conformité. Ces mesures doivent se dérouler au niveau du projet, au niveau national et dans l'idéal au niveau international pour la conception, la mise en œuvre et la performance continue de la REDD+. Ces processus devraient entraîner la participation du gouvernement et des acteurs non étatiques. Pour le moment, le CCBS est le seul système de normes sociales REDD+ à traiter des MRV et de la conformité. Le travail récent sur le système d'information sur les sauvegardes (SIS) au cœur des discussions REDD+ de la CCNUCC est prometteur, mais une bataille difficile s'annonce pour l'élaboration de dispositions solides en matière de MRV et de conformité.

- **Mécanisme international de supervision** : Kelly (2010) conclut que parmi les choix possibles, un mécanisme international de supervision pourrait être plus utile qu'un système d'application national ou des cours ou des tribunaux internationaux. Un tel mécanisme, peut-être adapté du modèle de la Chambre d'exécution du « Comité de conformité de Kyoto », aurait plusieurs fonctions : (1) vérifier de manière indépendante si et quand un pays devient « prêt pour le marché » REDD+ (notamment au regard des critères sociaux, comme la reconnaissance des droits fonciers coutumiers) ; (2) répondre aux objectifs ou aux pétitions des parties

prenantes, y compris les parties non étatiques ; (3) faire un suivi continu de la conformité et de la mise en place des sauvegardes ; (4) le cas échéant, exiger des mesures correctives, ou imposer des sanctions (dans le cas de REDD+, cela pourrait vouloir dire la perte de l'accès aux marchés de conformité REDD+) ; et (5) rendre compte à la COP (Orellana 2009).

## 4.2 SAUVEGARDES ET NORMES AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX ET AUX DIFFÉRENTES PHASES DE LA REDD+

La REDD+ est une tâche complexe comprenant des activités aux niveaux national, international et du projet au cours de phases qui se chevauchent : la préparation, la réforme et la performance (au niveau national), ou la conception, l'établissement et la maintenance (au niveau du projet). Les systèmes examinés incluent quelques directives pour tous ces niveaux d'application, mais elles portent principalement sur les phases de conception et de préparation. Ces systèmes révèlent la variété des exigences pour les normes sociales à ces différents niveaux et à ces différentes phases.

- **Niveau du projet** : Au niveau du projet, les normes (par exemple, les Standards CCB) portent en majorité sur des mesures sociales et environnementales solides et concrètes et sur des résultats. Les normes fournissent aux promoteurs des directives sur la conception du projet et un mécanisme pratique pour vérifier (valider) cette conception avant de débuter la mise en œuvre, suivie de la vérification. À ce niveau, les considérations importantes portent sur la question de savoir si les sauvegardes (comme le FPIC) ont été respectées dans le processus de conception, si des informations supplémentaires précises et adéquates ont été communiquées pendant la conception du projet et si les objectifs, les outputs et les processus souhaités pour la mise en œuvre du projet REDD+ sont en place. Les normes du projet exigeront une collecte de données primaires très importante pour prouver la conformité. Une bonne ligne de base sera également nécessaire. Les normes devraient être en place dès le début, car le rattrapage est difficile à faire de manière convaincante. Un audit indépendant est souhaitable, et il devrait y avoir une marge permettant de suspendre une intervention au niveau du projet de la comptabilité nationale de la REDD+, si les normes sociales ne sont pas maintenues.
- **Niveau infranational** : Ce niveau est particulièrement intéressant et pertinent pour le développement de la REDD+ et de ses normes sociales, mais à ce jour très peu a été accompli. Des expérimentations avec la REDD+ se déroulent actuellement dans des projets localisés, les partisans du projet tentant d'appliquer les sauvegardes et les normes. Au bout du compte, la REDD+ porte toutefois sur le changement des pratiques d'utilisation des terres sur le plan national et la traduction des normes sociales en une sorte de contrat social entre les parties prenantes. Dans beaucoup d'États (en particulier les grands pays), le niveau infranational représente la dimension spatiale où les mesures concrètes de la REDD+ au niveau du projet se déroulent dans un contexte politique et administratif de planification de l'utilisation des terres. Il s'agit du niveau idéal auquel expérimenter avec l'application des normes à une échelle significative, avec la participation d'un éventail plus complet de parties prenantes dans une négociation stratégique en temps réel au sujet de la REDD+.
- **Niveau national** : Les normes au niveau national impliquent la direction des activités de préparation d'un pays pour la REDD+ et l' assurance d'environnements propices, de légitimité nationale et de stratégie cohérente. Ce n'est qu'à ce point que les normes exigées au niveau du projet seront plus largement mises en œuvre. Dans les limites fixées internationalement, les normes nationales déterminent le type de programme REDD+ qu'un pays souhaite développer. La conception et l'intégration de normes dans les Stratégies nationales REDD+ et les tâches visant à les établir par le biais de Plans de préparation REDD+ sont également très importantes. Un point crucial dans n'importe quel processus national REDD+ est la détermination de la « préparation au marché ». À ce stade, les normes doivent être en place et une conformité minimale convenue doit être obtenue. Les systèmes d'information sur les sauvegardes joueront probablement un rôle central pour le développement et l'établissement de rapports sur les sauvegardes nationales dans les années à venir.
- **Niveau international** : Les normes à ce niveau portent sur la création de conditions équitables et la possibilité de comparaison entre les pays participants, ainsi que le maintien d'une recevabilité à l'égard des investisseurs internationaux, des contribuables et des autres parties prenantes. Les systèmes devraient instaurer un « niveau minimum de performance » précis témoignant d'un consensus mondial sur ce qui est acceptable. Déclarer qu'un pays est « prêt pour le marché » est un processus et une étape essentiels à la suite desquels les systèmes doivent garantir la conformité continue du marché. Développer un cadre national pouvant démontrer avec efficacité la mise en œuvre de toutes les sauvegardes pertinentes sera un défi.

- **Architecture de la CCNUCC** : L'architecture établie par la CCNUCC tiendra lieu de « règles » internationales pour la REDD+. Les négociations sur les normes sociales sont importantes, mais elles sont lentes et relativement abstraites et pourraient aboutir à un faible résultat. Dans l'intervalle, l'ONU-REDD, et en particulier le FCPF, introduisent leurs propres systèmes de sauvegardes dans les différents pays où ils exercent leurs activités. Même si ces systèmes sont uniquement conçus pour leurs propres programmes, une certaine pression existe aujourd'hui pour qu'ils soient plus largement adoptés (par exemple, la soumission du FCPF à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique (SBSTA) de la CCNUCC). L'initiative REDD+ SES œuvre également à un niveau pouvant influencer ce processus international.

## 4.3 SAUVEGARDES ET NORMES ET L'EFFICACITE, L'EFFICIENCE ET L'EQUITE

Les problèmes soulevés par la REDD+ sont de nature sociale (économique et politique) et les solutions doivent être formulées de manière similaire. Les questions telles que l'absence de droits fonciers pour les peuples tributaires de la forêt et le manque de participation des femmes dans le processus décisionnel sont souvent des facteurs à l'origine de la déforestation et doivent être traités pour que la REDD+ réussisse.

- **Efficacité :** L'efficacité de la REDD+ dépendra de normes sociales bien conçues dont l'application a été vérifiée sur le terrain. Par ailleurs, les normes sociales favorisent des pratiques acceptées depuis longtemps comme le principe fondamental du développement rural : la participation pleine, inclusive et effective des parties prenantes (y compris dans le processus décisionnel) ; l'autonomisation des femmes et des autres groupes marginalisés ; le respect des droits ; l'attention aux bénéfices et à l'équité ; des approches favorisant les pauvres ; et la bonne gouvernance. Tous ces éléments ont été prouvés comme améliorant la conception, les résultats et la durabilité des interventions de développement et ils sont souvent intégrés expressément à l'objectif ou aux outputs du projet. La durabilité est particulièrement importante pour la REDD+, puisqu'elle exige une « permanence » dans les réductions d'émissions. Il pourrait être possible d'imposer des solutions sur les populations à court terme, mais pour susciter et soutenir un changement de comportement à long terme, les solutions et les incitations doivent être efficaces pour les personnes concernées.

- **Efficience** : La conception et la mise en œuvre d'un système de normes pour la REDD+ entraînent des coûts, au niveau du financement, du temps et des capacités et certains arguent qu'ils réduiront la compétitivité de la REDD+ par rapport à d'autres utilisations des terres. Néanmoins, comme indiqué plus haut, ces coûts sont compensés dans une certaine mesure par l'augmentation de l'efficacité de la REDD+. La manière dont l'exhaustivité des normes affecte le coût de leur application doit être mieux comprise. L'efficience, en particulier, met l'accent sur la nécessité de « standardiser les normes », et ces dernières peuvent être conçues de manière à minimiser les coûts de la conformité et de l'audit par une tierce partie. Un investissement dès le début dans la qualité, y compris intégrer les normes aux niveaux local, national et international pourrait réduire les coûts généraux à long terme.

- **Équité** : Les normes sociales ont pour objectif explicite de favoriser les questions « d'équité » de la REDD+ : partages des bénéfices, réduction de la pauvreté et meilleure gouvernance. Le mot « équité » est souvent utilisé de manière interchangeable avec « justice » dans nombre de discussions relatives à la REDD+, mais les points sont plus complexes. Ils portent plutôt sur des dimensions liées à la répartition, la procédure et le contexte, de même que sur les buts, les cibles et les échelles. Une attention considérable accordée aux détails est requise pour déterminer les résultats souhaités et garantir leur réalisation.

## 4.4 POLITIQUES DES SAUVEGARDES ET DES NORMES SOCIALES EN MATIÈRE DE REDD+

La REDD+ a débuté comme un concept d'apparence relativement simple visant à payer les pays en développement riches en forêt dans le but de préserver les forêts en mettant beaucoup l'accent sur l'élaboration de méthodes pour comptabiliser le carbone. Il est de plus en plus évident toutefois que des changements sociaux, économiques et politiques significatifs sont nécessaires pour que la REDD+ réussisse dans la pratique. Les gouvernements participants sont confrontés aujourd'hui à la possibilité de devoir se conformer aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et de réformer leurs droits fonciers, la gouvernance forestière, et les politiques et pratiques de décentralisation et de développement — et que ces changements puissent être supervisés et évalués à l'international.

- **Gouvernance** : Il est clair aujourd'hui qu'une mise en place effective, efficiente, équitable et durable de la REDD+ repose largement sur la gouvernance. Les instances politiques et économiques des pays participants sont confrontées à un chamboulement du statu quo. Il est difficile d'imaginer que le financement pour la REDD+ sera un jour suffisant pour compenser ces instances pour avoir incité et géré des changements tellement contraires à leurs propres intérêts, tout en laissant quelques bénéfices pour les utilisateurs des terres dont le comportement doit également changer. La REDD+ est facultative et les pays en développement peuvent tout simplement se retirer du processus, autorisant des projets volontaires en vue « d'éviter la déforestation » de se poursuivre.[10]

- **Le rôle des pays industrialisés** : Les gouvernements des pays industrialisés n'ont pas les fonds pour faire ces changements transformationnels. Les organismes donateurs se sont engagés à respecter la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement,[11] et ont souvent des liens solides avec les mêmes instances dans les pays en développement. Les gouvernementaux occidentaux doivent également procéder à des changements transformationnels, mais confrontés régulièrement à des élections et à des déficits importants, il leur est difficile de s'engager à l'égard de nouveaux objectifs de réduction des émissions. En réalité, l'exploitation des combustibles fossiles lourds par les pays industrialisés se poursuit et la lenteur de l'élan visant à dissocier la croissance économique des émissions de carbone menace d'accroître et non de décroitre les émissions de gaz à effet de serre.

- **Vastes plateformes réunissant de multiples parties prenantes** : Avec plusieurs mécanismes de pouvoirs et de contre-pouvoirs, de vastes plateformes réunissant de multiples parties prenantes devraient être encouragées pour permettre le gouvernement, la société civile et le secteur privé d'un pays d'entamer des discussions sur les sujets d'équité et de justice sociale relatifs au changement climatique et de décider collectivement de « quel genre de REDD+ voulons-nous ? ». L'expérience du Brésil et des Philippines indique que cette approche ascendante est possible et efficace et qu'elle encourage un programme de bonne gouvernance. L'initiative REDD+ SES essaie des approches nationales dans cinq pays et devrait être soutenue pour qu'elle puisse se dérouler dans un plus grand nombre de pays, même si une phase préliminaire de renforcement des capacités de la société civile pourrait être nécessaire avant d'entamer cette approche.

10 L'Indonésie s'est retirée récemment de la Table ronde pour la production durable de l'huile de palme (Octobre 2011).

11 Kelly (2010) avance que de nombreux précédents existent en droit international pour permettre les normes sociales dans la REDD+ et pour offrir des droits obligatoires minimums aux acteurs non étatiques, sans pour autant menacer le principe de la souveraineté nationale. Il n'est pas logique pour les pays de respecter les normes environnementales internationales pour la REDD+, et de s'incliner devant les gouvernements nationaux pour ce qui est des normes sociales. Les principes de Nations Unies toutefois exigent l'égalité souveraine et la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État.

# 5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## 5.1 CONCLUSIONS

La REDD+ a le potentiel de mener des activités sur de très vastes échelles dans les pays en développement, affectant la vie de centaines de milliers de personnes pauvres et la santé des écosystèmes forestiers. Les défis sous-jacents abordés par la REDD+ sont de nature sociale, économique et politique et les solutions nécessaires doivent être formulées de manière similaire. De simples « *Sauvegardes* » (ou garanties) contre les impacts négatifs de la REDD+ ne vont pas assez loin, et pourtant le terme est largement utilisé sans qu'il soit critiqué. Les « *sauvegardes* » sont clairement structurées et intégrées aux niveaux du projet, national et international, et des mécanismes de conformité adaptables sont nécessaires pour garantir leur respect, en particulier pour ce qui est de la livraison des bénéfices et des possibilités présentés par la REDD+. Bien que la REDD+ ne puisse pas remédier à tous les problèmes socioéconomiques des pays participants, il existe de solides impératifs pratiques et moraux pour élever ses préoccupations sociales à un statut d'objectifs, leur accordant une importance égale à celle des réductions d'émissions.

La mise en place de sauvegardes et de normes sociales est un facteur crucial pour les investisseurs du secteur privé et public de la réduction des émissions et pour la viabilité sociale et environnementale des activités de la REDD+. Même si une grande variété de sauvegardes et de normes est apparue pour combler ce vide, aucun des systèmes existants pour les sauvegardes ou les normes en matière de REDD+ examinés dans ce document ne couvre l'éventail complet des questions sociales dans la REDD+. À ce stade cependant, aucun effort supplémentaire ne devrait être consacré pour rendre les normes exhaustives. La priorité devrait porter plutôt sur des essais sur le terrain et sur les enseignements en résultant, comme par le biais de l'application des Standards CCB et de la REDD+ SES, pour avoir les informations nécessaires aux révisions à venir. L'attention doit être portée sur toute une gamme de pays REDD+ afin de comprendre et de documenter la manière selon laquelle les normes existantes fonctionnent dans la pratique, pour améliorer les conceptions et les résultats des initiatives au niveau local et infranational, et pour guider les stratégies nationales en matière de REDD+.

Les principales omissions dans les normes actuelles doivent être traitées. Le genre a été négligé dans la REDD+, et peu d'attention est accordée, en général, sur la différentiation sociale et les défis de gouvernance avec les communautés. Il faut un méta-standard sur la pertinence et la qualité des données et de leur analyse pour les évaluations sociales. Par ailleurs, les normes sociales et de gouvernance sont étroitement liées et devraient être intégrées.

La simplicité dans les sauvegardes et les normes sera essentielle pour obtenir les résultats, et les normes sociales (et environnementales) employant des « principes et critères » proposent la logique la plus claire pour les concepteurs, les personnes chargées de la mise en œuvre et les participants de la REDD+ à tous les niveaux. Une norme internationale devrait inclure des « critères de conformité minimum » devant être respectés par un pays pour qu'il soit déclaré « prêt au marché » dans le cadre d'un régime REDD+ mondial et les marchés de paiements pour la réduction d'émissions. Au-delà de cette norme minimum, l'avancée vers une pleine conformité pourrait être réalisée par phase, et une « norme d'or » pourrait être instaurée en cas de performance sociale exemplaire récompensée par des crédits de valeur plus élevés. La vérification indépendante de la performance des États devrait être requise périodiquement afin de garantir la « conformité du marché » et il faudrait un mécanisme pour suspendre la participation de pays si cette exigence n'est pas satisfaite.

Les politiques de la REDD+ ne peuvent être ignorées. Satisfaire les normes sociales établies pour la REDD+ exigera une transformation radicale des systèmes de gouvernance et du statu quo des pays en développement. Même si la cohérence sur le plan international est essentielle pour le régime mondial, la REDD+ doit être abordée au niveau national. L'élaboration d'indicateurs sociaux (et environnementaux) nationaux pour un ensemble de principes et critères internationaux devrait être l'élément catalyseur de ce type de projets nationaux, comme l'ont prouvé les initiatives de REDD+ SES et de la société civile brésilienne.

De vastes plateformes rassemblant de multiples parties prenantes devraient être soutenues pour permettre aux gouvernements, à la société civile et au secteur privé des États de discuter des questions d'équité et de justice sociale ayant trait au changement climatique et décider collectivement de « quel genre de REDD+ voulons-nous ? ». Les marchés et le secteur privé peuvent également jouer un rôle en faisant comprendre clairement quel type de crédits serait ou non acceptable.

Les tâches nécessaires à l'établissement et au respect des normes sociales et environnementales augmenteront le coût initial de la REDD+ à tous les niveaux, et retarderont peut-être le début des paiements à la performance dans certains pays. Si elles sont bien conçues et mises en place toutefois, l'efficience de la REDD+ pourrait augmenter dans le temps. En réduisant les conflits et en tirant parti de possibilités de développement positives, il y aurait de véritables avantages pour l'efficacité, l'équité et la durabilité.

Le FCPF pourrait envisager de retarder les paiements par le biais du Fonds Carbone jusqu'à l'élaboration de normes internationales (avec des indicateurs nationaux) pour évaluer la préparation au marché d'un pays.

## 5.2 RECOMMANDATIONS

La REDD+ est déjà fort avancée en tant que stratégie internationale pour l'atténuation du changement climatique et peu de nouveaux processus doivent encore être initiés. La plupart des principaux pays en développement concernés par la REDD+ participent déjà au FCPF ou à l'ONU-REDD. Nombre de donateurs, d'organisations internationales et d'ONG se livrent à des activités similaires, par exemple en appuyant les éléments de la préparation à la REDD+, en finançant des ONG et des acteurs non étatiques et en cofinançant d'autres initiatives de donateurs. Le défi à relever aujourd'hui est l'intervention stratégique avec les processus existants, notamment ceux portant sur les sauvegardes et les normes sociales.

**Sauvegardes et normes :**

La REDD+ nécessite la fois des sauvegardes accompagnées de mécanismes indépendants pour examiner les plaintes, et des normes qui appliquent des mécanismes de suivi transparents et des sanctions pour non-conformité :

- Les politiques et les processus de sauvegardes doivent être rattachés aux normes de manière plus explicite pour la conception, la mise en œuvre et le suivi ;
- Un soutien est nécessaire pour un travail de suivi sur les sauvegardes de la CCNUCC et les questions relatives aux systèmes d'information sur les sauvegardes (SIS) en cours d'examen dans le cadre de la CCNUCC ;
- Le développement de l'architecture internationale de la REDD+ devrait accorder la priorité aux normes incluant le suivi de seuils précis, comprenant des sanctions en cas de non-conformité ; et
- Les donateurs REDD+, en particulier les bilatéraux, peuvent faire preuve de leadership en matière de normes sociales (et environnementales) au regard de la REDD+, en en faisant une priorité dans la programmation REDD+ et en en faisant la promotion dans les forums internationaux.

**Améliorer les sauvegardes et les normes, faire de essais sur le terrain et encourager les bonnes pratiques :**

Les partenaires du développement doivent collaborer à l'élaboration d'une approche commune à l'égard des sauvegardes sociales et environnementales (politiques) et des normes, puis les diffuser et les défendre publiquement de manière à faire, de la REDD+ socialement responsable, la norme internationale :

- L'expérimentation avec les essais sur le terrain doit être examinée afin d'identifier les points forts et les points faibles dans l'application des systèmes existants, et d'utiliser les conclusions pour tirer parti des avantages et des inconvénients de manière à identifier et à élaborer les « bonnes pratiques ». Un appui devrait être donné à d'autres essais pertinents sur le terrain, à des examens, des études et au renforcement des capacités pour l'application des systèmes de sauvegardes et de normes ;
- Des principes et critères internationalement convenus avec des indicateurs négociés au niveau national, comme ceux mis à l'essai dans les Normes sociales et environnementales REDD+, doivent être plus largement appliqués ; et
- Une fois qu'un nombre important de pays se sera engagé dans ce processus et après avoir examiné le système des normes dans son ensemble, la CCNUCC, les pays REDD+ et les autres institutions REDD+ pourraient envisager d'adopter les bonnes pratiques résultant de ces normes.

# 6.0 REFERENCES


Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) (2008). Response of AMAN to the Indonesian Government's Report for the Universal Periodic Review of UN Human Rights Council, April 2008. http://www.aman.or.id/images/laporan/amans_report_upr_2008.pdf

Amazon Fund (2008). Project Document. http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Boletins/Amazon_Fund_-_Project_Document_Vs_18-11-2008.pdf

Angelsen, A. (ed.) (2008). Moving ahead with REDD+: issues, options and implications. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Baastel and NORDECO (2011). First Program Evaluation for the FCPF. FCPF Participants' Committee.

Blue, R. and J. Eriksson (2011). Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government: Synthesis Report Summary. USAID, Washington DC.

Bofin, P., du Preez, M-L., Standing, A. and A. Williams (2011). REDD Integrity addressing governance and corruption challenges in schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD). Chr Michelsen Institute, U4 Anti-corruption Resource Centre. Oslo.

Bonfante, T., Voivodic, M., and L. Filho (2010). Developing Social and Environmental Safeguards for REDD+: a guide for bottom-up approach. Piracicaba, SP: Imaflora, 40 p.

Brown, D., Seymour, F., and L. Peskett (2008). How do we achieve REDD multiple benefits and avoid doing harm? In Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications; Angelsen, A., Ed.; CIFOR: Bogor, Indonesia. 158 pp.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2007a). German Development Cooperation in the Forest Sector : Approach – Impact – Prospects. Bonn. http://www.bmz.de/en/publications/topics/environment/ForestSector.pdf

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2008). Development Policy Action Plan on Human Rights 2008 – 2010.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2009b). Promotion of Good Governance in German Development Policy. Bonn. http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/konzept178.pdf

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and German Technical Cooperation Agency (GTZ) (2009). Program Office for Social and Ecological Standards : Services, approaches, successes. GTZ, Eschborn, Germany.

Campese, J. (2011). Integrating REDD+ Social and Environmental Safeguards and Standards in Tanzania. TFCG Technical Report 32. Dar es Salaam. 65pp.

Climate Investment Funds (2009). Design Document for the Forest Investment Program, a targeted program under the SCF Trust Fund. World Bank, Washington DC. http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/keydocuments/FIP

Climate Investment Funds (2010). Forest Investment Program: Investment Criteria and Financing Modalities. FIP/SC.3/4. http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/keydocuments/FIP

Centre for International Environmental Law (CIEL) (2011). Climate Change and Human Rights: A Primer. Washington DC and Geneva.

Clairs, T. (2010). Risk-based approach to readiness social standards. UN-REDD Presentation at Fifth RRI Dialogue on Forests, Governance & Climate Change, Washington DC, 22 June 2010. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1567.pdf

Colchester, M. and M. F. Ferrari (2007). Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples. Forest Peoples Program Working Paper.

Cortez, R. Saines, R., Griscom, B., Martin, M., De Deo, D., Fishbein, G., Kerkering, J., and D. Marsh (2010). A nested approach to REDD+: Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales. The Nature Conservancy and Baker McKenzie. Washington, DC.

Damman, S. (2011). Complaint mechanisms for REDD+. Presentation given at Oslo REDD+ exchange. http://gyroconference.event123.no/oslo/reddexchange/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=31033

Davis, C. (2010). Governance in REDD+: Taking stock of governance issues raised in readiness proposals submitted to the FCPF and the UN-REDD Program. Paper presented for Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert Workshop, 24th – 25th May 2010, Chatham House, London.

Dooley, K., Griffiths, T., Martone, F. and S. Ozinga (2011). Smoke and Mirrors: A critical assessment of the Forest Carbon Partnership Facility. FERN and TPP.

Epple, C., Doswald, N., and B. Dickson (2010). Potential links between monitoring for multiple benefits of REDD+ and the monitoring requirements of the Rio Conventions. UN-REDD Program. Multiple Benefits Series 9. Cambridge.

FAO, UNDP, and UNEP (2008). UN Collaborative Program on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD). 29 p.

Fairtrade Labeling Organization International (2009). Generic Fairtrade Standards for Small Producers' Organizations. Bonn, Germany.

Forest Carbon Partnership Facility (2010). Harvesting Knowledge on REDD+: Early Lessons from the FCPF Initiative and Beyond.

Forest Carbon Partnership Facility (2011). Operating Arrangements under the Carbon Finance Mechanism. FCPF Carbon Fund Issues Note. February 9, 2011 (revised) http://www.theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/2011/fcpf_carbon_fund_issues_note_02-09-11.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011a). 3a Readiness Package. Presentation made at Organizational Meeting of Carbon Fund, Barcelona, May 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/3a%20Readiness%20Package.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011b). 3b. Emission Reductions Programs. Presentation made at Organizational Meeting of Carbon Fund, Barcelona, May 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/3b%20ER%20Programs.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011c). 4. Readiness Review and Package. Presentation made at FCPF Participants Meeting, Oslo, June 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/4.%20Knowledge%20Sharing%20Panel%201%20-%20Readiness%20Review%20and%20Package.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011d). Readiness Fund Readiness Package Content and Assessment Approach: Concept Note – Draft for Feedback. December 31, 2011.

http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/FMT%20Note%202011-14%20Readiness%20Package%20Concept.pdf

Forest Peoples' Program (FPP), Pusaka and Yayasan Rumpun Bambu Indonesia (2011). Aceh: The Ulu Masen REDD+ Pilot Project. Rights, forests and climate briefing series, October 2011. FPP, UK.

Forest Stewardship Council (2010). FSC Forest Stewardship Standards: structure, content and suggested indicators. FSC-GUI-60-004 (V1-0) EN. Bonn. 99 pg.

Gibson, D. (2010). Application of IFC Performance Standards in Forestry and Implications for REDD. PowerPoint presentation for International Finance Corporation and RRI. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1517.pdf

GTZ (2004). Issue Papers: People and Biodiversity: Integrating Development and Conservation Indigenous communities as partners and promoters. Bonn.

Global Environment Facility (1996). Public Involvement in GEF Projects. Doc. GEF/C.7/6. GEF Council. Washington DC.

Global Environment Facility (2010). GEF-5 Programming Document. GEF/R.5/31. GEF Council, Washington DC.

Global Environment Facility (2011). GEF Policies on Environmental and Social Safeguards and Gender Mainstreaming. GEF Council, Washington DC.

Global Witness (2011). Global Witness comments on the UN-REDD Program Social & Environmental Principles and Criteria, Version 1. April 2011. London and Washington. http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Global%20Witness%20submission%20on%20the%20Soc%20and%20%20Env%20Principles%20Version%201%20%2815%20April%202011%29.pdf

Goltz, J von der. (2009). High Stakes in a Complex Game: A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Major Developing Country Emitters. CGD Working Paper 177. Washington, D.C.: Center for Global Development.

HuMa (2010). Preliminary Study on the Safeguards Policies of Bilateral Donors to REDD Programs in Indonesia. HuMa, Jakarta, Indonesia

IBRD (2011). Charter Establishing the Forest Carbon Partnership Facility. Washington, DC.

IFC (2011). Update of IFC's Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, and Access to Information Policy.

ITTO (2005). Revised ITTO criteria and indicators for the sustainable management of tropical forests including reporting format. ITTO Policy Development Series No 15. Yokohama, Japan.

Kahlert, G. (2010). Forest Carbon Standards: A WWF Assessment Guide. WWF, Frankfurt, Germany.

Kelly, D. (2010). The Case for Social Safeguards in Post-2012 Agreement on REDD. LEAD. 6/1 Law, Environment and Development Journal, p. 61. Available at http://www.lead-journal.org/content/10061.pdf

Kollmuss, A., Zink, H., and C. Polycarp (2008). Making Sense of the Voluntary Carbon Market: A Comparison of Carbon Offset Standards. WWF Germany.

La Viña, G., and L. Ang (2011). Implementing the REDD-plus safeguards: The Role of Social Accountability. Draft Working Paper.

La Viña, G. and O. Jones (2011). REDD Lights: Who owns the carbon in the forests and trees? Carbon Ownership as the basis of Social Accountability. The Case of the Philippines.

Mackenzie, C., Clarke, M., and A. Suntana (2010). Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative: Initiative's support to the formulation and implementation of national REDD strategies: Country level evaluation: Indonesia, 2010. LTS International, Indofor, Ch Michelsen Institute and Ecometrica for Norad. Oslo.

McDermott, M., Mahanty, S., and K. Schreckenberg (2011). Defining Equity: A framework for evaluating equity in the context of ecosystem services.

Maguire, R. (2010). Opportunities for Forest Finance: Compliance and Voluntary Markets. Paper presented at 18th Commonwealth Forestry Conference. Edinburgh.

Merger, E., Dutschke, M., and L. Verchot (2011). Options for REDD+ Voluntary Certification to Ensure Net GHG Benefits, Poverty Alleviation, Sustainable Management of Forests and Biodiversity Conservation. Forests 2011, 2, 550-577.

Moss, N. and R. Nussbaum (2011). A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives. FCPF, UN-REDD.

Muller, E. and N. Kishor (2011). Framework for Monitoring and Assessing Forest Governance. FAO Rome and World Bank, Washington, DC.

Murphy, D. (2011). Safeguards and Multiple Benefits in a REDD+ Mechanism. International Institute of Sustainable Development. Winnipeg, Canada.

Nelson, A., and K.M. Chomitz (2011). Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. PLoS ONE 6(8): e22722.

Norad (2010). Assessment of Sustainability Elements / Key Risk Factors: Practical Guide. Ministry of Foreign Affairs, Oslo.

Nussbaum, R., Gray, I., and S. Higman (2003). Modular Implementation and Verification (MIV): a toolkit for the phased application of forest management standards and certification. Proforest, Oxford.

Olander, J., and J. Ebeling (2011). Building Forest Carbon Projects: Step-by-Step Overview and Guide. In Building Forest Carbon Projects, Johannes Ebeling and Jacob Olander (eds.). Washington, DC: Forest Trends.

Peskett, L. and P. Yanda (2009). The REDD+ outlook: How different interests shape the future. ODI Background Note. London.

Richards, M. (2011). Social Impacts Guidance: Key Assessment Issues for Forest Carbon Projects. In Building Forest Carbon Projects, Johannes Ebeling and Jacob Olander (eds.). Washington, DC: Forest Trends.

Richards, M. and S. Panfil (2011). Social and Biodiversity Impact Assessment (SBIA) Manual for REDD+ Projects. Washington, DC: The Climate, Community and Biodiversity Alliance, Forest Trends, Fauna & Flora International, and the Rainforest Alliance.

Rights and Resources Initiative (2010). Application of Safeguards & SESA to REDD+ Readiness Rights and Resources Initiative. Presentation at: Workshop Systems of Standards, Safeguards and Recourse Mechanisms for on Forests and Climate Change Washington, DC, May 12, 2010. Available at: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1520.pdf

Rocha, M. (2008). LULUCF under CDM: Is there a role or even a future in the post-2012 regime? In Olsen, K. and J. Fenhann (eds.) A Reformed CDM – including new Mechanisms for Sustainable Development. UNEP Riso Centre. Perspectives Series.

Scoones, I. (2005). Sustainable Rural Livelihoods: A framework for analysis. ISD Working Paper 72. U Sussex, Brighton.

Schneider, L. (2007). Is CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of CDM and options for improvement. WWF Germany. Oko Institute EV Germany.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004). Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities. Montreal, 25p. (CBD Guidelines Series).

Slunge, D., Ekbom, A., Loayza, F., Guthiga, P. and W. Nyangena (2011). Can strategic environment and social assessment of REDD+ improve forest governance? University of Gothenburg, Working Papers in Economics No 493.
Steni, B. ed. (2010). Beyond Carbon: Rights-based Safeguard Principles in Law, HuMa, Jakarta, Indonesia.

Stern, N. (2006). The Stern Review on the Economics of Climate Change.

Sutter, C. and J.C. Parreno (2007). Does the current CDM deliver its sustainable development claims? An analysis of official registered CDM projects. Climatic Change (2007) 84:75–90.

Ulfstein, G. and J. Werksman (2005). The Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement. http://folk.uio.no/geiru/TheKyotoComplianceSystem.pdf

United Nations Development Group (UNDG) (2008). UN Development Group Guidelines on Indigenous Peoples' Issues. UN A/RES/61/295. http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf

UN-REDD (2009). Establishing an independent civil society advisory group and transparent global learning on forest, livelihoods and climate change. http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IAG%2020Mar09.pdf

UN-REDD (2010). The UN-REDD Program Strategy 2011-2015.

UN-REDD (2011). UN-REDD Program Guidelines for Free, Prior, and Informed Consent (Draft).

UN-REDD (2011b). UN-REDD Program Social and Environmental Principles and Criteria, Version 3. Draft for Consultation. September 2011. FAO, UNDP, UNEP.

Uquillas, J., Deruyttere, A., Mi Hyun Bae, Perez B., and M. Hernandez (2011). Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: A Learning Review (FY 2006-2008). OPCS Working Paper. World Bank. Washington DC.

USAID (2011). Land Tenure and REDD+: Risks to Property Rights and Opportunities for Economic Growth. Property Rights and Resource Governance Briefing Paper No. 11. USAID Issue Brief, USAID, Washington, DC.

Virgilio, N.R., Marshall, S. Zerbock, O. and C. Holmes (2010). Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD): A Casebook of On-the-Ground Experience. The Nature Conservancy, Conservation International and Wildlife Conservation Society. Arlington, Virginia.

Walter, M., and G. Kahlert (2010). Forest Carbon Standards: A WWF Assessment Guide. WWF Germany.

Weguelin, S. (2011). Overview of Safeguard Processes Experiences with safeguard development and implementation in the Amazon Fund. Presentation at the Oslo REDD Exchange, June 2011. http://gyroconference.event123.no/oslo/reddexchange/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=31026

# APPENDIX 1 KEY SAFEGUARDS AND STANDARDS REVIEWED

## 1.0 THE UNFCCC

Since REDD+ is a global voluntary mechanism under the UNFCCC, the safeguards negotiated by the COP will be the international performance requirement that is applicable to the design, implementation, monitoring, verification and reporting of the social (and other non-carbon) aspects of REDD+ as implemented under the UNFCCC. Prior to the establishment of the global system, individual REDD+ activities should endeavor to uphold these safeguards as an absolute minimum performance requirement.

The roles of forests in climate change mitigation under the UNFCCC have been evolving since the introduction of the Clean Development Mechanism (CDM) in the Kyoto Protocol of 1998. The potential role of natural forests in mitigation was discussed in 2001 at COP 7 in Marrakesh as "Avoided Deforestation," but was considered technically too problematic. The Afforestation/Reforestation CDM (A/R CDM), therefore, became the only forestry-related mechanisms for the Kyoto Protocol's first commitment period (2005−2012). Nevertheless, work on the concept continued, as Papua New Guinea and Costa Rica officially requested it to be considered in the agenda of COP 11, which took place in Montreal in 2005. By the end of the meeting, "Reduced Emissions from Deforestation" (RED) emerged. At COP 13 in Bali (2007), the role of forest degradation in greenhouse gas emissions was recognized, thereby expanding the concept into REDD. A decision was also taken (Decision 2/COP 13) that mandated action by the Parties on REDD and established the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action[12] (AWG-LCA) to carry it out, among the AWG-LCA's other duties. The following year during the COP 14 in Poznan, the important roles of conservation, sustainable management and enhancement of carbon stocks was recognized, leading REDD to become REDD+.

At COP 16 in Cancun in 2010, REDD+ was officially adopted by UNFCCC as a mechanism to address climate change, and countries agreed to its scope and to the components and phasing of national REDD+ programs. Four core elements of any national program were defined: (1) National strategy or action plan; (2) National forest reference emissions level (REL) or forest reference level; (3) National forest monitoring system; and (4) Systems for providing information on safeguards (SIS).

As part of the REDD+ agreement, Parties also agreed to the set of guidelines and safeguards that would accompany national REDD+ implementation discussed below. At COP 17 in Durban (December 2011), two decisions were made regarding safeguards. First, the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) provided some guidance on safeguard information systems,[13] noting that they should be transparent, flexible and country-driven, and called on the next meeting of SBSTA to provide further guidance. Second, the AWG-LCA included a section on REDD+ finance, which stated that safeguards apply no matter what modality of financing is utilized.[14]

**Content and Application**

- **The development of social safeguard concepts**: The process of incorporating social safeguards concepts into REDD+ has also been gradual. Early debates on REDD were almost entirely related to the problems of permanence, leakage and MRV, which had kept avoided deforestation out of the Kyoto Protocol. While the Bali Action Plan (UNFCCC 2007) recognizes the possibility of multiple benefits, and the needs of Indigenous

[12] The Ad Hoc Working Group for Long-term Cooperative Action (AWG-LCA) was created by Decision 1/COP13 (The Bali Action Plan) with the objective of delivering implementation of the UNFCCC by the time of COP 15 in Copenhagen, in 2009, its mandate has subsequently been extended.

[13] Decision 12/CP.17 Guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected and modalities relating to forest reference emission levels and forest reference levels as referred to in decision 1/CP.16 http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a02.pdf.

[14] Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (2011) http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf.

Peoples and local communities, the 11-point guidance on demonstration activities for REDD in the Annex of the Action Plan only mentions environmental safeguards.

- **Inclusion in COP 16**: After several years of work, REDD+ and its social (and environmental) safeguards were finally agreed to at the COP 16 in Cancun in 2010. Section III (C), Paragraph 70 of the report on the decisions encourages countries to implement REDD+; Paragraph 71 requests developing countries interested in REDD+ to develop: (a) a national strategy, (b) an emissions reference level, (c) an MRV system for emission reductions, and (d) "a system for providing information on how the safeguards referred to in appendix I to this decision are being addressed and respected throughout the implementation ..." Paragraph 72 (UNFCCC 2011):

*"72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities."*

- **Multiple benefits**: In the referred to Appendix I, "Guidance and safeguards for policy approaches and positive incentives on issues relating to (REDD+) in developing countries," the guidance in Paragraph 1 includes three points broadly relating to multiple benefits: that actions should be consistent with national sustainable development needs and goals (f) and adaptation needs of the country (h), and implemented in the context of sustainable development and reducing poverty (g). Paragraph 2 presents seven safeguards, two dealing broadly with governance issues, two with social safeguards, one with environmental safeguards and the final two with permanence and leakage.

- **Safeguard information systems (SIS)**: The Decision of COP 16 instructed Parties to develop systems for providing information on how safeguards are addressed and respected. In June 2011, SBSTA issued the following guidance, regarding specific aspects to consider in developing the "safeguard information systems" or SIS (FCCC/SBSTA/2011/2/Appendix II): (a) characteristics; (b) design; (c) provision of information; (d) potential barriers, including barriers, if any, to providing information on addressing and respecting safeguards; and (e) other relevant issues. Sixteen countries, four international organizations, and 18 NGOs made submissions for consideration at COP 17 and the topic continues to be discussed at COP 18.

# 2.0 MULTILATERAL INITIATIVES

## 2.1 The Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)

The FCPF is designed to prepare participating countries for global REDD+ markets and for its own Carbon Fund-based payment-for-results, at least until a global system is operational. The safeguards presented here apply only to the Readiness phase of FCPF. Different (though related) standards will apply to subsequent phases leading up to payments through the Carbon Fund. The FCPF was launched by the World Bank in December 2007 to act as a catalyst for public and private investment in REDD+, following the decision mandating action on REDD+ taken by UNFCCC at COP 13 in Bali. The FCPF is a partnership among country participants and donors, known as the Participants' Assembly, and guided by a smaller group, the Participants' Committee. Through two funds, the Readiness Fund and the Carbon Fund,[15] support is made available to a limited number of developing countries to conduct all the necessary preparations for REDD+ and then to begin selling their Emissions Reductions Credits. Currently the FCPF is providing support to 36 countries, but there are also 12 country candidates and one country selected to participate that has yet to sign a Participation Agreement.

The FCPF process begins with a formulation phase. An interested country applies to participate in the FCPF by preparing a REDD+ Proposal Idea Note (R-PIN). Countries accepted into the program then receive a grant of $200,000 to prepare a REDD+ Preparation Proposal (R-PP), which sets out in detail all the technical, institutional, capacity building and governance work needed to get the country "ready for REDD+." If approved, the FCPF provides a grant of $3.6 million to carry out the work in the R-PP and produce the REDD+ Readiness Package. The Readiness Package is seen as the "gateway" to the Carbon Fund. At the end of 2011, the FCPF released its long-awaited Readiness Package Content and Assessment Approach (FCPF 2011). Once countries have made considerable progress towards REDD+

[15] The Carbon Fund is capitalized by both governments and private entities and as of April 2011 contained $100 million.

readiness, they can submit an Emissions Reduction Program Idea Note (ER-PIN)[16] to the FCPF's Carbon Fund and become eligible for payments for verified emission reductions for programs at national or sub-national level (Dooley et al. 2010).

**Content and Application**

- **Evolution of safeguard requirements**: The FCPF social safeguard requirements for REDD+ have been evolving since 2007, in response to feedback from partners, participants and NGOs. They derive from the World Bank's long-standing Operational Policies and Bank Procedures. The two primary documents mandating use of the World Bank safeguards for the FCPF are: (1) the FCPF Charter Document (May 2011); and (2) the Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners (June 2011).
- **Guidance and tools are provided in the following two sources**: (1) the Draft R-PP Template and Guidelines (v6, Nov 2011), including Terms of Reference for Strategic Social and Environmental Assessments (SESA); and (2) the Environmental and Social Management Frameworks (ESMF) and the R-Package Content and Assessment Approach (December 2011).
- **The key social commitments**: The FCPF's primary social commitments are set out in its founding Charter. However, this Charter was only issued in mid-2011 (IBRD 2011). It includes among the objectives of the FCPF a rather weak commitment to enhanced livelihoods (Section 2.1 (c)). According to the Charter's Operating Principles (Section 3.1 (d)), the FCPF must: "comply with the World Bank's Operational Policies and Bank Procedures, taking into account the need for effective participation of Forest-Dependent Indigenous Peoples and Forest Dwellers in decisions that may affect them, while respecting their rights under national law and applicable international obligations." While this statement appears to cover the issue, it leaves ambiguous the appropriate course of action in the very common situation where national laws and international obligations are in conflict.

**Applying Bank Safeguard Policies in the FCPF**

If REDD+ were a field project being designed and funded through the World Bank, then these safeguards would apply in they normally would with a project. However, it was quickly realized that since the World Bank safeguards were developed for use with project-based lending, they were not appropriate for the kind of strategic planning processes involved in the FCPF, particularly with regard to its REDD+ Readiness phase. In response to the multi-sectoral, programmatic nature of REDD+ readiness (and the lack of investment projects on the ground), the FCPF has modified the approach by adopting the Strategic Environmental and Social Assessment (SESA).

- **The Strategic Environmental and Social Assessment (SESA) and Environmental and Social Management Framework (ESMF)**: The SESA is an integrated, cross-sectoral analytical and planning approach for safeguards,[17] to ensure that environmental and social concerns are integrated into the national REDD+ strategy process and that the FCPF readiness activities comply with applicable Bank safeguards. The SESA process is set out in the R-PP template and guidance. While the SESA relates to the safeguards during the development and implementation of "readiness" activities, the ESMF reflects a country's framework for managing risk throughout implementation, and demonstrates compliance across the range of funding partners, primarily during the full implementation of a REDD+ strategy. The FCPF encourages countries to develop their ESMFs once activities and modalities for implementation are clear.
- **Guidelines for Stakeholder Engagement**: The FCPF and UN-REDD often work in the same countries but apply different approaches for engaging with national stakeholders, which can lead to confusion and costly repetition of discussions. In response, they jointly produced draft "Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness." The current version is dated April 2012. The Stakeholder Guidelines outline principles for effective participation and consultation, operational guidelines and practical "how-to" guidance on planning and implementing consultations. The guidelines are focused specifically on Indigenous Peoples and other forest-dependent communities.

---

16 ER-PIN format available at: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Aug2011/FCPF%20Carbon%20Fund%20ER-PIN%20v%201.pdf.

17 The current approach is set out in the R-PP template Version 5, December 2010. This template is still in draft form.

- **Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners**: This document, published in June 2011, sets out in one place the FCPF process and applicable safeguards discussed above, for reference and use by its different delivery partners (FCPF 2011). It operates as a default to be used if the delivery partner's own safeguards are less stringent, or "not substantially equivalent." No guidelines or yardsticks are provided for making the assessment of stringency. The Approach is mandated by the FCPF Participants' Committee and applies only to the REDD+ Readiness phase—the FCPF may rethink these when the Carbon Fund becomes active. The Approach is being piloted in five countries.
- **Guidelines for Establishing Grievance and Redress Mechanisms at the Country Level**: The "Common Approach for MDBs" document (FCPF 2011) states a requirement for REDD+ Country Participants to establish grievance, accountability and redress mechanisms at the national level for use in implementation of the REDD+ readiness grant. At the time of writing, however, the details were still only in draft. The document also requires Delivery Partners to establish their own accountability mechanism to address any claims that they have not complied with in their own policies. The proposed mechanism is internet-based, so its accessibility for forest-dependent groups—and therefore its applicability—is potentially very limited.
- **Readiness Package Content and Assessment Approach**: On 31 December 2011, the FCPF released its draft "Readiness Package Content and Assessment Approach" to aid in the process of determining when a country is sufficiently "REDD+-ready" to participate in the payment-for-performance system of the FCPF, the Carbon Fund. The FCPF anticipates that countries may be able to implement payment-for-performance within three to five years of commencing Readiness work. Although by limiting the standards to a set of nine, the FCPF intends to keep the system simple, each standard is elaborated into numerous elements so the process is quite complex. The four standards most pertinent to social issues of REDD+ are: (1b) Consultation, Participation, and Outreach; (2b) REDD+ Strategy Options; (2d) Social and Environmental Impacts; and (4b) Information System for Multiple Benefits, Other Impacts, Governance, and Safeguards.

## 2.2 The FCPF's Carbon Fund

The Carbon Fund (CF) is the second of the FCPF's financing mechanisms, which was developed to ensure a source of payment-for-performance in emission reductions for eligible FCPF country participants before the UNFCCC international regime is established. The CF is governed by its own Participants' Committee, separately from the Participants' Committee of the Readiness Fund. The members are all the contributors to the CF. Currently, these include four country members—Norway, Germany, USA, and UK, as well as the European Commission and three private sector members—The Nature Conservancy, CDC Climate,[18] and BP. Currently, the CF contains $ 215 million.

According to the original FCPF scheme, a country would complete its Readiness activities (in line with its R-PP) and submit its "R-Package" of readiness outputs to the Readiness Fund Participants' Committee to assess whether the country is "REDD+ market ready." It then would be eligible to propose an Emissions Reduction Program (ERP) to the CF for funding. The proposal takes the form of an Emissions Reduction Project Idea Note (ER-PIN), which might be assessed by the much more exclusive Carbon Fund Participants' Committee, or a technical advisory panel, or consultants (FCPF 2011). Although the REDD+ Readiness phase of the FCPF is only just underway, with Readiness Grants signed with only four countries, the CF was officially launched in June 2011. The goal is to fast-track up to five countries over the next three years that are considered to be well-advanced in REDD+ readiness to pilot the CF. The FCPF reassures critics that the intention is to inform, rather than pre-empt or replace a future UNFCCC system, through three years of testing and learning-by-doing.

**Content and Application**

- **Draft R-Package Evaluation Standard**: The R-Package evaluation standard should be used to assess a country's "market readiness" for REDD+. A variation on this standard is likely to be used to identify those countries "well-advanced" with REDD+ readiness that will be selected to participate in the pilot of the Carbon Fund. The precise contents that the FCPF will require in an R-Package remain vague, possibly reflecting the diversity of participating country situations and R-PPs. In a presentation at an organizational meeting of the CF in May 2011, contents and assessment of the R-Package were discussed. It was proposed that countries should have to document five core elements: i) National REDD+ Strategy; ii) Implementation Framework; iii) MRV

[18] A subsidiary of the Caisse des Depots, a French "public interest" investment group. It specializes in climate investments. http://www.caissedesdepots.fr/en/the-group/who-are-we.html.

System; iv) REL/RFL; and v) Safeguards (FCPF 2011c). For safeguards, it is specified that the Cancun safeguards should be applied, using SBSTA guidance, as well as the "Common Approach for Multiple Delivery Partners," including the SESA and the ESMF. Assessment methods were not presented in any detail. It was suggested that readiness "is not a single point in time," but a continuum. For four of the core elements, it was not clear what criteria and standards should be used to define readiness. For the fifth, safeguards, the ESMF appeared to be included (FCPF 2011a), although the structure and content of the ESMF remains somewhat flexible to individual country circumstances.

- **ER-PIN Evaluation Standard**: The CF proposes a system for determining ER-PIN quality, based on UNFCCC principles, abstracting six "methodological framework elements" that deal with data quality, methods, consistency with national REL and MRV systems, measures to address risks of reversals (non-permanence), measures to address risks of displacement (leakage) and social and environmental benefits, i.e., livelihoods, biodiversity, etc. Each element will be assessed for quality and subject to a weighting system. Social and environmental benefits receive 15 out of 100 points. However, certain key UNFCCC principles are explicitly excluded: addressing drivers of deforestation, ensuring full and effective stakeholder participation and phased implementation (COP 16, Decision I, Section III C, Paragraphs 72 and 73, respectively).
- **Safeguards**: The Carbon Fund and its safeguards are crucially important to the safeguards debate. It will be the first example of how REDD+ safeguard and multiple benefits systems are assessed and implemented. Moreover, the Carbon Fund requirements might become the *de facto* standards for the FCPF, and ultimately for all of REDD+.

## 2.3 The Forest Investment Program (FIP)

The FIP is a combined grant and concessional loan-based financing modality under the World Bank's Strategic Climate Fund. The FIP's goal is to initiate "transformational changes in the forest and other sectors affecting forest ecosystems" by catalyzing shifts in countries' approaches to forest management from business-as-usual to "a sustainable low-carbon growth path with multiple benefits." The FIP investments aim to respond directly to country priorities identified in national REDD+ strategies and action plans. It is being piloted in Brazil, Burkina Faso, Democratic Republic of Congo, Ghana, Indonesia, Lao PDR, Mexico and Peru.

**Content and Application**

- **Key stated objectives of the FIP**: These include contributing to the livelihoods and human development of forest-dependent communities, including Indigenous Peoples and local communities, as well as to generate multiple benefits to sustain biodiversity and ecosystem services and enhance the adaptive capacity of forest ecosystems and forest-dependent communities. Integration of development benefits and upholding of safeguards are two of the six criteria against which programs and proposals are appraised (Climate Investment Funds 2010).
- **The FIP and livelihood benefits**: The FIP has the strongest statement of livelihood benefits of all the multilateral programs. It includes a Dedicated Grant Mechanism for Indigenous Peoples and Local Communities, which has been designed through a series of regional and global stakeholder workshops. The specific social co-benefit objective is stated as "Demonstrable improvement in social and economic well-being of forest dependent communities, including poverty reduction, job generation, wealth creation, equitable benefit sharing, and acknowledgement of the rights and role of Indigenous Peoples and local communities" (Climate Investment Funds 2010).
- **Social safeguards**: As World Bank is the Trustee and Secretariat, the FIP has to adhere to the Operational Policies and Procedures set out above (4.1.2), but also has its own specific social safeguards statements:

  a) Consistent with relevant international instruments, obligations, and domestic laws, FIP investments should be designed and implemented under a process of *public consultation*, with *full and effective participation of all relevant stakeholders on matters that affect their distinctive rights*, particularly including historically marginalized groups such as *Indigenous Peoples, local communities and women* (paragraph 34); and

  b) FIP financed activities should, moreover, be *consistent with, and/or complement, national sustainable development plans* and be based upon *broad community support* and effective collaboration between Indigenous Peoples and local communities, government ministries, private sector and financial institutions in planning and implementing investment strategies (paragraph 35).

- **Procedures**: The FIP (unlike the FCPF) operates under a project modality, with objectives and safeguards first applied in project appraisal and approval and then monitored and evaluated against deliverables of the project. No specific procedures are set out for appraisal for these—those of the participating MDB are to be applied. To monitor and evaluate the contribution of projects and programs to sustainable development, a core set of indicators will be applied to FIP investments that are consistent with the FIP results framework, and proposals will have to show how this will be done.

## 2.4 The Global Environment Facility (GEF)

Established in 1991, the GEF now engages 182 member countries and is the largest funder of environmental projects in the world. Initially, the GEF was a program of the World Bank, employing UNDP and UNEP as implementation partners. At the Rio Earth Summit in 1994, however, it became an independent agency and a financial mechanism for the UNFCCC and the CBD. Between 2007 and 2010, the GEF began supporting REDD+ work through its sustainable forest management program. In late 2010, it announced a dedicated REDD+ program, as part of its 5th replenishment. The goal of the new program still strongly reflects the principles of sustainable forest management. There will be $250 million available in core funding through the GEF, complemented by up to three times that amount through contributions from the GEF's focal areas on biodiversity, climate change and land degradation. The GEF is a delivery partner for the FCPF and also has a similar set of 10 implementing partners to the FCPF.[19] The GEF's activities related to REDD+ will focus on implementation, but readiness activities will also be considered.

**Content and Application**

- **Safeguards**: Initially, the GEF stated that for its REDD+ work it relies on the safeguards of its implementing partner agencies. In anticipation of broadening its partnership to include another 10 agencies, however, the GEF crafted and published its own safeguard and gender mainstreaming policies in April 2011 for use across all its programming. The safeguards focus on avoiding negative social and environmental impacts and on promoting gender equity.
- **World Bank's Operational Policies**: The GEF also adopts seven of the World Bank's 10 Operational Policies: Environmental Assessment; Natural Habitats; Involuntary Resettlement; Indigenous Peoples; Pest Management; Physical Cultural Resources; and Safety of Dams. Of these, Environmental Assessment and Natural Habitats are obligatory for all agencies, but the application of the others depends on the kinds of project an agency wishes to implement.
- **Safeguard criteria**: For each safeguard, the GEF identifies criteria and establishes "minimum requirements." The criteria appear to be the same for each safeguard. There are three dealing with an agency's established policies in relevant areas, institutional capacity and adherence to the minimum requirements. New partner agencies will have to demonstrate to the GEF Accreditation Panel that their own policies and practices are sufficient to uphold these standards, but they will not have to follow to the absolute letter, the GEF safeguards. They are allowed to contract projects to other agencies, and it is unclear what standards they have to attain. Existing partner agencies will also be subject to such an assessment.[20]

[19] World Bank, UNEP, UNDP, FAO, EBRD, IFAD, ADB, IADB, AfDB and UNIDO.

[20] http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/REDDEnglish.pdf.

## 2.5 UN-REDD

Like the FCPF, UN-REDD assists countries to prepare for a global compliance system for REDD+. Unlike the FCPF, however, its activities are limited to the REDD+ readiness or design phase. The UN-REDD Program was launched in 2008 as a collaborative initiative of three UN agencies: FAO, UNDP and UNEP.[21] Through national programs, UN-REDD supports developing countries to prepare for participation in REDD+ mechanisms. The program began with nine countries and currently (as of early 2012) supports activities in 14 countries,[22] with a total budget of $59.3 million. In addition, 21 other developing countries receive indirect support, largely through participation in regional workshops and knowledge sharing facilitated by the program's interactive online workspace. Through the UN-REDD global program, guidance and standard approaches for REDD+ are being developed.

Under present arrangements, UN-REDD support does not extend beyond a readiness phase of about 18 months in each country. Each country can receive a Readiness Grant of up to $5.6 million over 18 months. Funding is based on the preparation by the host country and approval by UN-REDD Board of a National Program Document. This approach is more or less equivalent to FCPF's R-PP. As discussed above, since late 2010 UN-REDD and the FCPF have been harmonizing their approaches, and they developed an R-PP – National Program Document joint format.

**Content and Application**

- **Relevant documents**: Since 2009, UN-REDD has been working on its social (and environmental) safeguards and multiple benefits system, which has a primary aim to ensure that UN obligations and commitments are met in the REDD+ programs that it supports. The work is still in progress and its current status is found in the following documents: (1) UN-REDD Program Strategy 2011-2015 (February 2011); (2) Draft Social and Environmental Principles and Criteria (SEPC) Version 3 (September 2011); (3) Benefit and Risks Tool (BeRT) (October 2010); (4) Stakeholder Engagement Guidelines (with FCPF, May 2011); (5) MRV for Governance (background/concept papers, May 2010); and (6) Guidelines on Seeking FPIC.

[21] Each agency takes the lead in providing technical assistance on different outputs of the program: FAO on the technical/carbon dimensions of REDD+, UNDP on the social and biodiversity issues and safeguards and UNEP on the communications.

[22] The 14 countries are Bolivia, Cambodia, Democratic Republic of the Congo, Ecuador, Indonesia, Nigeria, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, The Philippines, Solomon Islands, Tanzania, Vietnam and Zambia.

- **The UN-REDD Program Strategy 2011−2015 (February 2011)**: The Program Strategy guides the overall trajectory of the UN-REDD documents and recognizes the challenges of ensuring that design and implementation of the UN-REDD Program support is consistent with the overall REDD+ framework of the UNFCCC process. In particular, the strategy recognizes the importance of adhering to the emerging REDD+ safeguards and to the social and environmental safeguards of UN-REDD Program agencies. The Program Strategy states that as part of the delivery system for the work program, "the UN-REDD Program is developing a strategy for implementing social and environmental standards, together with an accompanying due diligence-style risk assessment tool." To facilitate coordination, the risk assessment tool draws upon criteria from existing voluntary and minimum standard initiatives, such as REDD+ SES. When risk areas are identified, program activities will be revised or appropriate risk mitigation measures taken (UN-REDD 2011).
- **Draft Social and Environmental Principles and Criteria (SEPC) (Version 3, September 2011)**: The SEPC was originally developed in 2010, as UN-REDD's overarching "safeguard and standards," or "operating principles," in anticipation of the UNFCCC Cancun safeguards. The first official draft, developed in collaboration between UNDP and UNEP, was released in March 2011 and drew upon a wide range of sources, including UN conventions, UNDP operational guidelines, the FCPF, the REDD+ SES and expert contributions from the Center for International Forestry Research (CIFOR) and the World Resources Institute (WRI). They reflect UN-REDD's responsibility to adopt a human rights-based approach, uphold UN conventions, treaties, and declarations and apply UN agencies' policies and procedures. The SEPC are now seen as "tools and guidance" intended to help the UN-REDD program to: (1) assist countries to formulate national REDD+ programs and initiatives for which they seek UN-REDD support; (2) review national programs prior to submission for a UN-REDD Policy Board decision on funding; and (3) assess national program delivery. Since Version 2 (June 2011), the SEPC are fully compatible with the UNFCCC Cancun safeguards.
- **The Benefit and Risks Tool (BeRT)**[23]: The BeRT was developed to facilitate the application of the SEPC. Released in December 2011, the BeRT evolved from UN-REDD's previous Social Principles Risk Assessment Tool (SPRAT, June 2010) and draws upon elements of the REDD+ SES, the WRI's Governance of Forests Indicators Toolkit and the One World Trust Accountability matrix. The BeRT is a decision-support tool that provides a structure for thinking through and assessing the complex and multi-dimensional issues of REDD+. For each of the 25 SEPC criteria, the BeRT provides primary and guiding questions and web links to additional resources to assist in the assessment of the national situation. The BeRT is currently in its first draft, and will be revised based upon the outcome of public consultation (during January 2012) and piloting in several countries.
- **Stakeholder Engagement Guidelines**: These guidelines were produced jointly with the FCPF and have been discussed above. These guidelines have replaced UN-REDD's own Operational Guidance on Engagement with Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities, for use in REDD+.
- **Guidelines on FPIC**: These guidelines were released by UN-REDD in December 2011. The Guidelines provide a normative, policy and operational framework for UN-REDD Program partner countries to seek FPIC, when appropriate, as determined by the partner country in consultation with relevant rights-holders. A human-rights based definition of FPIC is given that stipulates that FPIC should be sought not only by Indigenous Peoples but also all other forest-dependent communities. Policy issues discussed include when FPIC is required, who seeks consent, who gives consent, the outcomes and other obligations of program partner countries. It is stressed that FPIC is a process not an event, and that consent may be given or withheld.
- **Implementation of UN-REDD**: The implementation process is carried out by host countries. Internationally, the UN-REDD Program is governed by a Policy Board, which is responsible for oversight, strategic direction and financial allocations and should play an important role in safeguard issues. It is comprised of nine regional representatives from member countries, donors to the multi-donor trust fund, civil society organizations, Indigenous Peoples and representatives of the UN-REDD core organizations - FAO, UNDP and UNEP. Decisions are taken by consensus and are facilitated by two co-chairs. In addition, the board has various observers, including a civil society organization and an Indigenous Peoples' representative from each of the three regions, representatives of countries not currently members and the secretariats of the UNFCCC, the GEF and the World Bank, among others. An Independent Civil Society Advisory Group on Rights, Forests, and Climate Change also was established.

[23] http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6352&Itemid=53.

## 3.0 BILATERAL INITIATIVES

Bilateral donors are supporting numerous national REDD+ initiatives around the globe. Activities focus on supporting diverse REDD+ readiness activities and demonstration projects. A recent study by the Indonesia human rights and indigenous law NGO HuMa[24] reviewed the safeguard policies of bilateral donors supporting REDD+ in Indonesia. The next sections draw on this study and other sources to examine the REDD+ programs of Norway, Australia and Germany in Indonesia, with particular reference to the statement and application of social and environmental safeguards and standards.

### 3.1 Norway's International Climate and Forest Initiative

Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) is the world's largest bilateral program in support of REDD+. First announced at COP 13 in 2007, NICFI is run by the Ministry of the Environment[25] and is closely affiliated with the Ministry of Foreign Affairs and other institutions. The program promises to provide USD billions of support in selected countries for national-level readiness and payment-for-performance on emission reductions. NICFI operates two main program modalities world-wide: full bilateral REDD+ program leading to fund-based payment-for-performance (Indonesia, DRC, Brazil and Guyana) or targeted support (Vietnam, PNG, Tanzania, etc.). Norway is also active on the global level by supporting the REDD+ Partnership and by providing grants to civil society organizations, NGOs and research organizations through its Civil Society Support Scheme. Thus, any NICFI safeguards should apply to design and implementation of national-level REDD+ initiatives and to the global framework. The Norwegian Development Agency (Norad) is a directorate under the Ministry of Foreign Affairs, but its main role in NICFI is in managing the civil society grant scheme, providing technical assistance to the secretariat and managing the monitoring of NICFI.

**Content and Application**

- **Norway's position on social and environmental safeguards for REDD+**: Their position was first mentioned in the launch documents for NICFI in 2007. Although the overall goal of NICFI is to help establish a binding global post-Kyoto regime that ensures sufficient cuts in greenhouse gas to restrict global warming to less than 2° C, the program description stresses that NICFI's overarching objectives are poverty alleviation, social and economic development and environmental protection. Also, NICFI initially will operate as a fund-based financing mechanism.
- **Content of safeguards**: The NICFI program document recognizes the considerable challenges associated with REDD+, and it explicitly acknowledges the need to safeguard the interests and rights of Indigenous Peoples and forest-dependent communities and to ensure their participation. It also mentions as one of the key elements in any national REDD+ strategy: the "incorporation of sustainable development concerns, including opportunities for economic and social development for the local population, conservation of biodiversity and promotion of respect for local and Indigenous Peoples' rights."
- **NICFI's Bilateral Program with Indonesia**: This program provides insight into how they promote safeguard issues. Indonesia has longstanding and very contentious social and environmental problems relating to forestry and land use, particularly related to land tenure rights in forested areas. Since many forest communities lack formal rights and do not have organizations to represent them, they are concerned that they will be excluded from decisions regarding how REDD+ benefits are shared and possibly even forced off their lands. NICFI's work on safeguards in Indonesia takes place indirectly through other channels, including the Civil Society Support Scheme, which is managed for NICFI by Norad, international NGOs, foundations and research organizations. Importantly, the support scheme also supports capacity building among national NGOs for safeguards work. They, in turn, participate in national and international fora in which these issues are debated, and they challenge their government over policy and practice. NICFI also supports international efforts that raise awareness about the importance of safeguards.

---

[24] Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis, or Association for Pro-community and Ecology Legal Reform.

[25] There is a Ministry of the Environment and a Minister of Environment and International Development, but the Norwegian Development Agency (Norad) is a directorate under the Ministry of Foreign Affairs.

## 3.2 Australia's International Forest Carbon Initiative

The Australian government's REDD+ work takes place under its dedicated International Forest Carbon Initiative (IFCI) that was created in 2007. The IFCI is a five-year, AUD 200 million program that is run jointly by the Australian Agency for International Development (AusAID) and the Department of Climate Change and Energy Efficiency (DCCEE). Most of the work focuses on REDD+ through partnership agreements with Australia's two nearest neighbors, Indonesia and Papua New Guinea. The IFCI also provides support to multilateral initiatives (especially the FCPF and the FIP), NGOs and CSOs (such as the Clinton Initiative) and international research institutes (i.e., CIFOR).

In 2008, the Australian government signed the Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership (IAFCP). The IAFCP focuses on strategic policy dialogue, development of MRV systems for carbon and on increasing forest carbon in two demonstration activities, one in Kalimantan and the other in Sumatra. The demonstration activities are intended to result in enhanced livelihoods for local people, but the IAFCP includes no specific work on developing or testing safeguards for REDD+.

**Content and Application**

- **Safeguards**: Neither AusAID/DCCEE nor the IFCI, which they jointly manage, has made a specific statement about safeguards for its work in REDD+. AusAID, however, has several general policies for its ODA work under its "cross-cutting themes", which apply to REDD+. These derive much of their content from World Bank safeguards.
- **The demonstration project and safeguards**: The demonstration project in Central Kalimantan illustrates how Australia approaches the content and application of safeguards. In the design document for the Kalimantan Forest Carbon Partnership, for example, there is no reference to safeguards or standards. Rather, it states that the project must achieve "Compliance with Policies on Cross-Cutting Issues," which deals explicitly with the following four issues: Gender and Social Equity, Environment, Child Protection and Anticorruption. Guidelines for achieving Gender and Social Equity are provided. In addition, there are 16 "Key Principles and Approaches" for implementation, only one of which relates to social safeguards.
- **Gender and Indigenous Peoples**: Throughout the Central Kalimantan design document, there is considerable attention given to gender issues. Indigenous Peoples, however, are not mentioned.[26]
- **Land tenure**: A footnote in the Central Kalimantan design document revealed AusAID's approach to land issues: "Clear land tenure laws cannot be made a precondition of project development, because no projects would then ever be developed or they would all be developed in the same handful of places. Rather, the projects themselves can be made the instrument of change, where community management rights are first given to local people in a step-wise process to full land tenure" (HuMa).
- **Multiple benefits**: Multiple benefits are mentioned explicitly in the text as "intended contributions" to: (1) demonstrate how investment in avoided deforestation can provide communities with equitable, predictable and sustainable benefits; and (2) establish appropriate and effective mechanisms for making incentive payments that promote poverty reduction and support sustainable livelihoods for forest-dependent communities. In both cases, however, the project only commits to "trialing approaches."
- **Monitoring**: The Central Kalimantan document prescribes the preparation of a fully elaborated monitoring plan with accompanying tools that should focus on selected priority issues, including social, economic and environmental impacts. However, there are no explicit outcomes or performance indicators related to these issues in the design framework and no mention of any consequences if the intentions are not fulfilled or the guidelines are not followed.
- **Delivery**: AusAID delivers a majority of its aid program through consulting companies that are not regulated in a manner to promote and protect human rights in the delivery of development contracts for the Australian government (HuMa 2010). Despite these risks, safeguards are being addressed in the field. FPIC is being carried out and aiming to result in clear village agreements. This project may demonstrate how to address safeguards on the ground without directly confronting host countries on policy issues.

[26] This lack of mention of indigenous peoples perhaps reflects the fact that most of the population are from one indigenous group. It may also relate to the fact that Australia was one of four countries (USA, Australia, Canada, and New Zealand) that voted against the UNDRIP, and "removed any references to rights of indigenous peoples and the UNDRIP" from the UNFCCC COP 14 text.

## 3.3 Germany's International Climate Initiative

Germany has been supporting REDD+ in developing and newly industrialized countries and transition economies through its bilateral development program ($ 156 million until 2010) and International Climate Initiative ($ 105 million until 2010). It does not, however, have a dedicated REDD+ program. The majority of German funds support bilateral projects and programs implemented with individual countries or regional organizations, with technical cooperation provided by the German Agency for International Cooperation (GIZ) and NGOs. The focus is on readiness, including REDD+ strategy development, capacity building, forest governance reforms and demonstration activities. The program also attempts to maximize multiple benefits for biodiversity. Main bilateral programs include Indonesia, Brazil, Bolivia, Lao PDR, Vietnam and Ecuador. The International Climate Initiative also supports the FCPF and the REDD+ Partnership.

**Content and Application**

- **Safeguards and standards**: Germany does not have a specific set of safeguards or standards for its climate change and REDD+ work. However, existing policies on Overseas Aid must be complied with by all involved agencies (i.e., the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), GIZ and the German Development Bank (KfW)). Within BMZ there is a Program Office for Social and Ecological Standards, which focuses on helping partner countries to improve standards but does not impose conditionalities on aid itself (BMZ and GTZ 2009).
- **Implementation**: In Indonesia, HuMa (2010) made a preliminary assessment of safeguards in REDD+ implementation for the two German programs that include REDD+ activities: FORCLIME (2008−2014) and Merang REDD+ Pilot Project (MRPP 2008−2011). The FORCLIME project document was found to emphasize broad-based participation and the upholding of traditional rights, including specific attention to land titling. However, the implementing organization expressed reluctance to implement tenure reforms, citing the delays that would be incurred. The MRPP was found to involve local communities during implementation rather than during the planning or evaluation processes, as well as to focus on technical and economic issues without addressing issues of rights over forest resources.

## 3.4 Civil Society Initiatives

### 3.4.1 Climate Community and Biodiversity (CCB) Standards

The Climate, Community and Biodiversity Alliance (CCBA) is a partnership among NGOs, research institutions and corporations with the specific objectives of developing and promoting rigorous standards for evaluating "multiple-benefit," land-based carbon projects. The Climate, Conservation and Biodiversity (CCB) Standards of the CCBA are used primarily by project proponents and auditors for design and validation purposes, as well as by investors as part of due diligence. Governments also use the CCB Standards to understand and assess projects within their jurisdiction. The Standards can be applied to any kind of project (agriculture, forestry, other land use; compliance or voluntary) that generates net reductions in greenhouse gases. However, they focus specifically on the certification of social and environmental safeguards and co-benefit standards. They do not result in the issuance of emissions reduction certificates and, therefore, need to be combined with a carbon accounting standard, such as the VCS.

The first draft of the CCB Standards was launched in 2004 and has been field tested in several countries. It was revised in 2005 and the first official version was released. The second version, based on intervening years of experience, was issued in late 2008 (CCBA 2008). The revised version streamlined the original version of the assessment from 17 compulsory and optional "concepts" with their accompanying indicators to 14 compulsory "concepts." It also included three newly introduced optional "gold standard" concepts for delivering exceptional climate change adaptation, community and biodiversity benefits.

**Content and Application**

- **Organization**: The CCB Standard is organized into five sections that broadly relate to the sections of a project design document. Four of the sections are mandatory (General, Climate, Community and Biodiversity) and one is optional (the Gold Level). Within these sections, there are 17 concepts and 78 indicators (of which 10 and 27, respectively, relate to social issues). The General and Climate concepts relate to project and carbon criteria, and the Community and Biodiversity concepts are closer to safeguards.
- **Rules**: In June 2010, the CCBA issued Rules for Use of the CCB Standards. They are applied through two processes: validation of designs and verification of performance. The standards should thus be used early in a project's design phase. Once a project has been designed, a third-party evaluator will use indicators to determine if individual criteria are satisfied and whether or not the project can be validated by the CCBA. Validation assures third parties that the project has been well designed, is suitable to local conditions and is likely to achieve significant climate, community and biodiversity benefits. The Standard operates on a point system, providing incentives for compliance and "going beyond the minimum." Stakeholder participation is mandatory and must be documented. Major negative impacts that cannot be mitigated will lead to project disqualification. To maintain its CCB Validation Status, a project must be verified by a CCBA-approved auditor[27] every five years.
- **Widespread use**: The CCB Standards have become the most widely used and respected international standard for the multiple benefits of land-based carbon projects. As of 2010, there were 90 projects in development; 44 in the process of validation and 19 fully validated projects. Unfortunately, none have reached the five-year duration for verification, so lessons on implementation are not available. Data on costs and rejection rates are not available.

**Core Members of the CCBA are** The Nature Conservancy (TNC), Rainforest Alliance, Wildlife Conservation Society (WCS), Conservation International (through its Center for Environmental Leadership in Business) and CARE International.

**Advisors to CCBA include** the international research organizations CATIE, CIFOR and ICRAF.

**The CCBA is sponsored by** multinational corporations, including Weyerhauser, Intel, Hyundai, Kraft, SC Johnson, BP, as well as the philanthropic foundation, Blue Moon.

[27] 15 companies have been approved by CCBA to provide auditing services.

### 3.4.2 REDD+ Social and Environmental Standards (REDD+ SES)

The REDD+ SES have been under development since 2005 to encourage adaptable national or jurisdictional level REDD+ standards through an inclusive process that engages a range of participants, including governments, NGOs, civil society organizations, Indigenous Peoples' organizations, international policy and research institutions and the private sector. The process is facilitated by CARE International and the CCBA. The initiative was formed in response to the perception that existing multilateral safeguards (i.e., the UNFCCC, the FCPF and UN-REDD) are confusing to many implementing stakeholders. To address this issue, the REDD+ SES aim to set out a clear, easy-to-follow system of standards for use by governments, NGOs, financing agencies and other stakeholders that comply with the minimum official safeguards for REDD+ emerging from UNFCCC negotiations. At the same time, the REDD+ SES aim to define and build support for a higher level of social and environmental performance from national or jurisdictional REDD+ programs. They provide guidance to assist with REDD+ design and also provide a mechanism for reporting on the social and environmental performance of REDD+ programs and assessing conformance with respect to requirements of the standards. This link between the design and implementation phases is needed to ensure consistency in countries where different mechanisms and sources of funding are used for readiness preparation and implementation. The REDD+ SES are entirely voluntary and create a common platform for comparison and assessment, which provides confidence for potential investors.

**Content and Application**

- **Principles and criteria**: The REDD+ SES are a set of eight principles ("intent" of the standards), 34 criteria ("content" of the standards) and 98 indicators (measurable parameters), of which seven principles, 31 criteria and 82 indicators apply to social issues. The indicators, which include both process and outcome parameters, are explicitly intended to be adapted to individual country contexts.
- **Process**: The REDD+ SES also emphasizes procedural rights, benefit-sharing, sustainable development and good governance. It uses multiple criteria and indicators for both processes and content to establish specifics of good practice.
- **Gender**: Although gender is not specifically mentioned, local stakeholders are clearly identified as Indigenous Peoples and local communities and attention is directed to the most vulnerable groups. The REDD+ SES is presently undertaking a review of how it addresses gender and will include consideration of gender in the next version of the standards.
- **National ownership**: REDD+ SES provides a credible, multi-stakeholder-driven international standard that requires the creation of a country-level, multi-stakeholder Standards Committee and Facilitation Team to adapt the generic international indicators and assessment methods to the national context.
- **Monitoring**: A monitoring plan format has been created that requires identification of what specific information will be collected, from which source, by what methods, and by whom for each monitoring indicator. There is no strategy or methods for assessing compliance with the standard.
- **Piloting**: The REDD+ SES were originally being piloted in five countries in which the national government has made considerable progress towards developing their REDD+ program and shows commitment to social and environmental safeguards (Ecuador, Nepal, Tanzania, Brazil - state of Acre, and Indonesia - Central Kalimantan). Nine other countries or states have expressed interest in joining the initiative.

### 3.4.3 Brazilian Civil Society Initiative

In 2009, representatives of Brazilian civil society expressed concerns over the social risks of REDD+ and proposed that they would prepare a document on the social and environmental safeguards that would be developed through a multi-stakeholder, participatory process that could serve as a national reference for REDD+ activities. A committee of representatives from civil society organizations, social movements, research institutions and the private sector facilitated a year-long work program, resulting in a set of eight principles and 27 criteria (see Appendix 2), which define minimum standards to be complied with in any REDD+ project and the national program. Although government did not participate directly, key agencies were kept fully informed throughout the process. The team also produced a guide for others wishing to follow a similar bottom-up approach for safeguards development (Bonfante et al. 2010). To ensure transparency, participation, and credibility of the safeguards, the process complied with the recommendations of the

ISEAL Alliance, an international organization that defines good practices in the processes of development of social and environmental standards.[28]

**Content and Application**

- **What is included**: Brazilian civil society's "Principles for Social and Environmental Safeguards" includes principles relating to legal compliance, rights recognition and guarantees, benefit sharing, economic sustainability, livelihood improvement, poverty alleviation, environmental conservation and recovery, participation, monitoring, transparency and governance. It is unclear to what extent these safeguards have been adopted by REDD+ stakeholders, nor the governments' reaction.
- **How used**: the Brazilian National Bank for Economic and Social Development (BNDES), the manager of the Amazon Fund for performance-based REDD+ payments, states that it is using the Principles for Social and Environmental Safeguards as a reference, but not specifically upholding them (Weguelin 2011). BNDES has its own general Protocol, which requires them to pursue banking policies and practices that are "pioneering, multiplying, demonstrative, or exemplary in terms of socio-environmental responsibility."

### 3.4.4 HuMa: Human Rights-Based Safeguards for REDD+ in Indonesia

**Background**

The HuMa social safeguards were designed by Indonesia's Civil Society Network for Climate Justice for climate change mitigation and adaptation in general and for REDD+ in particular (Steni 2010). They adopted a human rights-based approach for two related reasons. First, in the past, rights frequently have been disregarded and people were met instead by intimidation and violence. Second, REDD+ remains entrenched in past policy regimes and laws, which marginalize forest-dependent peoples.

**Content and Application**

- **Mechanisms for handling objections in safeguard monitoring**: The HuMa safeguards do not provide indicators and proposals on monitoring, but it does include "Objection Settlement Guidelines" for handling complaints related to MRV of REDD+ projects, including safeguards due to the relevance of this theme to benefit sharing. The proposal envisions an Objection Settlement Institution, with powers to hear disputes over the methods of data collection, presentation of facts and data, evaluations based on the data, dissemination of reports and distribution of benefits based on them. If irregularities are revealed, the Objection Settlement Institution will be empowered to order a re-verification. If disputes arise, they may be taken to an Objection Settlement Committee for resolution.
- **HuMa's human-rights based approach to safeguards**: Their approach is based on the following

  nine rights: (1) right to information; (2) procedural right to participate; (3) benefit-sharing; (4) right to forest resources; (5) rights over values and customs relating to forests; (6) rights to compensation and environmental restoration; (7) rights to determine or decline Free, Prior and Informed Consent; (8) right not to be terrorized and to have protection under the law; and (9) the right to a healthy environment.

[28] ISEAL Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards, Version 4, January, 2006; ISEAL Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards, Implementation Manual, 2006. www.isealalliance.org.

# APPENDIX 2 OTHER SYSTEMS WITH LESSONS RELEVANT FOR REDD+ SAFEGUARDS

## 1.0 FOREST STEWARDSHIP COUNCIL: FOREST MANAGEMENT CERTIFICATION SCHEME

The Forest Stewardship Council (FSC) is one of a number of certification schemes for sustainable forest management standards that can help inform the development and application of safeguards for REDD+.
FSC was established in 1993, in response to concerns over global deforestation and illegal logging and the failure of governments to act. FSC is an international not-for-profit multi-stakeholder organization promoting responsible management of the world's forests through standard setting for forest management and chain of custody, independent certification, and labeling of forest products. This certification system empowers customers around the world to make responsible purchasing decisions, and thus provides forest owners incentives for sound management. As of August 2011, over 1,000 forest operations were FSC certified, representing 140 million hectares of forests in 79 countries, or 5 percent of the world's production forests. FSC estimates the value of its labeled sales at over $ 20 billion. However, over 80 percent of certified forests are in North America and Europe.

**Content and Application**

- The FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship (Version 4, 2002) describe how forests can be managed to meet the social, economic, ecological, cultural, and spiritual needs of present and future generations. They were developed through a multi-stakeholder process, and include managerial aspects as well as environmental and social standards. The FSC standard is based on 10 principles regarding compliance with laws and FSC principles; tenure and use rights and responsibilities; Indigenous Peoples' rights; community relations and workers' rights; efficient use of forest benefits; reduction of environmental impact; management plans; monitoring and assessment; maintenance of high conservation value forest; and special provisions regarding plantations. The principles and criteria are intended to be outcome-focused and performance-orientated, not technically prescriptive.
- The FSC system is hierarchical. There are 10 principles, for which there are 57 more specific criteria,[29] together making up the International Standard. For each criterion there are several indicators and each indicator, in turn, has "verifiers," which are key points that auditors use when assessing forests for certification. Following a prescribed multi-stakeholder process, a country can create its own national standards of indicators and verifiers. FSC's approach gives scope for distinguishing between general indicators and additional indicators appropriate to large-scale forest operations. In all, there are 298 generic indicators (FSC 2010).
- In the absence of a national standard, certification bodies can adapt the international standards—approved by FSC—to local conditions, and then certify forests according to them. These standards are known as 'locally adapted generic standards' or 'interim standards' and make up the majority of FSC's standards. FSC is in the process of creating its own generic standards to increase consistency and robustness of the FSC system globally.
- FSC accredited certification bodies certify and audit each individual forest management operation. If the forest management is in full compliance with FSC requirements, the FSC certificate is awarded. If the forest management is not fully compliant, pre-conditions are noted which must be fulfilled before the FSC certificate can be awarded. If minor non-compliances are noted, the certificate can be issued with conditions that have to be met within a clearly determined timeframe.

[29] Including 10 specific to plantations.

- Subsequently, each FSC certificate is audited at least annually. If this reveals points of non-compliance with FSC requirements, Corrective Action Requests are issued, requiring the company to make prescribed changes within a given timeframe or else lose its FSC certificate.

**Key Points**

Phased Approach to Certification: Modular Implementation and Verification

FSC considers a "phased approach to certification" recognizing that the process of implementing sustainable forest management standards is very challenging. Some criteria are difficult to achieve in the short-term, so a phased approach is needed to make certification more accessible to managers around the world, and to provide graduated incentives for improvement. There is a process for getting FSC certified for "controlled wood," prior to getting full FSC certification for timber from sustainably managed forests.

For the WWF-Ikea partnership on forest management, Proforest developed a Modular Implementation and Verification system for use with FSC Principles and Criteria (Nussbaum et al. 2003). The standards are organized into modules, with guidance for achieving them, and operators can approach them in the order that suits their situation. This flexible scheme employs a three-stage process towards certification: (1) baseline assessment of the forest operation; (2) development of an action plan to improve the situation, applying the modules; and (3) implementation of the action plan, with periodic audit of progress. The baseline assessment is compatible with enforcement of "minimum entry requirements."

Costs

The costs of initial FSC certification and auditing are estimated at $ 3.3 – 24/ha for Nordic countries, and probably much more for developing countries. This estimate does not include the preparations for the audit. Such sums would likely be insupportable for REDD+.

Maintaining Standards and Grievance Mechanisms

Despite being the best known forest certification and product labeling organization, established for over 15 years, FSC and its certification bodies have come under considerable criticism in recent years, for failing to adequately uphold its standards, having an obstructive "complaints" management system. In some cases, it has been accused of "green-washing" for big corporate clients.[30] Without going into the evidence for or the causes of the problems, it is worth noting that these problems exist, even working in a politically uncontested domain, executed by "reputable" commercial companies.

## 2.0 FAIRTRADE STANDARDS

Fairtrade International was established in 1997, building on decades of fair trade initiatives by Max Havelaar, Oxfam, and others. In January 2004, it was divided into two independent organizations: Fairtrade International (FLO), which sets Fairtrade standards and provides producer business support, and FLO-CERT, which inspects and certifies producer organizations, employing independent auditors.

Fairtrade standards are based on international conventions and assume adherence with national legislation; generic standards are adapted for different commodities and sectors, employing multi-stakeholder, participatory processes. There are two types of Fairtrade standards: standards for small producers' organizations and for hired labor situations. Fairtrade standards for small producers' organizations are of interest to the REDD+ safeguards debate, as they deal with internal capacity building and the democratic governance of producer groups.

**Content and Application**

There are 18 principles to the generic small producers' organizations standards, organized in four sections, dealing with social development (four principles), socio-economic development (two principles), environment (six principles), and labor (six principles). The social standards are looked at in more detail.

[30] See www.fsc-watch.org.

1. Social Development

*1.1 Fairtrade adds to Development*
Fairtrade should lead to the demonstrable empowerment and environmentally sustainable social and economic development of the producer organization and its members, and through them, of the workers employed by the organization or by the members and the surrounding community.

*1.3 Democracy, Participation and Transparency*
The organization must be an instrument for the social and economic development of the members, and the benefits of Fairtrade must reach the members. Therefore, the organization must have democratic structures in place and a transparent administration. FLO follows ILO Recommendation R193 "on the promotion of cooperatives," which is based on the cooperative principles of "voluntary and open membership, democratic member control, member economic participation, autonomy and independence, education, training and information, cooperation among cooperatives, and concern for the community." FLO extends these principles to primary producer organizations (cooperatives, associations, or other types of organizations) and to umbrella organizations (where they exist).

*1.4 Non-Discrimination*
FLO follows the Universal Declaration of Human Rights on ending discrimination, and producer organizations must apply these principles within their own stated rules and regulations.

2. Socioeconomic Development

*2.1 Management of the Fairtrade Price Premium*
Transparent administration of the premium and collective decision making over its use is central to Fairtrade standards.

*2.2 Economic Strengthening of the Organization*
Over time it is expected that being part of Fairtrade acts as a support to the producer organization such that it becomes stronger and more economically sustainable.

**Key Points**

Gradualism in Compliance

Fairtrade standards contain "minimum requirements" that all producer organizations must meet to become certified, as well as "progress requirements" in which producers must demonstrate improvements over time. For example, under Principle 1.4 on Non-Discrimination, there is a "minimum requirement" that the organization does not discriminate against members or restrict new membership on the basis of race, color, sex, etc., as well as a "progress requirement" to put in place programs to improve the social and economic position of disadvantaged/minority groups within the organization (FLO 2009).

Gradualism in Frequency of Audit

In Fairtrade, audits are initially intense and conducted at least annually, as groups establish and strive to fulfill their progress requirements. However, once the groups are functioning well, audits are reduced to once every three years, and then once every five years unless events demand otherwise. This schedule usefully reduces the transaction costs of Fairtrade in terms of money, time, and effort.

Internal Capacity Building and Governance of Groups

Fairtrade puts a lot of effort behind supporting its small producer groups to build capacity for sound internal governance. This approach is a good model for REDD+, as it emphasizes responsibilities as well as rights, and makes clear that the "transformations" expected of governments, etc., will also be expected of them. Moreover, it builds a cascade effect of demonstrating good governance at each level.

## 3.0 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY

The Convention on Biological Diversity (CBD) of 1992 addresses social issues in ways relevant to the UNFCCC and REDD+. In its Preamble, and various Articles, the CBD recognizes the dependency of indigenous and local communities on biological diversity and the unique role these communities play in conserving life on Earth. Article 20 states that economic and social development and poverty eradication are the first and overriding priorities of the developing country partners, and international support needs to be tailored accordingly.

Article 8 (j) promotes and protects the rights of Indigenous Peoples and local communities over their traditional knowledge, innovations, and practices. The fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources is one of three core objectives of the Convention, and years of work went into the elaboration of the Nagoya Protocol (2010) on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization. Measures include the requirement to obtain prior informed consent from indigenous and local communities for accessing and using their genetic resources or traditional knowledge, and equitable sharing of benefits that arise from its use.

The Akwé: Kon Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessments (CBD 2004)[31] emerged from work elaborating on Article 8 (j). The Guidelines are voluntary, and designed to complement existing national impact assessment procedures by providing a collaborative framework within which multiple stakeholders, including governments, indigenous and local communities, decision makers, and managers can address key issues.[32]

In addition, the International Indigenous Forum on Biodiversity, formed in 1996, comprises representatives from indigenous governments, indigenous NGOs, and indigenous scholars and activists. It acts as a key forum for indigenous lobbying of the CBD and is an official advisory body to the CBD.

## 4.0 WWF FOREST CARBON STANDARD ASSESSMENT: A "META-STANDARD"

Like REDD+ SES, the WWF's Forest Carbon Standard Assessment (2010) is a response to the bewildering array of voluntary standards available. But rather than develop its own standard, WWF limits its engagement to developing a "meta-standard" or a standard about standards, and proposes no role for itself in validating projects, verifying compliance during implementation, doing carbon MRV, or issuing credits. The Assessment is effectively a list of attributes to assist carbon project proponents to identify a credible and effective standard to use, and represents WWF's minimum expectations of a good forest carbon standard. The assessment builds on existing standards (including CCBS and VCS) and a range of WWF initiatives and social policies.[33] It covers the carbon standards as well as the social and environmental standards, and is of further interest to the discussion of safeguards for its integration of verification and monitoring, and inclusion of a timeline for applying different components.

**Content and Application**

WWF's model of seven principles aims to help identify a credible carbon standard. The principles most directly related to social standards for REDD+ include:

<u>Principle 2: Social and Environmental Impacts</u>

The principle calls for prior assessment of social and environmental project impacts and identification of mechanisms for avoiding adverse effects on communities and the environment.

<u>Principle 4: Social and Environmental Performance</u>

Social and environmental safeguards included in the project design phase are being followed through during project implementation.

---

31 Full title is. Akwé: Kon (pron: agway goo) Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessments Regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities.

32 (a) Support the full and effective participation and involvement of indigenous and local communities in screening, scoping, and development planning exercises; (b) properly take into account the cultural, environmental, and social concerns and interests of indigenous and local communities, especially of women who often bear a disproportionately large share of negative development impacts; (c) take into account the traditional knowledge, innovations, and practices of indigenous and local communities as part of environmental, social, and cultural impact-assessment processes, with due regard to the ownership of and the need for the protection and safeguarding of traditional knowledge, innovations, and practices; (d) promote the use of appropriate technologies; (e) identify and implement appropriate measures to prevent or mitigate any negative impacts of proposed developments; and (f) take into consideration the interrelationships among cultural, environmental, and social elements.

33 The WWF Indigenous Peoples' Policy (1996, updated 2008) used UNDRIP and ILO 169 as its starting point, and built in safeguard requirements relating to risks of conflict and negative impact, and applied principles of proactive collaboration, recognizing IPs as stewards of high biodiversity areas. In addition, WWF has a Poverty Policy (2009) and a Human Rights Framework (2009).

Principle 7: High-Quality Design of the Standard Itself and Its Accreditation Systems
The standard system and its accreditation systems are themselves designed according to recognized quality criteria, to ensure strong credibility and effectiveness.

The WWF assessment further elaborates on the desired attributes of standards for the treatment of social (and environmental) impacts (Principles 2 and 4), stating first and foremost that there should be criteria to ensure the project has a net positive social impact, and that rights of Indigenous Peoples should be upheld, in line with ILO 169 and UNDRIP.

**Key Points**

The WWF model includes two useful innovative attributes: explicit "drop out criteria," effectively cancelling the project if they are not met (e.g., FPIC) and guidance on legitimate representation among participating communities (to avoid local elite capture).

Like REDD+ SES, the WWF system risks being too comprehensive, as it incorporates elements of CCBS, VCS, and forest certification. No existing standard meets WWF's requirements, so a project proponent would have to go to the additional expense of combining two or more standards.

## 5.0 AFFORESTATION/REFORESTATION CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM: EXPERIENCE ENSURING SOCIAL BENEFITS

In the absence of experience in applying REDD+ safeguards, the limited experience with land-based mitigation projects that has been gained through Afforestation Reforestation Clean Development Mechanism (A/R CDM) since 2004 can be examined.

The UNFCCC agreed on the modalities of A/R CDM projects at the 9th and 10th Conferences of the Parties in Milan (2003) and Buenos Aires (2004). As of March 2012, there were 21 registered A/R CDM projects globally, and three more pending registration.[34] This low uptake partly reflects the high transaction costs involved in establishing a project and the technically complicated project documents and monitoring and evaluation requirements. It also reflects the fact that A/R CDM projects generate only temporary credits, which are not accepted in the EU-Emissions Trading Scheme[35] (Rocha 2008). REDD+ is likely to be more complicated than CDM, as it involves national-level accounting. It remains unclear whether or not REDD+ credits will be permanent.

As the "D" in CDM suggests, the mechanism was supposed to be about both development and emissions reductions, but CDM as a whole has not delivered its promised "development dividend."[36] The COP 9 decision on implementation modalities for A/R CDM left the responsibility for design and implementation of the sustainable development components to the host country, through application of national environmental impact assessment procedures. Performance has been mixed. Few countries developed the necessary criteria to screen projects, and fewer still included any social criteria. Serious financial and capacity constraints limited the success. Kelly (2010) concludes that this demonstrates the need for REDD+ to have minimum universal standards for program and project approval, enforceable at the international level.

A review (Rocha 2008) found that all types of CDM projects have consistently failed to deliver such development and sustainability benefits, and other studies (Holm Olsen 2008, Sutter and Parreño 2007) have concluded that there has been a trade-off between supplying cheap emission credits and the promotion of sustainable development, and that the former goal has taken precedence. The projects delivering most of the emission reductions have scored badly on development sustainability. This situation has given some credence to critics who claim that carbon offsetting enables developed countries to acquire cheap carbon offsets while the developing host nations gain little, and is a cautionary precedent for REDD+ (Rocha 2008).

---

34 http://greencleanguide.com/2011/01/15/afforestation-and-reforestation-ar-cdm-projects/. In August 2010, eight months earlier, there was only one registered project.

35 This is because of doubts about permanence of the emissions reduction and leakage.

36 CDM does include some project types, such as nuclear power and N2O, for which it is inherently difficult to deliver sustainable development benefits, and at the time of the review, there was only one A/R CDM project.

There are no reviews specifically of the social impacts of A/R CDM; two projects are discussed here as an illustration. The first (and up until 2011 the only) A/R CDM project was the Guangxi Watershed project in southern China (UNFCCC Ref No 0547). Registered in 2006,[37] this project proposed to reforest 4,000 ha of degraded agricultural land to mixed tree plantations. Five thousand farming households contributed land to the project, and three main benefits were to accrue to them over the 30-year life of the project: i) income—a $ 34/year increase in income—a 28 percent increase; ii) 40 new permanent jobs and 5 million days of temporary employment (average of 33 days/household/year); and iii) firewood. The actual realized benefits appear minimal. To date, no monitoring has been conducted to determine whether any benefits have been delivered.

In Andhra Pradesh in India (UNFCCC Ref No: 2241[38]), for a 3,000 ha reforestation project planting the land of 3,300 tribal farmers, the benefits to the participants were not specified, but it was made clear that benefits from sale of Certified Emission Reductions would be distributed after subtracting the costs of developing the project by the proponent, a paper company. Monitoring was conducted in 2010, but the A/R CDM monitoring format focuses entirely on biomass and carbon, and does not actually cover social issues, so there was no scope for mentioning benefits or beneficiaries. Unless carefully designed (and perhaps even if), the transaction costs of REDD+ are likely to absorb much of the funding that would otherwise provide communities with the benefits and incentives they need.

One feature of the CDM (and other Multilateral Environmental Agreements (MEAs), like CBD, above), particularly interesting for REDD+, is its compliance mechanism. Many MEAs call for Parties to report on their implementation to the Conference of the Parties. In addition, a few have established specialized bodies and procedures tailor-made to deal with any cases of non-compliance that may arise. The UNFCCC has its "Kyoto Compliance Committee" and under it, an "Enforcement Branch," which assesses compliance using reports from the Parties themselves, but also receiving information from competent intergovernmental organizations and other Parties. It was intended that countries deemed to have failed to meet their emissions targets by the end of the first commitment period (2012) would have to make up the difference plus a penalty of 30 percent in the second commitment period, and their ability to sell credits under emissions trading would also be suspended.

37 http://cdm.unfccc.int/filestorage/D/J/7/DJ7K6D4ZJT9DRJJWBS45EHG0YO8KIW/PDD_GSP.pdf?t=WjB8bHNwamphfDD2mKGnuUcZDVgUzq5iLBiZ.

38 http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/BVQI1222275709.04/view.

**Tetra Tech**
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, VT 05402
Tél. : (802) 658-3890
Fax : (802) 658-4247
**www.tetratechintdev.com**