



Octobre 2024

# Étude sur le soutien aux droits des peuples autochtones et des communautés locales dans le contexte de la REDD+ en République démocratique du Congo, en Indonésie et au Pérou

## Une étude comparative assortie de recommandations pour des progrès significatifs

Tamara Lasheras,<sup>1</sup> Juan Pablo Sarmiento Barletti,<sup>1</sup> Anne M. Larson,<sup>1</sup> Ade Tamara,<sup>1</sup> Nining Liswanti,<sup>1</sup> Sandra Rodríguez<sup>2</sup> et Marie-Bernard Dhedya Lonu<sup>2</sup>

### Résumé

- Les garanties de Cancún ont été établies dans le but (au minimum) d'empêcher les effets les plus néfastes (« ne pas nuire ») sur les territoires, les moyens de subsistance et les modes de vie socioculturels des peuples autochtones et des communautés locales (PA et CL) qui assurent l'intendance des forêts où des interventions REDD+ sont mises en œuvre. Ces garanties doivent cependant être interprétées par chaque pays en fonction de son propre cadre juridique et de ses priorités politiques.
- L'analyse comparative des droits des PA et CL dans le cadre juridique et des politiques menées en République démocratique du Congo (RDC), en Indonésie et au Pérou (trois des quatre pays où se trouvent les plus grandes superficies de forêts tropicales), révèle différents niveaux de reconnaissance et de respect des droits des PA et CL dans le contexte de la REDD+.
- Les différents engagements pour les droits des PA et CL, ainsi que la divergence des droits reconnus en vertu d'accords internationaux (comme la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones) indiquent que le passage de garanties qui « ne nuisent pas » vers des garanties qui visent à « mieux faire » sera complexe et inégal.
- « Mieux faire » nécessite davantage d'efforts, à commencer par reconsidérer les porteurs de projets REDD+ en tant que détenteurs d'obligations et les communautés comme des détenteurs de droits dotés des capacités et des mécanismes permettant de demander des comptes (par ex. le contrôle des obligations inhérentes aux droits, dont l'accès à la participation et aux bénéfices).
- Une réflexion approfondie est nécessaire au niveau de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour décider si les garanties devraient « mieux faire ». Ceci exigerait de présenter les niveaux d'ambition de façon plus nette et transparente, et de les accompagner de directives plus claires et strictes pour les pays REDD+, ainsi que d'une surveillance plus rigoureuse de leur conformité.
- La preuve de l'impact des PA et CL en tant qu'intendants des paysages forestiers à forte biodiversité suggère que les garanties pour « mieux faire » par un soutien à l'autodétermination, à l'accès et au contrôle de leurs territoires ancestraux, ne seront pas uniquement transformatrices en termes d'équité, mais qu'elles contribueront également à la réalisation des objectifs plus larges de la REDD+.

<sup>1</sup> CIFOR-ICRAF

<sup>2</sup> Independent consultant

La présente brochure s'inscrit dans le cadre d'une série consacrée aux garanties REDD+, portant plus précisément sur les questions de droit et d'inclusion sociale des femmes et des hommes issus des peuples autochtones et communautés locales (PA et CL) qui assurent l'intendance des forêts où des solutions climatiques sont mises en œuvre. Ces brochures livrent des enseignements pour l'application dans différents contextes nationaux, et présentent aux décideurs et praticiens des preuves factuelles pour tenir compte des implications et avantages de défendre les droits des PA et CL, et de contribuer à la participation de leurs représentants dans les discussions sur les garanties et leur suivi.

## Introduction

Alors que le mécanisme pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière et associé à l'amélioration des stocks de carbone forestier (REDD+) s'oriente vers des paiements basés sur les résultats, il est nécessaire de réévaluer les garanties. Lors de la Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui s'est tenue à Cancún en 2010, sept principes de garantie (appelées « garanties de Cancún ») furent adoptés pour la mise en œuvre de la REDD+, dont deux concernent les peuples autochtones et les communautés locales (PA et CL). Les garanties de Cancún édictent que les pays interprètent ces principes et expriment dans leur législation nationale les notions de « respect » ou de « participation » pour les PA et CL.

Très tôt, les universitaires et les praticiens se sont penchés sur les conséquences potentielles de la REDD+ pour les droits des PA et CL (voir Sarmiento Barletti et Larson 2017 pour une revue). Sans directives appropriées, l'application et la concrétisation des garanties REDD+ varient d'un pays à l'autre, avec des effets différents sur les PA et CL (Jodoin 2017). De fait, l'interprétation nationale et la mise en œuvre des garanties sont fonction de l'interprétation juridique spécifique de ces droits dans le pays, de

l'adoption d'accords internationaux portant sur les droits des PA et CL, et des diverses priorités politiques et économiques. Les préoccupations liées aux garanties portent sur le besoin d'étendre la reconnaissance de ces droits et d'avancer vers la reconnaissance de ces droits, notamment sur les terres et les ressources et sur le plan de la participation (Savaresi 2013 ; Wallbott 2014). En général, ces droits se situent loin de ceux reconnus par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), notamment ceux liés à l'autodétermination. Ce qui est cohérent puisque les décisions de la CCNUCC se réfèrent à la DNUDPA, or les cadres juridiques nationaux sont souvent bien plus restreints.

Tenant compte de la spécificité des processus d'interprétation des garanties nationales et de l'importance reconnue de la place des femmes et des hommes issus des PA et CL dans la réalisation des objectifs REDD+ (ainsi que du climat mondial et de la biodiversité), la présente brochure livre les résultats d'une analyse comparative du soutien aux droits des PA et CL dans les lois et politiques REDD+ en RDC, en Indonésie et au Pérou (Tableau 1). Ces pays sont pionniers dans le développement et la mise en œuvre de la REDD+ et comptent parmi les quatre pays tropicaux où la couverture forestière est la plus étendue. Cette brochure s'appuie sur les publications d'auteurs qui se fondent sur la revue de documents officiels et d'entretiens avec des spécialistes juridiques dans chaque pays.

Tableau 1. Tour d'horizon : Droits des PA et CL dans le contexte de la REDD+

Critère	Note		
	RDC	Indonésie	Pérou
(1) Groupes reconnus par la loi	Partiel (peuples autochtones et communautés locales)	Partiel (communautés coutumières, locales et traditionnelles)	Oui (peuples autochtones)
(2) Garanties de Cancún/SIS	Partiel	Oui	Oui
(3) Préoccupations liées au genre/aux femmes	Partiel	Oui	Partiel
(4) Droits des PA et CL en vertu du droit international	Oui	Partiel	Oui
(5) Droits sur les terres et les ressources	Partiel	Oui	Partiel
(6) Droits des communautés sur le carbone	Partiel	Partiel	Partiel
(7) Consentement libre, informé et préalable (CLIP)	Partiel	Partiel	Oui
(8) Mécanisme formel de partage des bénéfices	Partiel	Partiel	Non
(9) Mécanismes formels de gestion des plaintes	Partiel	Oui	Partiel
(10) MRV des droits et de l'inclusion sociale	Partiel	Partiel	Non

## Méthodes

La présente brochure s'inscrit dans le cadre d'une série consacrée aux garanties REDD+, portant plus précisément sur les questions de droit et d'inclusion sociale des femmes et des hommes issus des PA et CL qui assurent l'intendance des forêts où des solutions climatiques sont mises en œuvre. Elle livre une analyse comparative d'études menées dans trois pays : la RDC (Dhedya et al. 2022), l'Indonésie (Tamara et al. 2022) et le Pérou (Rodriguez et al. 2022). Cette analyse comparative porte sur 10 critères caractérisant le soutien pour les droits des PA et CL dans les systèmes juridiques de ces trois pays. Ces critères sont : (1) la reconnaissance des groupes historiquement sous représentés ; (2) la conformité aux garanties de Cancún ; (3) la reconnaissance des inégalités de genre et/ou de l'inclusion des femmes ; (4) la reconnaissance des droits des PA et CL en vertu du droit international ; (5) la reconnaissance des droits des PA et CL sur les terres et les ressources naturelles ; (6) la reconnaissance des droits des communautés sur le carbone ; (7) la reconnaissance du droit des PA et CL au consentement libre, informé et préalable (CLIP) ; (8) l'exigence d'un mécanisme formel de partage des bénéfices ; (9) l'exigence d'un mécanisme formel de gestion des plaintes ; (10) l'existence de dispositions de mesure, de notification et de vérification (MRV) des droits et de l'inclusion sociale. Nous avons noté chaque critère selon qu'il respecte les lois en totalité, partiellement ou pas du tout.

## Analyse comparative : État du soutien aux droits des PA et CL dans le contexte de la REDD+

### Reconnaissance des groupes par la loi (1) et reconnaissance des droits des PA et CL en vertu du droit international (4)

Les trois pays respectent ces critères, du moins partiellement. La Constitution du Pérou de 1993 reconnaît les PA. Parmi les trois pays, le Pérou est le seul signataire de la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT), que des lois nationales spécifiques ont rendu opérationnelle (par ex. avec la loi sur la consultation préalable). Toutefois, malgré cette reconnaissance officielle et des avancées, on observe de facto une violation des droits des PA, en particulier dans l'expansion des industries extractives et la restriction de l'accès au droit de consultation préalable (Guevara et Cabanillas 2019). La RDC a récemment reconnu les PA par l'adoption en novembre 2022 d'une loi sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones pygmées. Les PA étaient auparavant juridiquement assimilés à des communautés locales. Il sera important de suivre comment la reconnaissance des droits sur la terre et les ressources soutiendra la participation équitable des PA et de leurs territoires dans les efforts REDD+ menés par la RDC. L'Indonésie reconnaît les communautés coutumières,

locales et traditionnelles, mais pas les peuples autochtones conformément aux conventions internationales, car elle reconnaît tous les Indonésiens (à l'exception de ceux d'origine chinoise) comme étant autochtones (IWGIA 2021 ; Simamarta et Sasmitha 2021)

### Garanties de Cancún/SIS (2)

Ces trois pays ont tous progressé dans leurs interprétations nationales des garanties de Cancún. L'Indonésie a été le chef de file dans le développement de son cadre REDD+ (Novyanza et al. 2020), notamment avec l'achèvement de son système d'information sur les garanties (*Safeguards Information System*, ou SIS pour son acronyme en anglais) qui a été légalisé en 2017, bien avant les autres pays REDD+. En outre, la mise en œuvre de la REDD+ en Indonésie a suivi d'autres normes volontaires de sauvegarde et d'autres directives établies par des institutions financières multilatérales (par ex. le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale). En revanche, le Pérou a terminé son SIS en décembre 2021, mais ce dernier doit encore être mis en application. Les spécialistes estiment que l'achèvement du SIS au Pérou a été retardé par des faiblesses institutionnelles et organisationnelles (Rodriguez et al. 2022). La RDC travaille toujours à conformer son SIS aux conditions de paiements basés sur les résultats. Un document préliminaire présenté en avril 2022 doit encore être présenté aux principales parties prenantes à différents niveaux avant d'être soumis à la CCNUCC.

### Équité de genre/inclusion des femmes (3)

Sur la question de l'équité de genre et l'inclusion des femmes, l'Indonésie a réalisé des avancées majeures (satisfaisant pleinement aux critères) par rapport au Pérou et à la RDC (ne satisfaisant que partiellement aux critères). Les trois pays ont ratifié des traités et des conventions y afférents, dont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, ou CEDAW pour l'acronyme anglais), entraînant l'adoption de normes générales pour la promotion et la protection des droits des femmes. Bien que l'Indonésie n'ait pas de loi spécifique pour les droits des femmes, la question du genre est centrale dans son Plan national de développement à long terme pour 2005-2025. Le ministère des Forêts avait alors établi des directives pour une planification et une budgétisation tenant compte du genre en 2011 (Siscawati 2020). Des difficultés demeurent dans la façon de concrétiser les réglementations sur l'égalité de genre, d'aborder les normes culturelles qui empêchent les femmes de participer aux prises de décisions sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, et le besoin de repenser les programmes et activités de développement des capacités qui s'adressent uniquement aux hommes comme chefs de famille (Arwida et al. 2016 ; Liswanti et al. 2020). Dans le domaine des ressources naturelles en RDC, à ce jour, seule la Stratégie-Cadre Nationale REDD+ exige l'intégration



Ramadian Bachtiar/CIFOR

transversale de la question du genre dans les politiques, la planification et la mise en œuvre des projets REDD+. De plus, la nouvelle loi de protection et de promotion des droits des peuples autochtones pygmées évoque les droits des femmes dans un sens général, et échoue à reconnaître que les femmes sont souvent marginalisées en matière d'accès aux terres et aux ressources. Enfin, la loi péruvienne sur les forêts et la faune sauvage établit que, dans la conception et la mise en œuvre des politiques forestières, l'État doit garantir l'égalité d'accès aux ressources, aux opportunités de développement et aux mécanismes de partage des bénéfices avec une approche axée sur l'égalité de genre. La question du genre a également été abordée de façon transversale au cours de l'interprétation des garanties nationales. Toutefois, des difficultés persistent dans la mise en œuvre et la concrétisation peinent à s'imposer puisque les mentions dans les principaux textes politiques doivent encore être traduites dans les faits.

#### Droits sur la terre et les ressources (5)

Le critère sur le droit d'accès à la terre et aux ressources est pleinement rempli en Indonésie, mais partiellement en RDC et au Pérou. La décision n° 35/PUU-X/2012 prise par la Cour constitutionnelle indonésienne en mai 2022 reconnaît les droits fonciers sur la terre et les forêts. Des droits ont également été transférés aux communautés tributaires des forêts dans le cadre du programme de foresterie sociale. Toutefois, l'étude révèle des progrès inégaux dans l'établissement des règlements de districts permettant d'obtenir la reconnaissance des forêts coutumières. Le cadre juridique péruvien

reconnait lui aussi les droits d'accès à la terre et aux ressources des peuples autochtones, mais partiellement. Si diverses lois attribuent des titres de propriété collective aux communautés avec des droits imprescriptibles et insaisissables, la loi sur les forêts et la faune sauvage dispose que les terres forestières relèvent de la compétence de l'État et que les ressources forestières ne sont accessibles que par un système contractuel. Parallèlement, les droits communaux en Amazonie sont uniquement accordés pour les terres à usage agricole, et non pour les forêts, pour lesquelles elles ne peuvent prétendre qu'à un droit d'usufruit (Monterroso et al. 2017). Sur le terrain, les communautés autochtones accèdent et gèrent indistinctement ces deux types de terre. En RDC, la propriété collective de terres acquises conformément à la loi ou la coutume est inscrite dans la Constitution (article 34). Néanmoins, la propriété foncière demeure de la compétence exclusive de l'État. Dans la pratique, les communautés et les particuliers ne peuvent prétendre qu'à des droits de jouissance, d'utilisation, d'usufruit, de passage et de concession sur les terres de l'État. Or, conformément au droit foncier, les droits de propriété collective doivent faire l'objet d'une ordonnance présidentielle, laquelle n'a à ce jour pas encore été rédigée. Les CL peuvent obtenir des concessions forestières assorties de titres perpétuels et imprescriptibles, ainsi que des concessions de conservation, mais les coûts de procédures sont souvent prohibitifs et des compétences sont requises pour leur gestion.

#### Droits des communautés sur le carbone (6)

Aucun des trois pays n'a réglementé les droits des communautés sur le carbone. Il est cependant possible de tirer des interprétations d'après leur législation nationale. En

RDC, l'État est propriétaire des stocks de carbone forestier, mais il reconnaît que les unités de réduction des émissions sont détenues par celles et ceux qui investissent dans la REDD+, dont les communautés locales. Le régime foncier en Indonésie fixe également les droits sur le carbone. Par conséquent, les communautés détenant des permis de foresterie sociale peuvent directement percevoir les bénéfices de la REDD+, comme ce fut le cas dans le cadre des initiatives Plan Vivo (Ditjen PPI 2016). De manière similaire, les droits sur le carbone au Pérou peuvent être liés à la propriété et au régime foncier (RRI 2020). En vertu de la loi sur les forêts et la faune sauvage et de la loi sur les mécanismes de compensation pour les services écosystémiques (loi n° 30215), les services tels que le stockage de carbone sont inhérents au régime foncier des forêts, impliquant que tout détenteur des droits fonciers détient également des droits sur le carbone.

#### Consentement libre, informé et préalable (7)

Le Pérou remplit les critères en ce qui concerne le consentement libre, informé et préalable (CLIP) d'après la loi sur la consultation préalable et ses règlements. Le processus d'interprétation nationale des garanties n'intégrait pas un processus de consultation, mais un sous-comité technique des garanties était composé d'organisations autochtones. Pour autant, si la participation et l'implication d'organisations autochtones nationales installées à Lima ont été activement soutenues, cela n'a pas été le cas pour les organisations infranationales et locales (DAR 2019). L'Indonésie et la RDC ont partiellement rempli les critères. La RDC apporte peu de références au CLIP dans l'arrêté ministériel de 2018 sur l'approbation des projets d'investissement REDD+, ou dans la récente loi sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones pygmées. Néanmoins, cette dernière exige le consentement préalable des PA pour la création d'aires protégées sur leurs terres, que cela affecte directement ou indirectement leur mode de vie. En Indonésie, le CLIP a été mis en œuvre en tant qu'élément de normes de certification, mais il n'existe aucun cadre spécifique visant le CLIP, et l'aspect juridique est abordé séparément dans différents règlements.

#### Mécanisme formel de partage des bénéfices (8)

On constate des différences entre les pays sur le sujet des mécanismes de partage des bénéfices. L'Indonésie dispose d'un mécanisme formel, développé pour le programme du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (Forest Carbon Partnership Facility, ou FCPF pour l'acronyme anglais) au Kalimantan oriental, et pour l'initiative du Fonds BioCarbone pour les paysages forestiers durables dans la province de Jambi. Le pays a également créé l'Agence de gestion des fonds environnementaux pour gérer les fonds dédiés au climat, y compris ceux liés à l'accord de paiement pour la réduction des émissions (*Emission Reductions Payment Agreement*, ou ERPA pour l'acronyme anglais) avec le FCPF. La RDC a élaboré un mécanisme qui régit les dispositions

de distribution de la part de l'État des produits REDD+ et impose aux investisseurs REDD+ qu'ils négocient avec les parties prenantes des plans de partage des bénéfices. Ce mécanisme n'entrera en vigueur que lorsqu'il sera publié au Journal Officiel. Quant au Pérou, bien que son mécanisme de partage ne soit pas encore achevé, la loi sur les forêts et la faune sauvage stipule que les détenteurs de droits forestiers peuvent percevoir les bénéfices issus de dispositifs de paiement pour services écosystémiques. Reste à voir comment ce principe sera intégré au mécanisme officiel.

#### Mécanisme formel de gestion des plaintes (9) et MRV des droits et de l'inclusion sociale (10)

Le mécanisme de plaintes et de réparation de l'Indonésie a été mis en œuvre pour la REDD+, celui du Pérou est terminé mais n'a pas encore été testé, et celui de la RDC n'a pas encore été formellement intégré à son cadre REDD+. Le mécanisme formel de gestion des plaintes et de réparation de l'Indonésie a été élaboré pour la REDD+ et s'est inspiré des systèmes nationaux existants aux échelons du village, de la province et du pays. Il est lié à la composante MRV (mesure, notification, vérification) de la REDD+ inscrite dans le dispositif d'information sur les garanties de l'Indonésie. La RDC a intégré un mécanisme de résolution des conflits et des différends dans son cadre national REDD+, et quelques initiatives de résolutions de conflits ont été observées dans les premières initiatives REDD+. Enfin, le Pérou a conçu un mécanisme de plaintes dans le cadre de son module d'information sur les garanties qui a été soumis à un processus participatif pour recueillir des avis et améliorer ses performances.

#### Conclusions

Les garanties de Cancún ont été présentées comme le principal mécanisme de prévention des effets les plus néfastes sur les territoires, les moyens de subsistance et les modes de vie des PA et CL qui assurent l'intendance des forêts où la REDD+ est mise en œuvre. Notre analyse montre que malgré les références aux accords internationaux sur les droits des PA et CL dans les documents REDD+ de la CCNUCC, les progrès à l'échelle nationale varient selon le soutien et le respect de ces droits, en fonction des interprétations faites par chaque pays.

D'après nos résultats en RDC, en Indonésie et au Pérou, pour que les garanties atteignent au minimum un niveau « qui ne nuit pas », plusieurs réformes seront nécessaires pour s'aligner sur les principes internationaux de la REDD+.

En Indonésie, les communautés reconnues disposent de droits étendus sur les terres et les forêts (par ex. au travers de dispositifs du programme de foresterie sociale), mais ce faisceau de droits se retrouve fragmenté et dispersé dans différents textes d'application. En dépit d'avancées dans le développement d'outils destinés à soutenir la mise en œuvre de la REDD+, y compris la réalisation de son SIS, il sera important de voir comment le cadre juridique sur les

Tableau 2. Synthèse : État des droits des PA et CL en RDC, en Indonésie et au Pérou (Dhedy Lonu et al. 2022 ; Rodríguez et al. 2022 ; Tamara et al. 2022)

Critères	RDC	Indonésie	Pérou
(1) Groupes historiquement sous-représentés reconnus par la loi	Aucune loi ne mentionne formellement la notion de « peuples autochtones ». Ils sont généralement considérés par d'autres catégories, les communautés locales en particulier, auxquelles ils sont souvent assimilés. Des progrès sont attendus avec la récente loi sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones pygmées.	La Constitution de 1945 reconnaît et respecte les droits des communautés coutumières, locales et traditionnelles. De récents règlements définissent les communautés coutumières (par ex. la loi sur l'environnement et la loi sur la foresterie). Les peuples autochtones ne sont pas reconnus en vertu des conventions internationales ; tous les Indonésiens (à l'exception de ceux d'origine chinoise) sont reconnus comme autochtones.	La Constitution de 1993 protège la pluralité ethnique et culturelle et reconnaît le droit de propriété communale sur les terres ; l'identité juridique des communautés paysannes et autochtones (dans les Andes et en Amazonie, respectivement) ; l'autonomie dans leur organisation ; la juridiction des communautés pour les activités menées sur leurs territoires. Ces dispositions sont mises en œuvre par différentes lois (par ex. la loi sur la consultation préalable).
(2) Garanties de Cancún/SIS	SIS a été validé en avril 2022 pour renforcer son éligibilité aux paiements basés sur les résultats. Il doit encore être communiqué aux parties prenantes au niveau national, puis soumis à la CCNUCC.	Le SIS consiste en 7 principes, 17 critères et 32 indicateurs destinés à aider les porteurs de projets REDD+ à réaliser des auto-évaluations et des rapports sur la mise en œuvre des garanties. Le SIS REDD+ a été testé dans les provinces de Jambi et du Kalimantan oriental.	Le SIS (présenté en décembre 2021) se compose de trois éléments principaux : 1) un portail sur les garanties ; 2) une application MIS (Module d'information sur les garanties, MIS étant son acronyme en espagnol) sur laquelle les utilisateurs peuvent enregistrer comment les initiatives REDD+ respectent les garanties ; 3) un mécanisme de plaintes. Son développement repose sur un processus de consultation des parties prenantes, notamment des organisations des peuples autochtones.
(3) Préoccupations liées au genre/aux femmes	Ratification de conventions et traités internationaux (CEDAW, etc.) et adoption de normes générales de promotion et de protection des droits des femmes Bien que les lois sur les ressources naturelles ne mentionnent pas clairement ou spécifiquement les droits des femmes, la Stratégie-Cadre Nationale REDD+ impose l'intégration d'une dimension sur le genre dans toutes les mesures politiques, la planification et la mise en œuvre des projets REDD+.	La Constitution de 1945 rappelle que tous les citoyens sont égaux devant la loi et la question du genre fait partie intégrante du Plan national de développement à long terme pour 2005-2025. Une identification des dépenses attentive au genre a été menée dans sept ministères en 2010. Le ministère de la Foresterie a émis le règlement ministériel n° P. 65/2011 en 2011 qui fixe des directives pour une planification et une budgétisation tenant compte du genre, modifié par règlement ministériel n° P.31/2017 pour soutenir la mise en œuvre de la parité homme-femme dans les secteurs de l'Environnement et de la Foresterie.	La loi sur les forêts et la faune sauvage stipule que l'État doit garantir l'égalité des conditions d'accès aux ressources, aux opportunités de développement et aux mécanismes de partage des bénéfices avec une approche axée sur l'égalité de genre. Le ministère de l'Environnement a élaboré un plan d'action genre et changement climatique visant à intégrer une démarche attentive au genre dans les instruments politiques et de gestion sur l'adaptation et l'atténuation du changement climatique. La question du genre est également abordée de façon transversale dans les processus de mise en œuvre des CDN et d'interprétation nationale des garanties, mais elle doit encore être traduite dans les faits.
(4) Droits des PA et CL en vertu du droit international	Pacte international relatif aux droits civils et politiques, DNUDPA, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention sur la diversité biologique, et Protocole de Nagoya, signés et ratifiés, tous ayant inscrit le droit à l'autodétermination, ainsi que la promotion et la protection des minorités, notamment des PA et CL.	L'Indonésie est signataire de la DNUDPA, mais n'a pas ratifié la Convention n° 169 de l'OIT car le gouvernement estime que la définition des peuples autochtones est inappropriée au contexte indonésien.	Signataire de la Convention n° 169 de l'OIT (ratifiée en 1994), DNUDPA, Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones de l'OEA, et de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO.
(5) Droits sur les terres et les ressources	Reconnaissance de la propriété collective acquise conformément à la loi ou la coutume. Néanmoins, la propriété foncière demeurant compétence exclusive de l'État, les communautés et les particuliers ne peuvent prétendre qu'à des droits de jouissance, d'utilisation, d'usufruit et de concession sur les terres de l'État. Le Code forestier et les décrets sur la forêt communautaire autorisent les communautés locales à obtenir des concessions forestières assorties de titres perpétuels et imprescriptibles. Les communautés locales peuvent obtenir des concessions de conservation par lesquelles les pouvoirs publics leur confient (en totalité ou partiellement) l'exploitation et la gestion des ressources forestières et de la faune sauvage. Ces concessions restent néanmoins compliquées à mettre en œuvre par les communautés en raison des coûts, des procédures et des compétences requises.	Les forêts coutumières, auparavant classées dans la catégorie des forêts de l'État, sont aujourd'hui reconnues comme propriété collective des communautés coutumières. Les groupes des communautés locales et coutumières peuvent désormais demander des permis de foresterie sociale. Pour être éligible, une communauté doit s'appuyer sur une réglementation infranationale qui reconnaît son existence en tant que communauté coutumière. Les progrès dans la reconnaissance ont été inégaux à travers le pays.	Les droits communaux sur la terre sont reconnus comme imprescriptibles et insaisissables. Toutefois, les droits communaux ne peuvent être attribués que sur les terres classées comme appropriées pour l'agriculture et les pâtures, alors que les peuples autochtones ne peuvent prétendre qu'à des droits d'usufruit sur les terres classées comme forêts. La procédure d'accès à ces types de contrat est complexe et excessivement réglementée, forçant les communautés à extraire du bois de façon informelle, ce qui leur vaut de recevoir des amendes. De plus, les droits sur les ressources situées dans le sous-sol de communautés détentrices de titres de propriété sont détenus par l'État.
(6) Droits des communautés sur le carbone	Bien que les droits des communautés sur le carbone ne soient pas explicitement consacrés par la loi, ils peuvent être interprétés d'après différentes normes que les détenteurs de droits fonciers peuvent (au moins partiellement) faire valoir.	Les droits sur le carbone sont détenus par l'État, mais les communautés auront accès aux bénéfices issus des réductions des émissions de carbone. Des réglementations supplémentaires en lien avec la participation communautaire doivent encore être produites.	La législation laisse entendre que quiconque détient des droits fonciers, qu'il s'agisse de propriété privée, communale ou de concession forestière, dispose également de droits sur le carbone. Or, les communautés étant uniquement titulaires de droits d'usufruit sur les terres boisées, elles peuvent recevoir les bénéfices mais ne peuvent pas décider ni négocier directement les modalités des crédits carbone.
(7) Consentement libre, informé et préalable (CLIP)	Quelques références au consentement libre, informé et préalable (CLIP) sont présentes dans l'arrêté ministériel de 2018 sur l'homologation des projets d'investissement REDD+, ainsi que dans la loi sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones pygmées.	Les principes internationaux ne prévoient aucun cadre légal pour le CLIP. Néanmoins, certains aspects du CLIP (par ex. la participation, la transparence ou l'accès à l'information) sont inscrits dans les lois sur les droits humains et plusieurs lois et règlements. Le CLIP a été mis en œuvre volontairement par l'Indonésie conformément à des normes de certification durable.	Légiféré d'après la loi sur la consultation préalable et ses règlements, conformément à l'engagement du Pérou en vertu de la Convention n° 169 de l'OIT.
(8) Mécanisme formel de partage des bénéfices	Un arrêté ministériel régit la distribution des produits REDD+ par l'État et impose aux porteurs d'investissement REDD+ de négocier un accord et un plan de partage des bénéfices avec les parties prenantes. À ce jour, le décret n'a toujours pas été publié au Journal Officiel de la RDC. Par ailleurs, des réformes de la législation environnementale et connexe sont engagées depuis plusieurs années.	Conçu, mais non encore opérationnel. L'Agence de gestion des fonds environnementaux a été établie en 2019 pour gérer les fonds dédiés aux programmes environnementaux et de réduction des émissions. Dans le contexte de l'ERPA avec le FCPF, les bénéfices seront attribués aux gouvernements et à d'autres bénéficiaires qui mettent en place des mesures incitatives en contrepartie de leurs efforts pour réduire les émissions et pour récompenser les communautés coutumières pour la protection historique des forêts.	Bien que le mécanisme de partage des bénéfices ait été conclu en 2019, il reste à présenter. En vertu de la loi sur les forêts et la faune sauvage, les titulaires de droits sur les forêts sont habilités à recevoir les bénéfices issus de dispositifs de paiement pour services écosystémiques. Reste à voir comment ce principe sera intégré au mécanisme officiel de partage des bénéfices REDD+.
(9) Mécanisme formel de gestion des plaintes	Si des mécanismes de résolution des conflits et des différends sont prévus dans la Stratégie-Cadre Nationale REDD+, ils ne sont officiellement inscrits dans aucune loi. Un arrêté ministériel encadre la procédure d'homologation des investissements REDD+ et mentionne un mécanisme de gestion des plaintes et des recours, dont les définitions sont précisées dans l'annexe. En pratique, certaines initiatives de résolution des litiges ont été observées dans les premiers projets REDD+.	Développé à partir des systèmes de plaintes déjà existants aux échelons des villages, provinces et du pays. Différents mécanismes s'appliquent selon le type de plainte, laquelle peut être reçue par le ministère de l'Environnement et de la Foresterie et d'autres organismes d'application de la loi, ainsi que les institutions villageoises et provinciales. Un rapport sur les plaintes sera lié au SIS national.	Le Mecanismo de Atención al Ciudadano (MAC-REDD+) a été conçu comme un élément du SIS du Pérou et a déjà été soumis à un processus participatif pour recueillir des avis et améliorer ses performances.
(10) MRV des droits et de l'inclusion sociale	SIS a été finalisé en 2022 mais n'a pas encore été testé.	La composante mesure, notification, vérification de la REDD+ implique la mise en œuvre de garanties. À cette fin le gouvernement a élaboré des outils pour mesurer la mise en œuvre des garanties. Cependant, les rapports sur les garanties nécessitent peu d'évaluation spécifique ou qualitative.	Le récent lancement du module d'information sur les garanties ne permet pas encore d'évaluer la solidité des dispositions de mesure, notification et vérification dans le contexte des garanties REDD+.

droits des communautés sera concrétisé et abordera les difficultés politiques et les intérêts de développement dans l'utilisation des terres et des forêts.

Au Pérou, bien que la reconnaissance des PA soit inscrite dans plusieurs normes officielles internationales, la Constitution et diverses lois spécifiques, les droits des communautés ne sont toujours pas respectés par certaines institutions et dans certains contextes. Les droits des PA sur les terres et les ressources sont légalement partiellement reconnus ce qui génère de l'incertitude dans un contexte de pression extérieure est forte sur leurs terres collectives. Le SIS récemment mis en route par le Pérou nécessite encore une feuille de route pour intégrer les contributions et les commentaires des PA s'il doit contribuer à l'élaboration et au suivi d'un système de partage des bénéfices équitable et transparent.

Des progrès significatifs sont attendus en RDC en matière de droit foncier suite à la récente adoption d'une loi portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées et au processus de réforme foncière en cours. Les réformes doivent aboutir et les bénéfices réalisés doivent être fixés par la loi, et ne pas rester de simples règlements exposés aux différents intérêts et revirements politiques. La mise en œuvre et le suivi des garanties REDD+ doivent impliquer les femmes et les hommes issus des PA et CL, dans le respect et la reconnaissance de leurs droits, de leurs connaissances et de leur participation, comme il est indiqué dans les CDN de la RDC.

Les résultats présentés dans la présente brochure et nos publications portant sur le soutien aux droits des PA et CL dans les systèmes de normes volontaires de la REDD+ (voir Sarmiento Barletti et al. 2021) soulignent la nécessité de directives plus claires pour l'interprétation et la mise en œuvre des garanties de Cancún. L'auto-déclaration de conformité des garanties par les pays REDD+ doit être soutenue par un suivi indépendant afin de s'assurer que les garanties ne sont pas une simple formalité, mais bien mises en œuvre avec l'objectif, au minimum, de protéger et respecter les droits des PA et CL. L'objectif visant à « mieux faire » nécessitera plus d'efforts, à commencer par reconsidérer les porteurs de projets REDD+ en tant que détenteurs d'obligations et les communautés comme des détenteurs de droits dotés des capacités et des mécanismes permettant de demander des comptes. Compte tenu du rôle reconnu d'intendants des paysages forestiers à forte biodiversité endossé par les hommes et femmes issus des PA et CL, des garanties qui « font mieux » en contribuant à la reconnaissance et au respect de leurs droits, notamment celui à l'autodétermination, seront transformatrices en termes d'équité et concourront à réaliser les objectifs d'atténuation du changement climatique visés par la REDD+.

Il est nécessaire de poursuivre les discussions au niveau de la CCNUCC pour définir si les garanties doivent au minimum « ne pas nuire » (maintien d'une situation médiocre concernant les droits des PA et CL), ou s'engager sur un chemin transformateur en « faisant mieux ». Ceci nécessiterait de clarifier davantage les niveaux d'ambition, d'accompagner les pays REDD+ avec des directives plus claires et des conditions plus strictes afin d'améliorer les résultats. La demande sur les marchés du carbone devrait reconnaître leur rôle en soutenant ce chemin transformateur et en s'alignant sur les mêmes ambitions.

Nous poursuivrons la mise à jour de notre analyse dans le cadre de l'Étude comparative mondiale sur la REDD+ sur ses garanties, en formulant des recommandations basées sur des données factuelles pour une REDD+ axée sur les droits, et qui soit bénéfique autant aux forêts qu'aux hommes et aux femmes qui en assurent l'intendance.

## Références

- Arwida S, Maharani CD, Basnett BS, Yang AL, Resosudarmo DP, Wong GY, Brockhaus M, Madhavan P. 2016. Gender in forestry and REDD+ in Indonesia. Fiche d'information du CIFOR Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/6010/>
- Dhedya Lonu M-B, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples and local communities in the context of REDD+ in the Democratic Republic of Congo. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://cgspace.cgiar.org/items/e205f4de-ffc7-469f-a5c5-56b7d57c7e62>
- [Ditjen PPI] Directorate General of Climate Change Control. 2016. Mewujudkan 29% Penurunan Emisi Karbon Indonesia melalui REDD+ Komunitas. Consulté le 16 août 2022. <http://ditjenppi.menlhk.go.id/kcpi/index.php/aksi/redd/implementasi/305-mewujudkan-29-penurunan-emisi-karbon-indonesia-melalui-redd-komunitas-konsorsium-pendukung-sistem-hutan-kerakyatan>
- Guevara Gil A et Cabanillas C. 2019. Mineralizing the right to prior consultation: From recognition to disregard of indigenous peasant rights in Peru. *Global Jurist* 20(1). <http://dx.doi.org/10.1515/gj-2019-0019>
- Jodoin S. 2017. Forest preservation in a changing climate: REDD+ and Indigenous and community rights in Indonesia and Tanzania. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316986882>
- IWGIA. 2021. The Indigenous World 2021: Indonesia. Consulté le 3 janvier 2022. <https://www.iwgia.org/en/indonesia/4224-iw-2021-indonesia.html>
- Liswanti N, Tamara A, Djoudi H. 2020. Climate finance and gender on the ground: Insights from mitigation and adaptation interventions in Indonesia. Infobrief 306 du CIFOR. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/007857>

- Lofts K, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2021. Lessons towards rights-responsive REDD+ safeguards from a literature review. Document de travail du CIFOR-ICRAF. Bogor, Indonésie : CIFOR-ICRAF. <https://doi.org/10.17528/cifor/008376>
- Monterroso I, Cronkleton P, Pinedo D, Larson AM. 2017. Reclaiming collective rights. Land and forest tenure reforms in Peru (1960–2016). Document de travail 224, CIFOR, CGIAR. <https://doi.org/10.17528/cifor/006426>
- Nofyanza S, Moeliono M, Selviana V, Dwisatrio B, Liswanti N, Tamara A, Komalasari M. 2020. Revisiting the REDD+ experience in Indonesia: Lessons from national, subnational and local implementation. Infobrief 314 du CIFOR. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/007880>
- Rights and Resources Initiative. 2021. État de la reconnaissance juridique des droits des peuples autochtones, des communautés locales et des peuples afro-descendants sur le carbone stocké dans les terres et forêts tropicales. Rapport technique. Consulté le 13 décembre 2021. <https://rightsandresources.org/fr/publication/rapport-etat-de-la-reconnaissance-juridique-des-droits-des-peuples-autochtones-des-communautes-locales-et-des-peuples-afro-descendants-sur-le-carbone-stocke-dans-les-terres-et-forets-tropicales/>
- Rodríguez S, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples in the context of REDD+ in Peru. Bogor, Indonésie : CIFOR-ICRAF. <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8473/>
- Sarmiento Barletti JP et Larson AM. 2017. Rights abuse allegations in the context of REDD+ readiness and implementation: A preliminary review and proposal for moving forward. Infobrief 190 du CIFOR. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/006630>
- Sarmiento Barletti JP, Larson AM, Lofts K, Frechette A. 2021. Safeguards at a glance: Supporting the rights of Indigenous Peoples and local communities in REDD+ and other forest-based initiatives. Bogor, Indonésie : CIFOR-

- ICRAF. <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8404/>
- Savaresi A. 2013. REDD+ and human rights: Addressing synergies between international regimes. *Ecology and Society* 18(3). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05549-180305>
- Simamarta R et Sasmitha T. 2021. Self-determined land rights in Indonesia: A review on various tenure recognition options. Consulté le 3 janvier 2022. [https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report\\_English.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report_English.pdf)
- Siscawati M. 2020. Gender and forest tenure reform in Indonesia. Document de travail 258 du CIFOR. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/007572>
- Tamara AR, Liswanti N, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples and local communities in the context of REDD+ in Indonesia. Bogor, Indonésie : CIFOR. <https://cgspace.cgiar.org/items/3654e11e-9e93-4f66-bf66-6d7585c2efa0>
- [PNUD] Programme des Nations Unies pour le développement. 2021. Gender responsive climate budgeting in Indonesia. Consulté le 3 janvier 2022. <https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/library/others/12292021.html>
- Vásquez R, Pérez R, Olivera I, Zúñiga C, Villena D. 2019. Independent Assessment of Peru's Readiness Package. Executive Summary. Climate Change and Forest Program, DAR. [https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/independet\\_assessment\\_rpackage.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/independet_assessment_rpackage.pdf)
- Wallbott L. 2014. Indigenous Peoples in UN REDD+ negotiations: "Importing power" and lobbying for rights through discursive interplay management. *Ecology and Society* 19(1). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06111-190121>



Série sur les normes de sauvegardes sociales #6  
Regardez la série complète ici :  
<https://www.cifor-icraf.org/research/topic/multi-stakeholder-platforms/>  
Traduction de <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8849/>

Photo par Juan Carlos Huayllapuma/CIFOR-ICRAF

[cifor-icraf.org](http://cifor-icraf.org)

#### CIFOR-ICRAF

Le Centre de Recherche Forestière Internationale et le Centre International de recherche en Agroforesterie (CIFOR-ICRAF) exploite le pouvoir des arbres, des forêts et des paysages agroforestiers pour relever les défis mondiaux les plus urgents de notre époque – la perte de la biodiversité, le changement climatique, la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et les inégalités. CIFOR et ICRAF sont des centres de recherche du Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale (CGIAR).

