



REPORT

APRIL
2012

Développement d'un Programme REDD+ intégré sur le territoire de Bolobo, RDC

Réflexions sur la structure organisationnelle et financière

Marie Calmel, WWF DRC and WWF Forest & Climate Initiative



Ce rapport a été rendu possible grâce au généreux soutien de L'Initiative Internationale sur le Climat et les Forêts Régimes de la Norvège.

Les résultats, interprétations et conclusions exprimées dans ce document sont exclusivement celles des auteurs et ne devraient pas être attribuées en aucune façon à la WWF ou ces donateurs.

Pour plus d'informations sur le projet de l'Initiative de la Forêt et le Climat qui s'intitule « Arrangement Institutionnel et Financier pour la REDD + », s'il vous plaît contacter:

Pablo Gutman (Pablo.Gutman @ wwfus.org) ou

Kristina Van Dexter (Kristina.VanDexter @ wwfus.org).

Pour en savoir plus sur le projet de la WWF en RDC «Participation communautaire et mobilisation pour le REDD au Niveau du Paysage dans la Région du Lac Tumba en République Démocratique du Congo», veuillez communiquer avec:

Flory Botamba (FBotamba@wwfcarpo.org) ou

Bruno Perodeau (Bperodeau@wwfcarpo.org).

Table des Matières

TABLE DES MATIERES	0
LISTE TABLES ET DES ILLUSTRATIONS	1
FIGURES	1
ENCADRES	2
TABLES.....	2
ACRONYMES	3
CONTEXTE ET OBJECTIF DE L'ETUDE	5
CONTEXTE DE L'ETUDE	5
<i>Préparation à la REDD+ en RDC</i>	<i>5</i>
<i>Les activités du WWF à Bolobo</i>	<i>6</i>
OBJECTIFS DE L'ETUDE.....	7
MATERIEL ET METHODE UTILISES POUR L'ETUDE	8
<i>Revue bibliographique.....</i>	<i>8</i>
<i>Mission sur place.....</i>	<i>8</i>
<i>Révision du premier draft de rapport.....</i>	<i>8</i>
CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DU PROJET BOLOBO.....	9
EN QUOI LE PROGRAMME EST-IL « INTEGRE » ?	9
<i>Les objectifs du programme</i>	<i>9</i>
<i>Les catégories d'activité.....</i>	<i>9</i>
<i>Articulation avec la stratégie nationale</i>	<i>10</i>
LES FACTEURS DE LA DEFORESTATION / DEGRADATION	11
DECENTRALISATION, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET GESTION PARTICIPATIVE DES RESSOURCES NATURELLES EN RDC	11
<i>Le processus de décentralisation.....</i>	<i>11</i>
<i>Administration et pouvoir coutumier</i>	<i>12</i>
<i>La gestion communautaire des ressources forestières dans le droit congolais</i>	<i>13</i>
<i>Les expériences de gestion participative en RDC.....</i>	<i>14</i>
<i>L'articulation entre les différentes échelles d'intervention</i>	<i>16</i>
LE PLAN D'INVESTISSEMENT FIP DE LA RDC	17
<i>Les arrangements institutionnels pour la gestion du FIP</i>	<i>17</i>
<i>L'approche FIP.....</i>	<i>18</i>
MODELE DE DEPLOIEMENT DES ACTIVITES REDD+ ET STRUCTURE ORGANISATIONNELLE	20
LES ACTIVITES ET LEUR DEPLOIEMENT	20
<i>Les domaines d'intervention du programme : les activités.....</i>	<i>20</i>
<i>Schéma de déploiement de ces activités au sein du programme.....</i>	<i>21</i>
STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU PROGRAMME ET PARTICIPATION DES ACTEURS.....	26
<i>Schéma organisationnel.....</i>	<i>27</i>
<i>Participation des communautés.....</i>	<i>27</i>
<i>Participation du pouvoir coutumier</i>	<i>28</i>
<i>Participation du secteur privé</i>	<i>29</i>
<i>Implication de la société civile.....</i>	<i>29</i>
<i>Gestion du programme</i>	<i>30</i>
<i>Articulation avec le FIP et la mise en œuvre REDD en RDC</i>	<i>32</i>
DISCUSSION ET ALTERNATIVES.....	35
<i>Contexte national : capacités, gouvernance et droit foncier</i>	<i>35</i>
<i>Choix de l'entité de base</i>	<i>36</i>
<i>La CNGP et le rôle du WWF.....</i>	<i>38</i>
<i>Implication de la société civile : via le GTCR ?.....</i>	<i>39</i>
<i>Acceptabilité du schéma par les parties prenantes.....</i>	<i>39</i>

LA STRUCTURE FINANCIERE DU PROGRAMME	40
LES BESOINS EN FINANCEMENT.....	40
<i>Le déploiement des activités habilitantes</i>	<i>40</i>
<i>Le déploiement des activités méthodologiques REDD+</i>	<i>41</i>
<i>Le fonctionnement du programme</i>	<i>41</i>
<i>La mise en œuvre et le suivi des projets</i>	<i>41</i>
<i>Le suivi du programme</i>	<i>41</i>
LA NATURE DES FINANCEMENTS MOBILISABLES POUR LE PROGRAMME	42
<i>La subvention</i>	<i>42</i>
<i>L'investissement</i>	<i>43</i>
FLUX DE FINANCEMENT	44
<i>Schéma général.....</i>	<i>44</i>
<i>Flux des financements FIP</i>	<i>44</i>
LES RESULTATS DU PROJET.....	45
<i>Quels sont les résultats ?.....</i>	<i>45</i>
<i>Qui sont les bénéficiaires ?.....</i>	<i>46</i>
<i>Schéma de flux des résultats.....</i>	<i>46</i>
LA RETRIBUTION A LA PERFORMANCE REDD+.....	48
LA PERFORMANCE REDD+ DU PROGRAMME	48
<i>Une performance à caractère holistique.....</i>	<i>48</i>
<i>La rétribution de la performance du programme</i>	<i>49</i>
REDISTRIBUTION DE LA RETRIBUTION A LA PERFORMANCE : MESURER LES EFFORTS DES PARTIES-PRENANTES ET LEUR EFFICACITE CLIMATIQUE	49
<i>Suivi carbone vs. suivi par proxy ?.....</i>	<i>49</i>
<i>Le choix des indicateurs.....</i>	<i>53</i>
<i>Le processus de suivi des activités.....</i>	<i>54</i>
LES PAIEMENTS AUX RESULTATS	56
<i>L'additionnalité des paiements aux résultats.....</i>	<i>56</i>
<i>Partage des bénéfices REDD+</i>	<i>56</i>
<i>La nature des rétributions</i>	<i>58</i>
PROGRAMME, PROJET, FONDS NATIONAL REDD+ : QUELLE ARTICULATION ?	58
<i>Quelle approche dans l'immédiat et pour une soumission au FCPF Carbon Fund ?.....</i>	<i>59</i>
CONCLUSION.....	62
ANNEXES.....	64
ANNEXE 1 – BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	64
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PENDANT LA MISSION	67

Liste tables et des illustrations

Figures

FIGURE 1 - ARTICULATION DES CARBON ET READINESS FUNDS DU FCPF ET DU FIP (SOURCES: FCPF, RAPPORT ANNUEL 2011)	6
FIGURE 2 - ZONE D'INTERVENTION (SOURCE: CN-REDD RDC, DRAFT DE PRESENTATION).....	7
FIGURE 3 - APPROCHE STRATEGIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME INTEGRE REDD+ A L'ECHELLE DU DISTRICT DE MAÏ NDOMBE (SOURCE: CN REDD, 2010).....	10
FIGURE 4 - LA DECENTRALISATION EN RDC (SOURCE: ONFI A PARTIR DE LA LOI N° 08/012 DU 31/07/2008)	12
FIGURE 5 - LES CATEGORIES DE FORETS SELON LE CODE FORESTIER DE 2002 (SOURCES: DEBROUX ET AL. 2007)	14
FIGURE 6 - STRUCTURE INSTITUTIONNELLE PROPOSEE POUR LE FIP EN RDC (SOURCE: FIP RDC, 2001).....	18
FIGURE 7 - DIAGRAMME DE DEPLOIEMENT DES ACTIVITES REDD+.....	23

FIGURE 8 - SCHEMA ORGANISATIONNEL PROPOSE.....	27
FIGURE 9 - ARTICULATION DU SCHEMA DE GESTION DU PROGRAMME BOLOBO AVEC LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS DUR FIP ET DE LA MISE EN ŒUVRE REDD+ EN RDC	34
FIGURE 10 - GROUPEMENTS BUEMA ET MBEE-NKURU DE LA CHEFFERIE DE MBEEE, TERRITOIRE DE BOLOBO, BANDUNDU (SOURCE: WWF-RDC, 2011).....	37
FIGURE 11 - SCHEMA PROPOSE POUR LA GESTION PARTICIPATIVE DES RESSOURCES NATURELLES.....	38
FIGURE 12 - PROPOSITION PRELIMINAIRE DU FIP EN MATIERE DE COFINANCEMENT DES PROJETS (SOURCE: FIP/SC.6/4)	42
FIGURE 13 - FLUX DE FINANCEMENTS POSSIBLES DANS LE PROGRAMME	44
FIGURE 14 - FLUX DES FINANCEMENTS FIP VERS LE PROGRAMME	45
FIGURE 15 - FLUX DE RESULTATS DU PROGRAMME ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS.....	47
FIGURE 16 - SUIVI MRV DU PROGRAMME ET SUIVI AU PROXY DE LA PERFORMANCE DES ACTIVITES	53
FIGURE 17 - SYSTEME HYBRIDE PROJETS & PROGRAMME PROPOSE PAR LA CN-REDD AU NIVEAU NATIONAL (SOURCE : CN-REDD, PRESENTATION DU 5/10/11).....	58
FIGURE 18 - APPROCHE HYBRIDE POUR LE PROGRAMME REDD+ INTEGRE A L'ECHELLE DU TERRITOIRE DE BOLOBO	59
FIGURE 19 - PROPOSITION D'UNE APPROCHE PROVISoire POUR UNE SOUMISSION BOLOBO / SUD-KWAMOUTH AU FCPF CARBON FUND (LA TRANSITION DES FONDS DU FCPF PAR LE FONDS NATIONAL REDD+ N'EST PAS OBLIGATOIRE ET DEPENDRA DE SON OPERATIONNALITE AU DEMARRAGE DES ACTIVITES)	61

Encadrés

ENCADRE 1 - CREATION DE FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL REDD+?	45
---	----

Tables

TABEAU 1- APPROCHE PROXY VS. APPROCHE SUIVI CARBONE DES PROJETS DANS LE CADRE DU PROGRAMME REDD+ INTEGRE DE BOLOBO	51
--	----

Acronymes

AFD	Agence française de développement
CAPEX	<i>Capital Expenditure</i> (Investissements initiaux)
CARG	Comité agricole ruraux de gestion
CBFF	<i>Congo Basin Forest Fund</i>
CBNRM	<i>Community Based Natural Resources Management</i> (Gestion des ressources naturelles par les communautés)
CCBA	<i>Climate, Community and Biodiversity Alliance</i>
CDL	Comité local de développement
CLDC	Comité local de développement et de conservation
CLD-REDD+	Comité local de développement REDD+
CNGP	Cellule nationale de gestion du projet
CN-REDD	Coordination Nationale REDD+ de la RDC
CPGP	Comité provincial de gestion du projet
CTB	Coopération technique belge (Agence de développement belge)
DFID	<i>Department for International Development</i>
DSCR	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
ER-PIN	<i>Emission Reduction Program Idea Note</i> - Note d'idée de programme de réduction d'émissions
ETD	Entité territoriale décentralisée
FCPF	<i>Forest Carbon Partnership Facility</i> - Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FCPF-CF	<i>FCPF Carbon Fund</i>
FCPF-RF	<i>FCPF Readiness Fund</i>
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies (UNCDF en anglais, <i>United Nations Capital Development Fund</i>)
FFBC	Fonds forestier pour le Bassin du Congo (CBFF en anglais)
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FIP	<i>Forest Investment Program</i> - Programme d'investissement pour les forêts
FLD-REDD+	Fonds de développement local et de REDD+
GES	Gaz à effet de serre
GPRN	Gestion participative des ressources naturelles
GTCR	Groupe de Travail Climat REDD
ISCO	<i>Imprisa Servizi Coordinati</i> (ONG italienne)
MDAT	Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire
MECNT	Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme
MNV	Mesure, notification et vérification (MRV - <i>Monitoring, Reporting and Verification</i>)
MRV	<i>Monitoring, Reporting and Verification</i> (MNV - Mesure, notification et vérification)
ONF	Office National des Forêts
ONFI	ONF international
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEX	<i>Operational Expenditure</i> (Frais de fonctionnement)
PADDL	Projet d'appui à la décentralisation et au développement local
PDD	<i>Project Design Document</i> – Document d'élaboration de projet
PMU-MECNT	<i>Project Management Unit</i> du MECNT (Unité de gestion du projet FIP)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSAT-REDD+	Plan simple d'affectation des terres et de REDD+
PSE	Païement pour service environnemental
RDC	République démocratique du Congo
REDD+	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation, gestion et augmentation des stocks de carbone forestier
R-PAN	<i>REDD for People and Nature</i> - REDD pour les gens et la nature
R-PP	<i>Readiness Preparation Proposal</i> - Proposition de plan de préparation
SFD-MECNT	Société financière de développement du FIP
TdR	Termes de référence

TGC	<i>Terra Global Capital</i>
UNCDF	<i>United Nations Capital Development Fund</i> (FENU en français, Fonds d'équipement des Nations unies)
UN-REDD	Initiative d'appui à la préparation au mécanisme REDD+ des Nations Unies
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VCS	<i>Verified Carbon Standards</i> (anciennement <i>Voluntary Carbon Standards</i>)
VCU	<i>Verified Carbon Unit</i>
WWF	<i>World Wild Fund for nature</i> - Fonds Mondial pour la Nature

Contexte et objectif de l'étude

Contexte de l'étude

Préparation à la REDD+ en RDC

Depuis 2008, la République Démocratique du Congo (RDC) est activement engagée dans la préparation au mécanisme REDD+. Au-delà du dispositif technique et institutionnel en cours d'élaboration, la stratégie de préparation au mécanisme s'appuie sur l'expérimentation d'approches REDD+ intégrées à l'échelle locale.

En juin 2011, la RDC a obtenu une subvention de 60 MUSD pour financer la phase dite d'investissement qui doit lui permettre (en ligne directe avec le processus de préparation) de déployer structurellement et opérationnellement le mécanisme et d'entreprendre les premiers programmes de transformation sectoriels.

Trois zones géographiques prioritaires ont été définies – dont le bassin d'approvisionnement de Kinshasa – où devront être enrayerées les causes de la déforestation grâce à des activités sectorielles telles que le boisement/reboisement, l'agroforesterie, l'assistance à régénération naturelle, la dissémination de foyers améliorés, la dissémination de techniques améliorées de production de charbon, le développement de sources alternatives d'énergie, l'appui aux communautés forestières et le renforcement des capacités des communautés à gérer les forêts.

En complément des financements obtenus pour la préparation au mécanisme et l'investissement nécessaire à sa mise en œuvre, la RDC pourrait prétendre à des financements du FCPF *Carbon Fund*. Le FCPF Carbon Fund est une phase 3 de paiement aux résultats faisant suite à la phase de préparation financée par les fonds d'aide à la préparation (type FCPF *Readiness Fund* et UN-REDD). Il doit permettre de rétribuer les réductions d'émissions au niveau national ou sous-national. La Figure 1 revient sur l'articulation entre ces trois différentes phases.

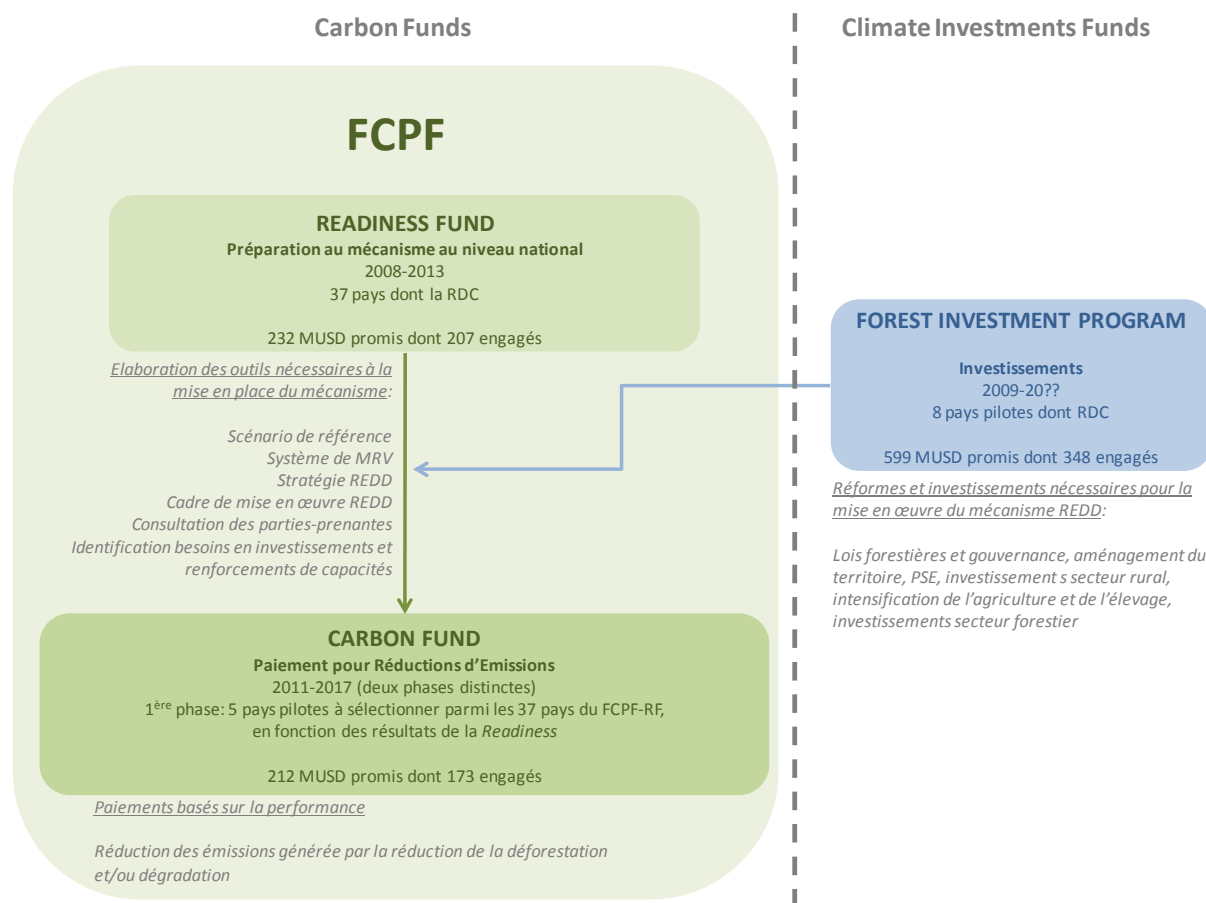


Figure 1 - Articulation des Carbon et Readiness Funds du FCPF et du FIP (Sources: FCPF, rapport annuel 2011)

Les activités du WWF à Bolobo

L'équipe du WWF-RDC est en cours de développement d'un programme REDD+ intégré dans le district de Mai Ndombé. Ce projet s'appuie sur l'expérience du WWF en RDC et sur un certain nombre d'activités déjà en cours dont le projet *REDD for People and Nature* (R-PAN). Développé de manière pilote sur le territoire de Bolobo, ce projet a pour objectif la participation des communautés au processus REDD+, la réduction effective de 50% de la déforestation d'ici 2020 et le partage des informations.

Le projet R-PAN a déjà permis d'identifier les causes de la déforestation dans le territoire de Bolobo. Ce qui a permis de définir les axes d'intervention nécessaires à l'enrayement de la déforestation/dégradation sur la zone. Les causes de la déforestation sont actuellement en cours d'analyse qualitative et quantitative en vue de définir et de calibrer les activités de projet. Par nature, celles-ci s'inscrivent en parfaite cohérence avec les priorités géographiques et sectorielles soulignées par le FIP. Le WWF envisage donc de soumettre une proposition de projet à la Banque Mondiale dès fin 2011 et pour obtenir des financements du FIP.

Dans la perspective d'un financement du FCPF *Carbon Fund* en RDC, ce projet pourrait par ailleurs être rapproché du projet REDD Sud-Kwamouth développé par l'entreprise NOVACEL. Cela permettrait d'assurer aux projets la rétribution de leur performance carbone et la préparation d'une ER-PIN commune est en cours de discussion entre les acteurs (Coordination Nationale REDD+, WWF, NOVACEL et partenaires).

Pour pouvoir prétendre à ces différents financements, le projet Bolobo doit éclaircir un certain nombre de points d'ordre organisationnel, juridique et financier, nécessaires à la bonne mise en œuvre et au bon déroulement du projet.

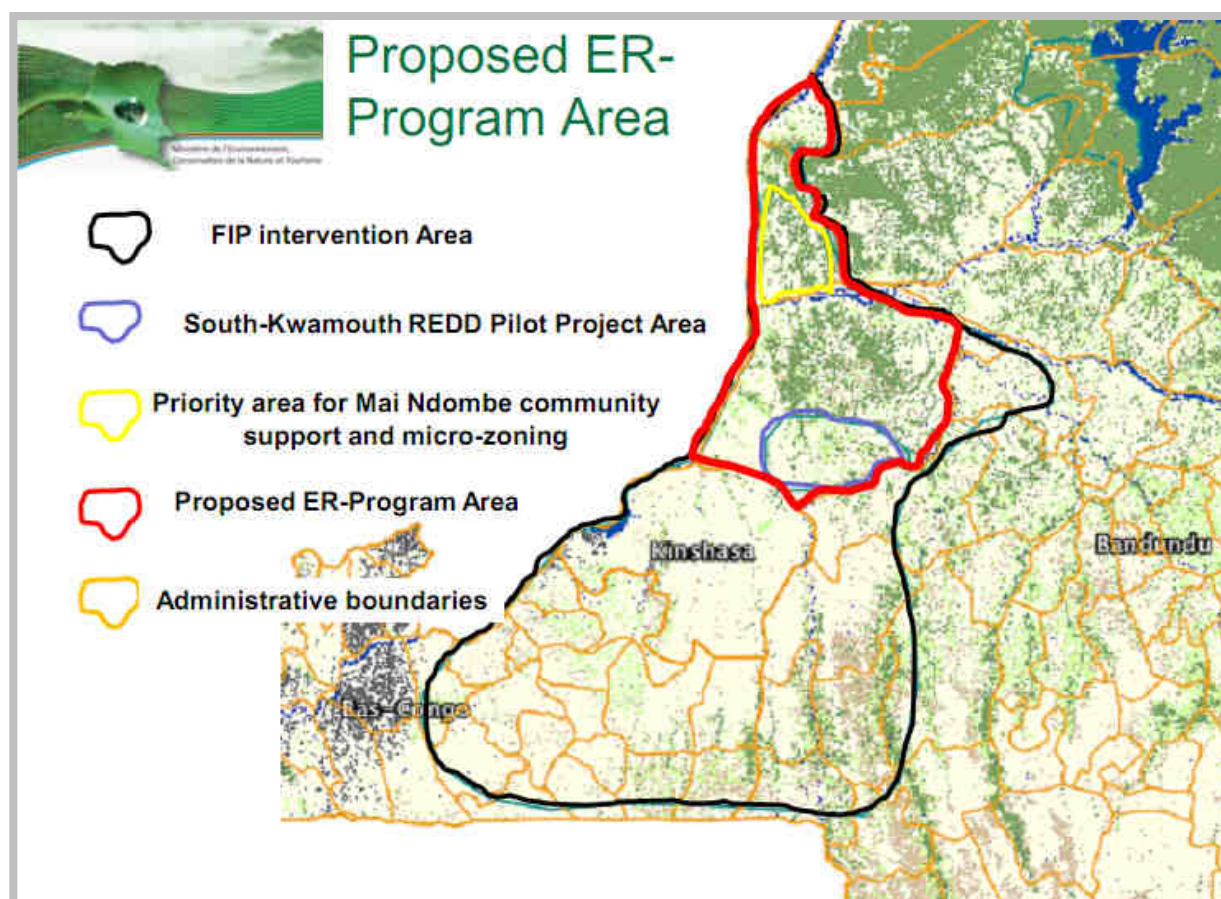


Figure 2 - Zone d'intervention (Source: CN-REDD RDC, Draft de présentation)

Objectifs de l'étude

L'ONFI a été contracté par le WWF-US pour appuyer le WWF-RDC dans la préparation de la soumission FIP et réfléchir aux arrangements organisationnels, institutionnels et financiers possibles pour le projet.

Les objectifs de ce contrat de consultance étaient de :

- Proposer et faire des recommandations sur un diagramme organisationnel adéquat et de clarifier le rôle des parties prenantes principales ;
- Clarifier et faire des recommandations eu égard à la propriété du carbone dans les sites ciblés ;
- Proposer et faire des recommandations sur le diagramme des flux financiers du projet.

Une mission ONFI a eu lieu du 10 au 20 octobre 2011. Pendant cette mission et des suites d'échanges avec le WWF-RDC, la Coordination Nationale REDD+ et la Banque Mondiale, ces objectifs ont été précisés.

1. Proposer un cadre habilitant qui s'inscrive dans et renforce la structure administrative existante tout en assurant la participation des communautés locales et leur appropriation des stratégies de gestion du territoire ;
2. Proposer un modèle de déploiement des activités REDD+ qui s'intègre dans et renforce la stratégie de gestion territoriale développée précitée (activité habilitante) ;
3. Proposer un diagramme organisationnel qui permette d'assurer l'efficacité et le suivi du programme intégré (voir plus loin pour une description du programme) ;

4. Faire des recommandations en matière de structure financière du projet, notamment pour alimenter la réflexion en cours sur les modalités de paiement aux résultats et entendu que la CN-REDD+ et le WWF-RDC encouragent un système de paiement par *proxy* (voir plus loin pour une définition)

La précision des objectifs n'a pas empêché de garder toujours à l'esprit l'importance de la participation des communautés locales dans l'initiative REDD+ – soulignée dans les Termes de Référence du contrat – et la perspective d'articulation avec les stratégies nationales et internationales (en termes de retour d'expériences et de leçons apprises pouvant alimenter les réflexions).

Matériel et méthode utilisés pour l'étude

L'étude a été réalisée en trois temps :

1. Revue bibliographique
2. Mission sur place et rencontre avec les acteurs
3. Elaboration et révision du rapport

Revue bibliographique

Pour rédiger ce rapport, le consultant s'est appuyé sur la littérature en matière de REDD+ et sur les documents fondamentaux du REDD+ en RDC.

L'annexe 1 fournit une liste des principales références bibliographiques utilisées.

Mission sur place

Une mission a eu lieu sur place du 10 au 20 octobre 2011. Elle a permis de rencontrer et d'échanger avec de nombreux acteurs.

L'annexe 2 fournit une liste des personnes rencontrées et interviewées.

Révision du premier *draft* de rapport

Une version *draft* du rapport a été envoyée au WWF le 14/11/2011 puis révisée sur la base des commentaires reçus. Le présent rapport tient compte des commentaires spécifiques et généraux de l'ensemble des relecteurs.

Contexte de développement du projet Bolobo

Le projet Bolobo est la phase pilote du *Programme intégré REDD+ à l'échelle du District Maï Ndombé*. S'il vise à terme le développement d'activités dans l'ensemble du District de Maï Ndombé, le WWF a décidé dans un premier temps de se concentrer sur le territoire Bolobo (voir Figure 2 pour localisation).

En quoi le programme est-il « intégré » ?

Le *Programme intégré REDD+ à l'échelle du District Maï Ndombé* a cela d'intégré qu'il cherche à mettre en place un modèle de développement durable à grande échelle, basé sur des programmes habitants (voir définition ci-après) et sectoriels cohérents et en bonne articulation avec la stratégie nationale.

Les objectifs du programme

L'objectif général du programme intégré est de définir, pour un territoire, un modèle de développement durable qui tende vers un bilan GES net du secteur forêt et changements d'usage du sol à zéro émission (c'est-à-dire qui tende à l'équilibre émissions/absorptions).

Ce modèle de développement doit permettre de définir une stratégie d'affectation et d'utilisation des terres qui traduise une vision commune des usagers de la forêt pour la gestion durable de leur territoire. Il est donc important que le programme remplisse les objectifs spécifiques suivants :

- Développement local grâce à des activités économiques alternatives ;
- Appropriation des stratégies par les réels usagers de la forêt et les agents de la déforestation ;
- Implication du secteur privé, notamment des acteurs déjà présents sur le territoire (exploitants forestiers et sociétés d'élevage).

Ces objectifs doivent être bien gardés à l'esprit tout au long du document. Ils vont impacter la structure organisationnelle et financière du projet.

Les catégories d'activité

Le caractère intégré du programme repose sur sa stratégie d'intervention. Elle comprend à la fois des activités habitantes, des activités sectorielles et le développement de pré-requis méthodologiques REDD+ (voir Figure 3).

- Les programmes habitants visent à renforcer des structures institutionnelles à même de mettre en œuvre des actions concertées en matière de gestion du territoire. Ces structures institutionnelles doivent permettre de développer une vision partagée de la gestion du territoire, depuis les communautés jusqu'au niveau administratif le plus élevé (gouvernement fédéral).
- Les programmes sectoriels visent à proposer des alternatives économiques à la déforestation et à la dégradation des forêts.
- Les activités méthodologiques REDD+ doivent permettre de développer et de mettre en place les instruments et systèmes d'évaluation de la performance du projet (tels que requis par la communauté et les standards internationaux).

En parallèle et pour la bonne gestion du projet sur le long terme, un certain nombre d'actions transversales seront développées (pilotage des actions, gestion fiduciaire et financière du projet, renforcement des capacités).

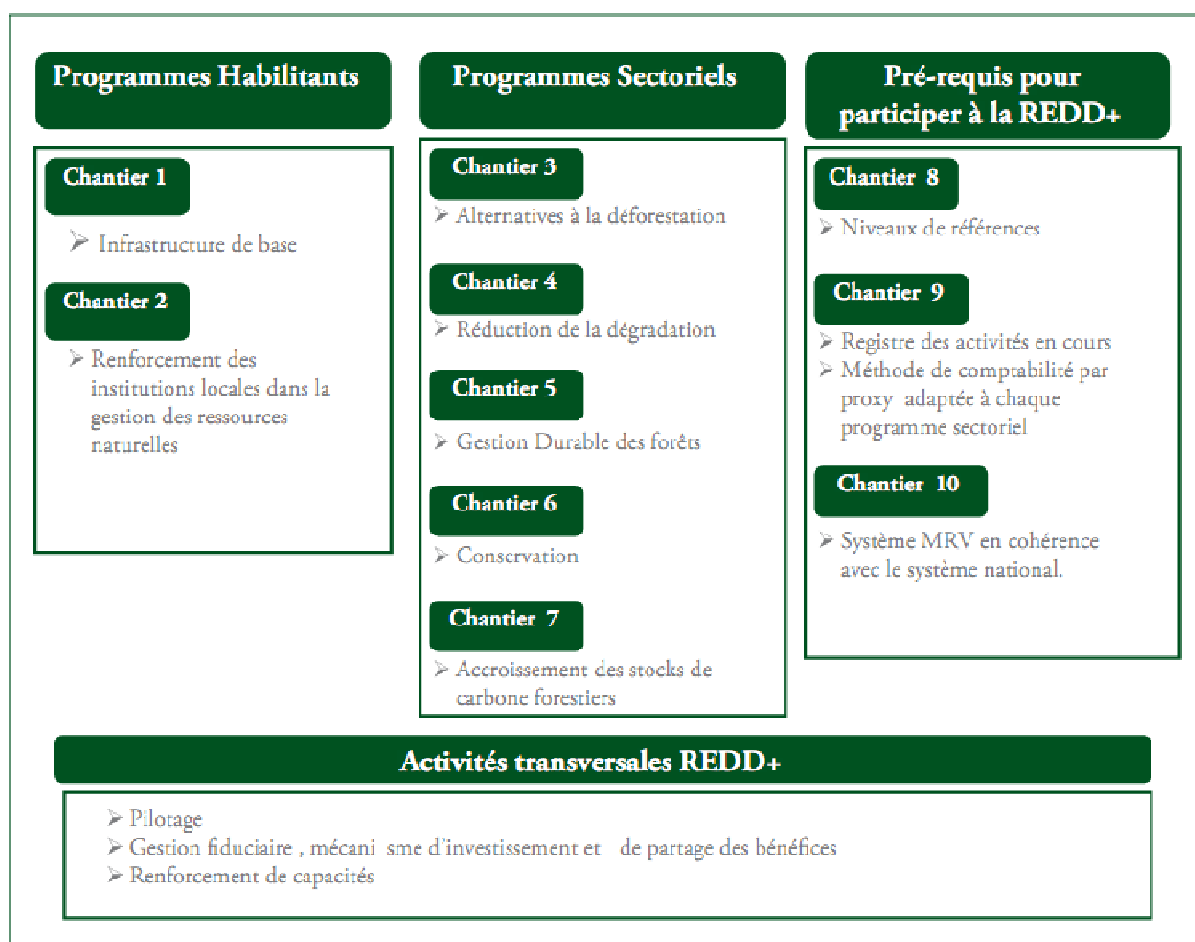


Figure 3 - Approche stratégique pour la mise en œuvre du Programme intégré REDD+ à l'échelle du District de Maï Ndombé (Source: CN REDD, 2010)

Articulation avec la stratégie nationale

La RDC encourage le développement de programmes pilotes intégrés dont l'objectif est de développer et de tester des méthodes robustes de déploiement du mécanisme et ce afin d'alimenter la réflexion au niveau national. Le REDD+ n'en reste pas moins un mécanisme national avec lequel les programmes doivent s'articuler. Cela est particulièrement important pour les questions de :

- Mesure, notification et vérification (MNV ou MRV en anglais) ;
- Evaluation de la performance et redistribution des bénéfices ;
- Comptabilité carbone.

Les diagrammes institutionnels et financiers du projet REDD+ sur le territoire Bolobo doivent tenir compte des orientations prises dans le cadre du développement de la stratégie nationale avec lesquelles il devra parfaitement s'articuler. Le cadre de mise en œuvre et de suivi des projets étant encore en cours de réalisation, un certain nombre d'outils – s'ils ont été adoptés – ne sont pas encore opérationnels. Cela nécessitera de proposer des solutions temporaires qui pourront par ailleurs alimenter la réflexion au niveau national. Cela sera notamment le cas pour le système de paiement aux résultats.

Ce souci d'articulation ne se limite pas à la stratégie nationale REDD+. Les solutions proposées en matière de structure organisationnelle et de structure financière du projet doivent s'intégrer – et dans la limite du possible s'appuyer sur et renforcer – la structure administrative en vigueur en RDC.

Les facteurs de la déforestation / dégradation

En juillet 2001, dans le cadre du projet R-PAN, le WWF-RDC a réalisé une étude qualitative des moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière dans le territoire de Bolobo.¹ L'expansion de l'agriculture itinérante sur brûlis (seul mode cultural pratiqué par les communautés, avec pour principale culture le manioc) a été identifiée comme la principale cause directe de la déforestation. Elle est directement liée aux feux de brousse incontrôlés et suivie par l'élevage de bovins. La carbonisation et l'exploitation forestière (industrielle et artisanale) comme causes de la dégradation y sont assez peu pratiquées.

Les causes motrices ou indirectes sont dominées par la pauvreté, le manque d'emploi, la méconnaissance d'autres pratiques culturelles et la croissance démographique.

Cette étude a permis de montrer qu'une stratégie REDD+ sur le territoire Bolobo doit passer par l'identification d'alternatives pour les communautés. À cet effet, le WWF-RDC défend le développement d'une approche participative de gestion des ressources forestières.

Décentralisation, aménagement du territoire et gestion participative des ressources naturelles en RDC

Le processus de décentralisation

Tout en maintenant un État unitaire, la nouvelle Constitution (adoptée par référendum et entrée en vigueur en février 2006) a opté pour la libre administration et l'autonomie de gestion des provinces et des Entités territoriales décentralisées (ETD), à savoir les villes, les communes, les chefferies, les secteurs. Une province peut ainsi élaborer son budget et définir ses priorités de développement. Le transfert de compétences voulu par la constitution se traduit par des dispositions financières sous forme de « rétrocession » d'une partie des recettes nationales. Les Territoires, les Groupements et les Villages sont des niveaux dits déconcentrés. On y trouve (comme dans les Province et les ETD) des agents dont les responsabilités et les attributions sont soumises à l'autorité du pouvoir central.

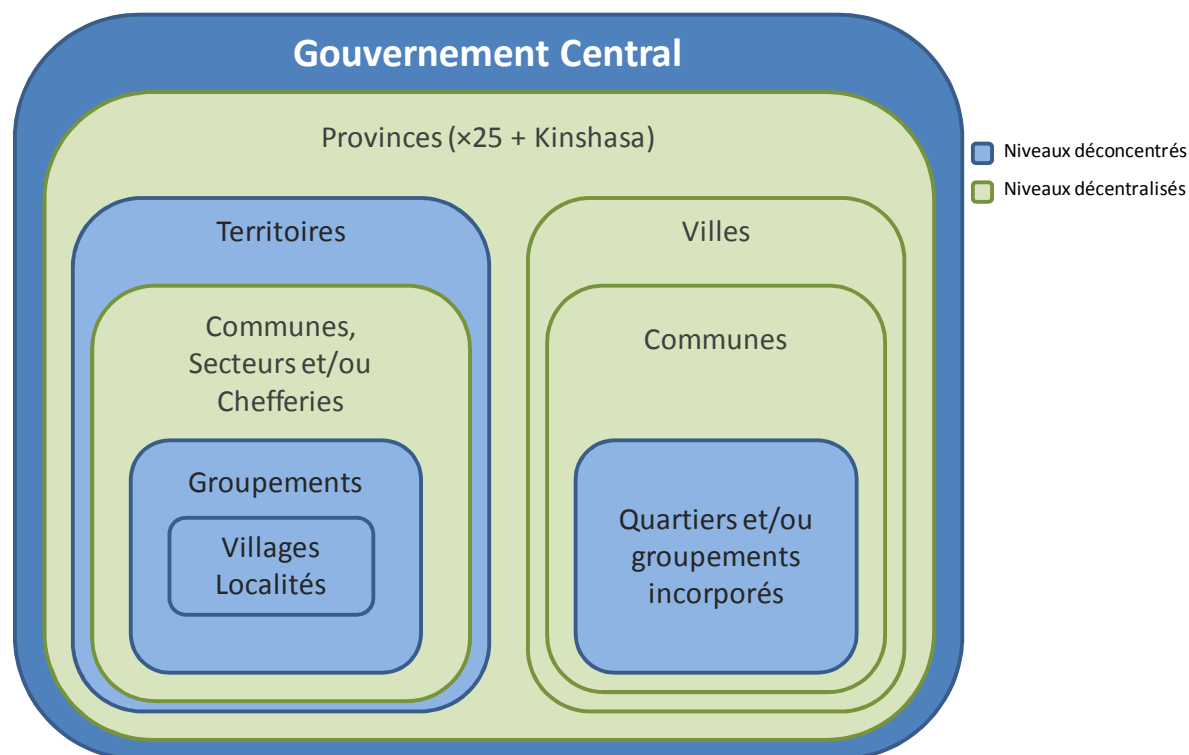
La nouvelle constitution prévoit la création de 25 provinces, plus la ville de Kinshasa. Les districts sont amenés à « disparaître » ou à devenir des provinces. C'est le cas du district Maï Ndombé qui se trouve aujourd'hui dans la Province du Bandundu et qui, rattaché au district du Plateau, est amené à devenir une province homonyme (la Province Maï Ndombé).

Le Code forestier étant antérieur à la Constitution de 2006, les responsabilités des Provinces et des ETD n'y ont pas été définies. La distribution des compétences en matière d'aménagement du territoire et de gestion des ressources forestières restent floues. Il a néanmoins été acté que :

- Le pouvoir central a compétence exclusive pour l'élaboration des programmes agricoles, forestiers et énergétique d'intérêt national et la coordination des programmes d'intérêt provincial ;
- Les provinces ont compétences exclusives pour l'élaboration des programmes agricoles, forestiers, miniers, minéralogiques, industriels et énergétique d'intérêt provincial et leur exécution, conformément aux normes du planning national.
- Le pouvoir central et les provinces ont des compétences dites concurrentes en ce qui concerne la protection de l'environnement, des sites naturels, des paysages et la conservation des sites ; mais aussi en matière de réglementation sur les régimes énergétiques, agricoles et forestiers.

¹ Ngoy, C. et Mukungu, J. (2011) *Étude qualitative des moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière dans le territoire de Bolobo*. Étude non publiée réalisée dans le cadre du projet R-PAN (WWF-RDC) sous la supervision de Bruno Perodeau.

Figure 4 - La décentralisation en RDC (Source: ONFI à partir de la Loi n° 08/012 du 31/07/2008)



La décentralisation est évidemment un processus long et évolutif. Il est en marche. Des ministres provinciaux en charge des forêts ont été nommés dans le cadre de l'installation des gouvernements provinciaux. Un certain nombre d'acteurs sont présents dans les provinces, comme la Coordination de l'Environnement qui a notamment la charge de transmettre les messages et décisions REDD+ de son ministre de tutelle (MECNT).

La mise en œuvre de la décentralisation est encore très incomplète. Le redécoupage des provinces n'a pas encore eu lieu et le territoire Bolobo reste aujourd'hui rattaché à la province du Bandundu. Il faut par ailleurs noter que le manque de moyens et de capacités au sein des provinces est un obstacle majeur à l'exercice du pouvoir et à la prise d'initiative. Les représentants des ETD n'ont pas encore été élus faute de quoi le principe de libre administration et l'implication du pouvoir coutumier (qui selon toute vraisemblance seront cruciaux à la mise en œuvre de la REDD+ en RDC) restent théoriques.

Administration et pouvoir coutumier

L'aménagement du territoire et l'accès aux ressources en RDC sont compliqués en raison d'un double système de régime foncier avec des lois coutumières et statutaires qui se chevauchent souvent et entraînent beaucoup d'incertitudes et de confusion. Même si le régime coutumier n'est pas légal aux yeux du gouvernement, il reste le système *de facto* selon lequel la plupart des personnes gèrent et obtiennent l'accès aux terres et aux autres ressources naturelles, spécialement dans les zones rurales et périurbaines.

En RDC, les structures du pouvoir coutumier font partie intégrante de l'organisation politico-administrative du pays. La subdivision susmentionnée reprend aussi bien les entités modernes que traditionnelles (chefferies, groupements, villages) qui sont reconnues comme des entités administratives de l'État. Elles n'en restent pas moins traditionnelles puisqu'elles sont organisées selon la coutume.

Dans la province du Bandundu, on compte 10 chefferies, 84 secteurs et 767 groupements. Les chefferies et les groupements constituent les plus importantes organisations politico-administratives coutumières de base à travers le pays. Héritier Mambi Tunga-Bau compare les chefferies à des monarchies, héritage des empires et

royaumes africains. Il souligne le caractère centralisé du pouvoir qui y est exercé. À l'inverse, il dit du secteur que le pouvoir y est *segmenté*.²

*Le secteur nous paraît comme l'instance politico-administrative locale qui soit véritablement une initiative de l'état [...], une entité administrative décentralisée qui comprend un ensemble généralement disparate de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume mais numériquement trop faibles pour se développer harmonieusement dans tous les domaines et ayant à sa tête un chef élu reconnu et investi par les pouvoirs publics.*³

Le groupement est l'organisation politico-administrative de base. Dans les zones où historiquement et culturellement, le pouvoir est moins centralisé, les groupements sont réunis en secteur. Dans les zones où le pouvoir est centralisé, les groupements sont sous autorités des chefferies.

Au-delà de sa légitimité légale, le pouvoir coutumier dispose d'une légitimité morale, culturelle et patrimoniale forte. En tant que responsable d'une communauté, le chef traditionnel gère la terre. Les fermiers et les agriculteurs qui souhaitent s'établir sur cette terre négocient avec le chef qui rend des comptes à sa communauté. L'entrée et le développement d'activités sur le territoire et avec une communauté sont soumis à l'approbation des chefs coutumiers. Ce sera de fait le cas d'un projet de développement local, d'aménagement du territoire et de gestion participative des ressources naturelles.

Mais en raison des contradictions et des chevauchements potentiels entre les attributions coutumières et statutaires des terres, l'insécurité foncière est un fait courant en RDC et constitue un facteur important de conflits sociaux (PNUE, 2011). L'accès libre aux ressources communes et le régime foncier opaque découragent les paysans d'investir dans l'intensification de leur production agricole et dans l'amélioration de la gestion des ressources naturelles.

La gestion communautaire des ressources forestières dans le droit congolais

La loi 11/2002 du 29 août 2002 portant le Code forestier est le document de politique forestière du pays. En matière de participation des communautés à la gestion forestières, il contient un certain nombre d'innovations par rapport aux textes précédents (voir Debroux *et al.* 2007 pour une analyse du code forestier et de la situation post-conflit du secteur) :⁴

- Le découpage des forêts selon leurs vocations prioritaires (forêts classées, forêts de production permanente et forêts protégées (qui sont prioritairement vouées au développement local, à la conversion et à d'autres usages) (article 10 à 23). La Figure 4 récapitule les types forestiers tels que prévus par le Code forestier de 2002 ;
- La consultation publique de la population riveraine avant le classement d'une forêt pour la conservation ou la production (article 15) et les enquêtes publiques avant la concession de droits d'exploitation (article 84) ;
- Le maintien des droits d'usage traditionnels sur les zones concédées (à l'exception de l'agriculture ; article 44) ;
- Le droit des communautés locales à gérer elles-mêmes les forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume, à travers le concept de « concession communautaire » ou « forêt communautaire » (article 22) ;
- La concertation avec les communautés riveraines lors de l'établissement des concessions, notamment à travers les « cahiers des charges » (rendu obligatoire par l'article 89) et leurs « clauses sociales » ;
- Le partage des bénéfices issus de l'exploitation avec notamment l'investissement de 40% de la taxe de superficie dans des infrastructures communautaires de base (article 122) ;

² Mambi Tunga-Bau, H. (2010) *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'État en République Démocratique du Congo. Esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques*. Mediaspaul, Kinshasa. pp.240

³ *Ibid*, pp.66-67

⁴ Jusqu'en 2002, la gestion des forêts en RDC était régie par un décret colonial d'avril 1949. Devenu obsolète, ce texte était remplacé dans la pratique par un document technique, le *Guide de l'exploitant*, qui n'avait pas de statut juridique précis. Il était focalisé sur l'industrie du bois et ne conférait pas de vision d'ensemble pour la mise en valeur et la préservation des forêts.

- La participation de tous les acteurs dans les choix de gestion à travers les conseils consultatifs nationaux et provinciaux (articles 29,30 et 31), la consultation de tous les acteurs (articles 5, 6, 24 et 74) y compris la société civile (article 24).

Faute du cadre législatif nécessaire, les forêts communautaires prévues par le Code forestier n'ont officiellement pas été traduites dans les faits (même si des initiatives existent dans le pays). L'adoption des forêts communautaires est néanmoins en bonne voie. Avec l'appui de la FAO et d'autres partenaires, le MECNT se prépare à octroyer des concessions de Forêts de communautés locales et autochtones (FCLA) par le biais de Plans simples de gestion forestière intégrée et sur le modèle des forêts communales camerounaises.

Aujourd'hui, le concept et la stratégie de foresterie communautaire ont été discutés et sont en voie d'adoption par le gouvernement. Le renforcement des capacités est en train de se mettre en place. La démarche et les outils ont été testés dans les différents sites pilotes du pays et sont en voie de validation. Ces démarches prévoient notamment :

- La création d'une division Forêt communautaire avec bureaux nationaux et provinciaux ;
- Une approche terroir/ finage au niveau de groupements organisés ;**
- Le développement d'outils participatifs d'analyse et de planification et la mise au point de guides méthodologiques pour l'utilisation de ces outils et la mise en pratique des démarches et du processus.⁵

Figure 5 - Les catégories de forêts selon le Code forestier de 2002 (Sources: Debroux et al. 2007)

Terminologie juridique	Catégories de forêts		
	Forêts classées	Forêts protégées	Forêts de production permanente
Affectation prioritaire	Conservation de la biodiversité	Développement socio-économique	Production durable de bois ou d'autres biens/services forestiers
Portion du territoire national	Objectif 15%	Non précisé (catégorie par défaut)	Non précisé
Mode de gestion	Recherche, tourisme, activités de conservation	Traditionnel (en vertu des droits d'usage)	Contrat de concession forestière pour le bois ou autres biens/services
Instrument de gestion	Plan d'aménagement	Non précisé	Plan d'aménagement
Responsabilité de gestion	Etat	Non précisée	Concessionnaire privé
Droits d'usage coutumiers	Restreints	Sans restriction	Maintenus (sauf agriculture)
Perspective à long terme	Pérennité de la forêt naturelle	Conversion possible vers d'autres usages du sol	Pérennité de la forêt naturelle

Les expériences de gestion participative en RDC

Pour le moment, en l'absence de coordination des politiques relatives à l'affectation des terres, la multiplication d'usages (pas toujours compatibles) sur un même terrain et le manque d'harmonisation à l'échelle des territoires sont monnaie courante. Les acteurs du secteur forestier déplorent l'absence d'une vision commune et les nombreux conflits que cela suscite.⁶

⁵ Ces éléments sont tirés d'une présentation faite par Frédéric Djengo, Directeur de la Gestion Forestière et Coordonnateur des projets de Foresterie communautaire au MECNT, lors du Premier Congrès des FC d'Afrique centrale à Yaoundé, du 3 au 6 mai 2011.

⁶ La participation, pendant la mission, à une Réunion de concertation des principales parties prenantes du secteur forestier en RDC, a été très instructive à ce sujet. Les participants y ont exprimés de nombreux problèmes et ont proposés un plan d'action pour tenter de créer cette vision commune. Parmi les problèmes soulevés, on peut citer la juxtaposition des structures étatiques, la faiblesse du contrôle forestier, le manque de renforcement des communautés locales pour participer à la négociation des cahiers des charges, la faible capacité

Nous avons néanmoins identifié plusieurs tentatives qui vont dans le sens de l'aménagement du territoire et de la gestion participative des ressources naturelles :

- Les Comités de négociations et les Comités locaux de gestion – Dans le cadre de l'élaboration du cahier des charges et du plan d'aménagement d'une compagnie forestière, un comité de négociation se réunit pour – comme son nom l'indique – négocier les clauses sociales entre le concessionnaire et les populations riveraines. Une fois le cahier des charges validé, un comité de gestion prend le relais pour gérer et suivre la mise en œuvre des clauses sociales. Le Comité local de gestion est composé d'un délégué du concessionnaire forestier et d'au moins cinq représentants élus de la (des) communauté(s) locale(s) et/ou du peuple autochtone.⁷
- Les Comités agricoles ruraux de gestion (CARG) – Le développement des CARG est une initiative de la société civile, soutenue par la CTB et l'ONG italienne ISCO, pour permettre la prise de décisions concertées au sein des territoires. Les CARG fonctionnent comme des parlements territoriaux. Leur activité est reconnue par les autorités locales et notamment par l'Administrateur du Territoire qui valide les Plans de développement élaborés. Pour autant, il ne s'agit pas d'une structure étatique ou ayant fait l'objet d'un texte de reconnaissance légale. Ce sont des structures de concertation qui associent - sur un principe de bénévolat - le secteur privé, les associations paysannes, les universités, la société civile, les administrations et les élus de l'assemblée provinciale. Ils se réunissent au niveau du territoire et permettent de renforcer la communication et les échanges entre les différents acteurs. Comme les autres territoires de la province du Bandundu, le CARG du territoire Bolobo a élaboré un Plan de développement du territoire qui revient sur les infrastructures de transport, la gestion des ressources naturelles et la gestion foncière, l'amélioration de la production agricole, l'élevage, la pêche, la structuration du monde rural, la commercialisation, la fiscalité et les tracasseries. Les CARG sont installés au niveau des territoires. Un Conseil consultatif provincial supervise l'articulation des Plans de développement des territoires et la politique agricole provinciale. Des représentants des secteurs et des chefferies sont membres du CARG, faute de pouvoir constituer des CARG au niveau des secteurs.⁸
- Les Comités locaux de développement et de conservation (CLDC) – Appuyés par le WWF, les CLDC sont des regroupements de personnes qui s'unissent volontairement et élisent des représentants pour défendre leurs intérêts. Le CLDC ne remplace pas le pouvoir en place et n'est pas une structure reconnue par l'État. Il n'est pas non plus une association de production, mais il est considéré comme un organe de réflexion et d'action pour le développement du village. Il peut être l'intermédiaire entre les communautés et autres institutions telles que l'État, les concessionnaires forestiers et les projets de développement. C'est d'ailleurs dans le cadre de l'exploitation forestière et pour faciliter la concertation entre les communautés et les concessionnaires que le WWF-RDC a appuyé la mise en place de CLDC dans le Bas Congo. La réforme légale du secteur forestier en RDC de 2002 a en effet introduit l'obligation de « contribuer au développement local » par le financement d'infrastructures et d'équipements sociaux collectifs au bénéfice des populations riveraines. Constatant que ces populations riveraines accusent d'importantes insuffisances dans leurs modes d'organisation et de production sociale, le WWF-RDC a appuyé le développement de structures fonctionnelles capables d'assurer le dialogue avec les autres acteurs du secteur. Le CLDC est formé de 13 membres au maximum (un président, un vice-président, un secrétaire et de 3 à dix conseillers, par thème ou groupe d'intérêt). Le CLDC est développé au niveau des villages ou des groupements. Le président n'est pas obligatoirement le chef du village ou le chef du groupement. Il doit être élu par les habitants du village lors d'une assemblée générale électorale.

de l'administration locale et provinciale, le partage des revenus de l'exploitation forestière, la non implication des communautés locales et des populations autochtones dans la prise de décision, etc.

⁷ Arrêté ministériel n°023/CAB/MIN/ECN-T/28/JEB/10 du 7 juin 2010 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière (MECNT, 2010)

⁸ Les informations sur les CARG ont été collectées dans différents documents dont le Descriptif sectoriel et stratégique de la politique provinciale de développement agricole 2008-2013 du Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage de la province du Bandundu (2008) ; le Manuel d'élaboration d'un plan de développement agricole de la CTB (2008)

- Les Cartes participatives des terroirs communautaires – Sur le territoire de Bolobo, le WWF a également initié et appuyé l'élaboration de cartes participatives des terroirs villageois (ou terroirs communautaires). Les terroirs communautaires sont une entité intermédiaire entre les villages et les groupements. Ils sont délimités par l'appartenance communautaire à une même autorité coutumière (chef des terres) et à une même autorité administrative (chef de localité). Les cartes participatives des terroirs communautaires sont des documents descriptifs qui permettent de sensibiliser les villageois aux enjeux d'une gestion durable de leur territoire. L'objectif de ce projet – outre la délimitation des terroirs communautaires – était de produire des cartes d'occupation des terres (forêt, mosaïque forêt/agriculture, savane, habitations) et des cartes d'utilisation des terres (habitations, pâturages, zones agricoles, zone forestière, zone forestière avec projet d'habitation aux bonobos, etc.). Avec ces cartes, l'objectif est de rationaliser l'affectation des terres et d'assurer le maintien de zones forestières, avec pleine appropriation par les communautés.
- Les Comités locaux de développement (CDL) – Faisant écho aux CLDC appuyés par le WWF, le Secrétaire général du Développement rural (Dr Abel Léon KALAMBAYI wa KABONGO) nous a par ailleurs mentionné la volonté du Ministère du Développement rural de doter le développement rural d'une structure administrative au niveau local. Mis en place au niveau des groupements, les CDL auraient pour objectif de coordonner l'ensemble des Comités locaux qui peuvent exister (Comité local d'entretien des routes de dessertes agricoles, Comité anti-feu, Comité de gestion des marchés, Comité de l'eau, etc.). Cette structure administrative serait qualifiée et à même de porter et d'initier des projets de développement locaux. Une étude financée par la CTB a permis de tirer ces conclusions qui devraient bientôt faire l'objet d'une publication.⁹

Dans la mesure du possible, l'ensemble de ces initiatives ont été analysées afin de savoir si elles pouvaient être des options pertinentes pour un projet REDD+ intégré dans le territoire Bolobo.

Il faut par ailleurs mentionner le *Guide méthodologique de planification du développement local* élaboré dans le cadre du Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL) et financé par le PNUD, l'UNCDF-FENU, le DFID, l'USAID et la CTB. Dans ce guide, le Groupement est considéré comme l'entité de base de réalisation du processus de planification.

En effet, compte tenu de la taille de certains secteurs/Chefferies en termes de population et d'espace géographique, il est indiqué de considérer le groupement (regroupement de villages) comme entité de planification primaire. C'est à ce niveau que les données issues des opérations de planification participative effectuées au niveau des zones/villages seront harmonisées et consolidées et permettront la réalisation du plan de développement local.¹⁰

L'articulation entre les différentes échelles d'intervention

De manière assez paradoxale et alors qu'on vient juste de déplorer l'absence de politique d'aménagement du territoire, on se trouve confronté à de multiples initiatives qui nécessitent d'être harmonisées. Toutes n'ont pas les mêmes objectifs et certaines s'articulent ou peuvent s'articuler. On comprend néanmoins que l'une des questions majeures est celle de l'entité de base sur laquelle appuyer une vision du territoire et grâce à laquelle garantir une participation des communautés.

La multiplication des approches est évidemment un élément à prendre en considération. D'une part parce qu'il n'est pas utile de créer une nouvelle structure si l'une des structures existantes est utilisable ou doit être renforcée. D'autre part parce qu'il faut s'assurer que pour un même territoire, deux plans de développement ne véhiculent pas de discours contradictoires. Un plan d'utilisation et d'affectation des terres doit permettre d'éviter les conflits d'usage. Pour cela, il doit intégrer les contraintes géographiques imposées par les droits déjà reconnus sur les terres. On regrette par exemple que les Cartes participatives des terroirs villageois

⁹ Ces éléments ont été recueillis auprès du Secrétaire général du Développement rural lors d'un entretien le 14/10/2011.

¹⁰ MDAT (non daté) *Guide méthodologique de planification du développement local*. Réalisé dans le cadre du PADDL. P. 14.

élaborées par le WWF-RDC dans le territoire de Bolobo n'intègrent pas les limites des concessions forestières. Dans le même ordre d'idée, on peut souhaiter qu'un Plan de développement local élaboré à l'échelle d'un groupement, d'un CLDC ou d'un terroir communautaire tiendra compte et s'articulera (sans nécessairement s'y plier) avec le Plan de développement local élaboré au niveau du CARG. Si des modifications semblent nécessaires, il faut au moins qu'elles soient transmises et enregistrées aux échelons supérieurs pour éviter que – faute de concertation – des plans contradictoires soient développés pour un même territoire.

Le Plan d'investissement FIP de la RDC

La présente étude a été réalisée dans le cadre d'une soumission du projet Bolobo à la Banque Mondiale pour obtention de financements FIP. À cet égard, il est important que les propositions faites en matière de structures organisationnelles et financières soient compatibles avec l'approche FIP.

Que nous dit le Plan d'investissement FIP de la RDC à ce sujet ?

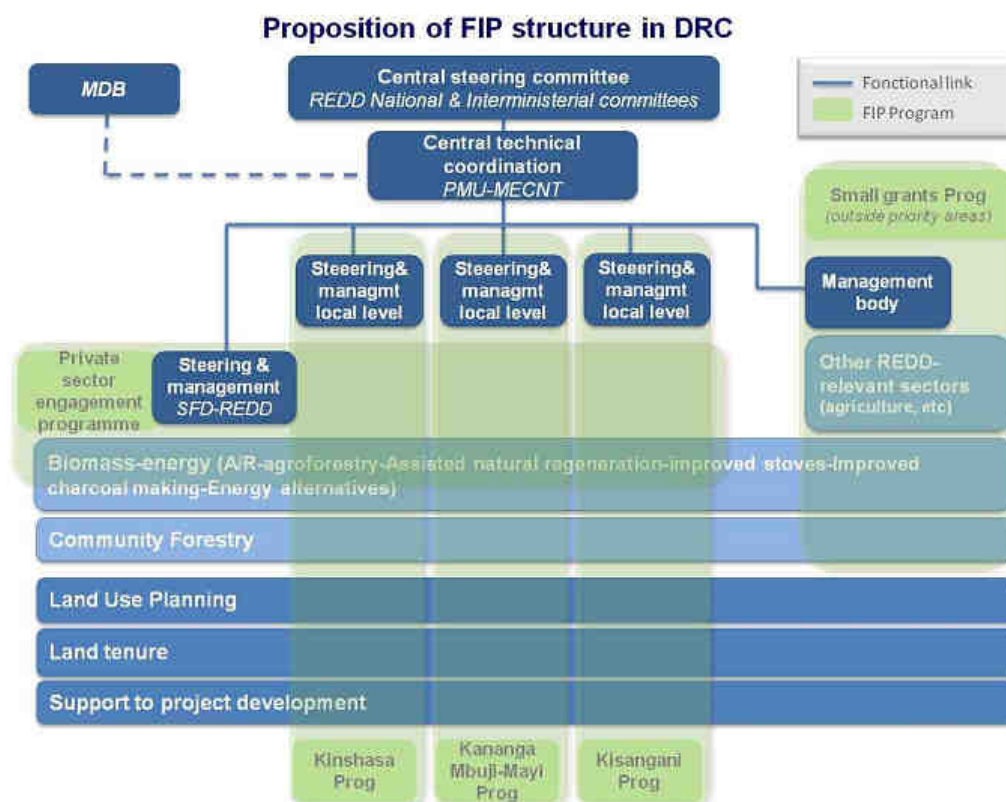
Les arrangements institutionnels pour la gestion du FIP

Les rôles et responsabilités de chacune des instances ne sont pas encore précisément définis. Une structure institutionnelle a néanmoins été proposée (Figure 6) dans laquelle :

- Le comité de pilotage national sera assuré par le Comité national REDD qui est l'instance décisionnaire en matière de REDD en RDC. Il aura pour fonction de :
 - garantir que les activités FIP (et donc potentiellement le projet Bolobo) sont en cohérence avec le processus de préparation à la REDD+ en cours au niveau national ;
 - réviser et approuver les plans de travail annuels ;
 - examiner les rapports d'audit technique, financier et de performance ;
 - assurer la coordination entre le FIP et les programmes sectoriels nationaux et les programmes d'aide internationale ;
 - décider de la nécessité d'adapter le cadre légal et juridique ;
 - suivre les activités des comités de pilotage provinciaux.
- Les comités de pilotage provinciaux comprendront les ministres provinciaux en charge des secteurs pertinents pour le FIP, les représentants du MECNT-PMU au niveau provincial, les coordinateurs REDD provinciaux, un représentant de la société civile et un représentant du secteur privé. Ces comités de pilotage provinciaux doivent permettre d'assurer la participation et l'implication des autorités provinciales dans la préparation et la mise en œuvre du FIP. Ils auront une fonction similaire à celle du comité de pilotage national, mais au plus proche des activités de terrain.
- L'unité de gestion du projet (PMU) du MECNT assurera le rôle exécutif du FIP. Ses fonctions sont multiples et doivent encore être précisées. A priori, c'est elle qui sera le principal interlocuteur et partenaire FIP du WWF dans le cadre de la mise en œuvre du projet Bolobo. On note parmi ses fonctions déjà identifiées :
 - L'initiation et la coordination des activités avec l'administration, la société civile et notamment les ONG impliquées dans la mise en œuvre de certaines activités et/ou représentant les intérêts des communautés locales et peuples autochtones concernés ;
 - La supervision des activités dans chaque programme géographique et la préparation des plans de travail et des budgets à soumettre aux comités de pilotage ;
 - La gestion du suivi de la bonne mise en œuvre des activités ;
 - L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des risques et de mobilisation des ressources ;
 - La gestion de l'attribution des fonds, l'identification et l'évaluation des projets et de leurs développeurs ; etc.

- Les branches régionales de la PMU-MECNT assureront une présence permanente sur le terrain et assureront le lien entre les entités opérationnelles du FIP, les autorités locales et la société civile. Les bureaux locaux assureront également un suivi minutieux et quotidien de la performance du FIP.
- La société financière de développement REDD (SFD-REDD) sera responsable des activités qui impliquent le secteur privé et de tous les arrangements financiers complexes. La SFD formera un partenariat public-privé impliquant le secteur privé, le gouvernement, la société civile et les banques multilatérales de développement. Il s'agira d'une structure de droit privé.

Figure 6 - Structure institutionnelle proposée pour le FIP en RDC (Source: FIP RDC, 2001)



L'approche FIP

Le FIP s'est posé un certain nombre d'objectifs spécifiques qui traduisent l'approche souhaitée en matière de gestion des ressources forestières. Ces objectifs devront bien entendu guider les choix faits en matière d'activités REDD+, mais aussi en matière de structures organisationnelle et financière du projet Bolobo.

Parmi ces objectifs, on note tout particulièrement la facilitation des projets initiés et portés par la société civile (et notamment par les communautés locales et les peuples autochtones) et par le secteur privé, l'appui aux communautés pour la gestion des forêts, la clarification du foncier et le renforcement de la gouvernance forestière, l'implication du secteur privé.

RÉSUMÉ ET ENJEUX POUR LE PROGRAMME REDD+ INTÉGRÉ SUR LE TERRITOIRE DE BOLOBO

- ✓ Le projet Bolobo est la phase pilote du *Programme intégré REDD+ à l'échelle du District Mai Ndombé*. Ce programme a cela d'intégré qu'il cherche à mettre en place un modèle de développement durable à grande échelle qui tende vers une déforestation et des émissions nulles et qui soit basé sur des programmes habilitants et sectoriels cohérents avec la stratégie nationale (notamment d'un point de vue méthodologique).
- ✓ L'expansion de l'agriculture itinérante sur brûlis (seul mode cultural pratiqué par les communautés, avec pour principale culture le manioc) a été identifiée comme la principale cause directe de la déforestation. Elle est directement liée aux feux de brousse incontrôlés et suivie par l'élevage de bovins. Les causes motrices ou indirectes sont dominées par la pauvreté, le manque d'emploi, la méconnaissance d'autres pratiques culturelles et la croissance démographique.
- ✓ Fort de ce constat, le WWF-RDC défend une approche de gestion participative du territoire et des ressources naturelles pour réduire la déforestation. Cette gestion participative passe par le renforcement d'une vision territoriale des ressources et par la constitution d'interfaces de concertations et de prise de décisions communes entre les acteurs du secteur forestier (des usagers à l'administration en passant par le secteur privé). Elle doit être formalisée dans l'élaboration d'outils de planification d'utilisation et d'affectation des terres forestières.
- ✓ Cette approche participative de la gestion des ressources forestières doit tenir compte du processus de décentralisation de la RDC prévu par la nouvelle Constitution et en cours de déploiement. La cohabitation entre les pouvoirs coutumiers et l'autorité administrative est également un élément de contexte important et qui doit être pris en compte.
- ✓ Le code forestier congolais prévoit la concertation avec les communautés riveraines lors de l'établissement de concessions, notamment à travers le « cahier des charges » et leurs « clauses sociales », ainsi que le partage des bénéfices issus de l'exploitation. En matière de gestion participative des ressources forestières, il prévoit la consultation de tous les acteurs dans les choix de gestion et pour les communautés locales, le droit à gérer elles-mêmes les forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume, à travers le concept de « concession communautaire » ou « forêt communautaire ». Le cadre législatif pour ces « forêts communautaires » n'est pas encore en place. Le gouvernement a néanmoins avancé sur certains éléments et prévoit notamment une approche terroir/finage au niveau de groupements organisés. Plusieurs initiatives de planification du développement, en vue d'une gestion participative des ressources naturelles ont déjà été testées (notamment par le WWF) ou sont en projet. Le projet REDD+ du territoire Bolobo a tout intérêt à analyser et à capitaliser sur ces initiatives.
- ✓ Les structures organisationnelle et financière du projet Bolobo devront par ailleurs tenir compte et s'adapter aux arrangements institutionnels proposés pour le FIP et à la démarche de gestion des ressources forestières encouragée par le FIP. Cela comprend notamment l'implication des communautés locales et des peuples autochtones, mais aussi du secteur privé.

Modèle de déploiement des activités REDD+ et structure organisationnelle

Élaborer le diagramme organisationnel d'un projet nécessite de savoir quelles activités vont être mises en œuvre et selon quelles modalités. Au sein du programme intégré, des activités de nature très diverses vont devoir être développées pour pouvoir lutter efficacement et durablement contre la déforestation, au travers de solutions adaptées aux contextes socio-économiques et institutionnels locaux et qui répondent à la fois aux facteurs directs de la déforestation et à ses causes sous-jacentes. Tout l'enjeu du programme est de parvenir à proposer un cadre qui facilite et encourage le développement de toutes les activités qui peuvent servir cet objectif de lutte contre la déforestation.

La nature des activités dépendra de plusieurs choses et entre autre :

- Des acteurs responsables de leur mise en œuvre : Institutions nationales et locales, communautés locales, producteurs agricoles, producteurs de charbon, etc.
- De la nature des terrains sur lesquels sont développées les activités : S'agit-il d'une forêt classée, d'une forêt protégée, d'une forêt de production permanente, de zones cultivées, de savanes anthropiques, etc.
- Du type d'activité et de son objectif : appui institutionnel, renforcement de capacités, incitations économiques, etc.

Les activités et leur déploiement

Les domaines d'intervention du programme : les activités

Sur la base des documents existants et des échanges que nous avons pu avoir avec les différents acteurs, on peut distinguer pour le programme Bolobo, trois grands domaines d'actions auxquels le cadre général du programme devra répondre.

Les activités habilitantes

Il s'agit de l'appui au développement d'une stratégie d'aménagement du territoire et d'affectation des terres, du renforcement des communautés locales, du renforcement des capacités, de la sécurisation foncière, des réformes institutionnelles et légales.

Ces activités sont réalisées par les institutions nationales et locales, avec si besoin un appui technique faisant l'objet de mise en concurrence des opérateurs potentiels (ONGs ou bureaux d'études selon les cas). Il s'agit d'actions mises en œuvre de façon homogène sur tout le territoire. Le plus souvent, elles sont par ailleurs intégrées à un programme plus vaste réalisé au niveau national dans le cadre de la stratégie REDD+.

Les Paiements pour Services Environnementaux (PSE)

A priori les PSE concerneront la conservation des forêts protégées et toucheront aux droits fonciers de la communauté locale dans son ensemble. Les modalités de déploiement doivent donc engager l'ensemble de la communauté, en particulier via les autorités coutumières. L'ensemble de la communauté doit également en bénéficier, que ce soit via une rétrocession des paiements ou l'abondement d'un fonds de développement local permettant de financer des projets communautaires. Un programme de renforcement des capacités de gestion sera bien sûr essentiel. Il est *a priori* conseillé que les PSE fassent l'objet d'un programme proposé dans les mêmes conditions à toutes les communautés locales du programme.

L'incitation au développement et à l'adoption d'activités alternatives

Selon les facteurs de la déforestation ciblés, il s'agira d'activités de foresterie communautaire, du développement des filières agricoles, d'agroforesterie, etc....

Il ne semble pas pertinent de mettre en œuvre ces activités de façon uniforme sur le territoire : les conditions de succès sont susceptibles de beaucoup varier, en fonction de l'intérêt des acteurs, des conditions écologiques

et socio-économiques de la zone, etc. Dans ce cas, le programme pourrait procéder par appels à projets concurrentiels, et ne retenir que les projets ayant les plus forts potentiels de réussite, tout en veillant à maintenir un équilibre territorial. Ces projets pourraient émaner de communautés locales ou d'associations de producteurs forestiers, agricoles. Le programme pourrait proposer un appui technique à la formulation et à l'exécution de ces projets.

Schéma de déploiement de ces activités au sein du programme

Tout l'enjeu du programme est de proposer un cadre dans lequel chacune de ces activités pourra se développer, selon des modalités adaptées aux attentes et à la nature des différentes parties-prenantes. Nous proposons dans la Figure 7, un diagramme de déploiement des activités qui permet la cohabitation des activités tout en mettant l'accent sur la Gestion par les communautés des ressources naturelles (CBNRM).

Ce schéma repose sur trois éléments fondamentaux.

L'élaboration et la validation d'un PSAT-REDD+

C'est l'étape de base du programme REDD+ sur le territoire Bolobo. Le **Plan simple d'affectation des terres et de REDD+ (PSAT-REDD+)** doit être un document d'orientation stratégique qui – se basant sur des besoins et enjeux identifiés par les membres des communautés – définit des objectifs REDD+ et propose un plan d'affectation des terres. Il doit permettre d'identifier et de localiser les secteurs d'intervention sectoriels qui seront une alternative durable à la déforestation et en contre partie desquelles les communautés pourraient s'engager à abandonner ou réduire les activités destructrices de la forêt.

À quoi sert le PSAT-REDD+ ? Le PSAT-REDD+ est un outil de base pour développer et consigner une vision commune du territoire dont les parties prenantes déplorent l'absence en RDC. Dans le cadre de l'approche de Gestion participative des ressources naturelles (GPRN) du WWF, le PSAT-REDD+ doit également être un outil pour renforcer les populations locales. À ce titre, il est important que le PSAT-REDD+ soit initié par les populations et qu'il traduise les besoins et la vision du territoire de ces populations. Nous suggérons donc que le PSAT-REDD+ soit développé à une échelle la plus proche possible de la réalité communautaire et que dans un second temps seulement, elle soit confrontée aux visions des autres acteurs locaux. Nous reviendrons plus tard sur la question du choix de l'entité de base. Toutefois, **le PSAT-REDD+ - qui se base sur des cartes d'occupation et d'utilisation des terres – doit intégrer dès le début, les contraintes imposées par la présence des autres acteurs influents sur le territoire**, notamment le secteur privé à qui des droits ont pu être concédés sur la forêt ou le sol, ainsi que les autorités locales. Sans cela, le PSAT-REDD+ risque de ne pas aller dans le sens d'une vision commune du territoire, mais au contraire de susciter des conflits. Si elles sont utilisées, nous suggérons donc que les cartes participatives d'occupation et d'utilisation des terres préalablement développées par le WWF-RDC sur le territoire de Bolobo intègrent les délimitations des concessions existantes.

S'il se base sur des cartes d'occupation et d'utilisation des terres, le PSAT-REDD+ ne doit pas s'y limiter. À l'inverse de ces cartes, il s'agit en effet d'un document prospectif. Il doit tenir compte des besoins présents de la communauté et anticiper ses besoins futurs. Il faut garder à l'esprit que la performance de l'activité ne sera pas estimée par rapport à l'état initial mais par rapport à un scénario lui-même prospectif, d'évolution probable de cet état dans le futur. La durée de validité du plan dépendra de son contenu. Il est néanmoins important de pouvoir en garantir la validité pour une période minimale qui permette à la fois d'obtenir et de pouvoir suivre la performance carbone des activités. À ce titre, une validité quinquennale semble le minimum. Ce qui n'empêche pas d'en assurer un contrôle régulier et d'y apporter à une fréquence annuelle, les améliorations et modifications requises.

Une fois élaboré, le PSAT-REDD+ devra se soumettre à une procédure de consultation publique. **Cette procédure doit permettre de garantir l'acceptabilité du document pour l'ensemble des acteurs locaux**, et notamment des groupes vulnérables qui auraient pu ne pas participer activement à l'élaboration du PSAT-REDD+ (ce qui exige d'utiliser des moyens adaptés à ces groupes). La consultation publique est également et surtout le moment de recueillir les commentaires et le point de vue de tous les acteurs, de la société civile au secteur privé. Le PSAT-REDD+ devra être revu pour tenir compte des commentaires recueillis pendant la

consultation publique. L'ensemble des commentaires devront être consignés pour pouvoir être traités ultérieurement.

Au-delà de son acceptabilité pour les acteurs de la société civile, **le PSAT-REDD+ doit également être validé techniquement et administrativement**. Cette validation doit permettre de sécuriser les orientations prises en matière de réduction des émissions. Les entités qui doivent valider le PSAT-REDD+ sont les entités de gestion du programme, l'administration locale et les éventuels autres parties prenantes concernées (secteur privé disposant de concessions sur le territoire et société civile). Si besoin et à la demande des entités de gestion du programme, des partenaires techniques peuvent également être amenés à participer au travail d'analyse.

Cette étape doit consister en tout premier lieu à étudier la faisabilité administrative et technique du PSAT-REDD+, notamment en le confrontant aux documents de planification ou d'affectation des terres (type contrats de concession) qui peuvent exister pour ou couvrir la zone géographique du territoire. L'objectif est :

- D'assurer une bonne coordination et articulation entre les différentes activités et usages en cours ;
- Traiter des éléments problématiques soulevés pendant la consultation ;
- Éviter les contradictions entre les différents documents de planification et au contraire s'assurer que le PSAT-REDD+ traduit localement des prérogatives territoriales, provinciales et nationales¹¹ ;
- Identifier les synergies d'intérêt entre acteurs sur la zone ;
- Identifier les axes sectoriels d'intervention du programme (au regard des agents et drivers de la déforestation/dégradation et des besoins et attentes des acteurs locaux) et élaborer une feuille de route – pour chacun des acteurs - en fonction des axes prioritaires de développement ;
- Faire valider par l'administration locale le document stratégique et ainsi le sécuriser.

Pour en garantir la bonne réalisation et lui donner du crédit administratif, la validation du PSAT-REDD+ pourrait avoir lieu lors d'une réunion organisée par les gestionnaires du programme¹² et présidée par l'administration provinciale. Les autorités locales (administration du territoire, gouvernements des secteurs et des chefferies) doivent également participer à la réunion et valider le PSAT-REDD+.

Une fois qu'il a été validé techniquement et administrativement et qu'une feuille de route commune a été adoptée, le PSAT-REDD+ doit rentrer dans une phase de mise en œuvre. Les orientations énoncées par le PSAT-REDD+ en matière d'affectation des terres et de réduction des émissions dues à la déforestation ou à la dégradation forestière, devront se traduire par le développement combiné d'activités de conservation et d'activités sectorielles alternatives à la déforestation.

¹¹ Pour la stratégie de développement nationale, on peut renvoyer au Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR)

¹² Voir plus loin pour une description de la structure de gestion / maîtrise d'ouvrage du programme.

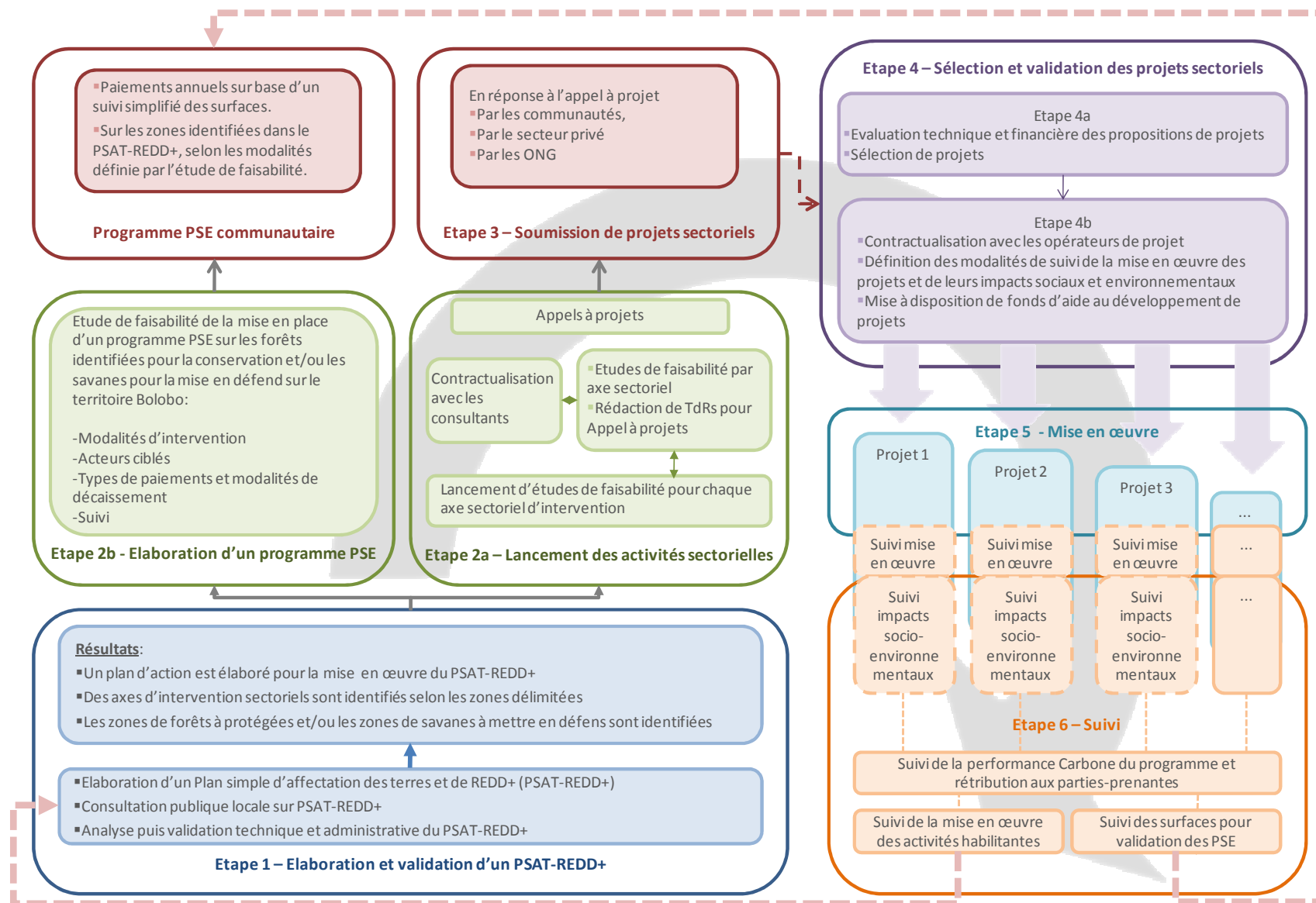


Figure 7 - Diagramme de déploiement des activités REDD+

Un programme communautaire de PSE pour inciter à la conservation

Sur les terres affectées à la conservation (que ce soit des zones boisées ou des savanes pour la mise en défens), un mécanisme doit être mis en place pour inciter les communautés à réformer leurs pratiques et à abandonner la déforestation. Les PSAT-REDD+ et notamment les cartes participatives d'occupation des terres auront permis de clarifier les limites des zones communautaires et d'affecter à un usage de conservation (maintien ou restauration du couvert) des terres boisées ou des savanes. Un paiement sera attribué aux communes qui parviennent à maintenir le couvert forestier sur leur territoire.

Ce mécanisme doit être défini et calibré de manière à garantir son effet incitatif sur les communautés et pour l'ensemble du territoire de Bolobo. Plusieurs questions se posent relatives à :

- La gestion du programme PSE : qui est l'entité gestionnaire du programme, en charge du suivi et des décaissements auprès des communautés ? S'agit-il d'un programme provincial, territorial, national ?
- Le champ d'application du programme : concerne-t-il seulement la conservation de zones déjà boisées ou peut-il s'ouvrir à la mise en défens de savanes ?
- Les paiements : sont-ils versés aux communautés ou aux foyers qui constituent la communauté ? Quelles sont les modalités et quel est le calendrier de décaissement de ces paiements ? Quel niveau de rétribution et quelle fréquence faut-il garantir pour s'assurer du caractère incitatif des paiements ?
- Le fondement foncier de ce programme : sur quelle construction légale et foncière un tel mécanisme peut-il s'appuyer, notamment pour garantir le droit aux paiements sur le long terme ?
- Le risque de fuite : Il faudra notamment s'assurer que l'incitation à maintenir le couvert sur leur territoire n'incite pas les communautés à déplacer leurs activités à l'extérieur de leur territoire. À ce titre, on peut envisager de conditionner tout ou partie du paiement incitatif à la performance de l'ensemble du programme.
- Le suivi du couvert : selon quelles modalités et à quelle fréquence est-il effectué ?

Il faut évidemment garder à l'esprit qu'une partie de la menace qui pèse sur les forêts vient d'agents extérieurs à la communauté (par exemple, l'exploitation artisanale abusive exercée par des compagnies chinoises ne disposant pas toujours des titres d'exploitation ou alors de titres non légaux délivrés par les autorités locales, ou encore et plus simplement, l'installation de nouveaux arrivants, etc.) Un programme de PSE communautaire doit s'assurer que les communautés disposent de l'appui nécessaire et effectif des autorités (cela vaut pour les autorités coutumières) pour éviter les intrusions sur leurs forêts. Des systèmes d'éco-patrouilles, encadrés par les autorités du pays, peuvent également être mis en place pour s'assurer d'une lutte effective contre ces intrusions.

Nous apportons dans ce rapport des éléments de réponses aux questions susmentionnées. Elles sont néanmoins complexes et trouveront réponse grâce à une étude de faisabilité complète préalable à la mise en œuvre du programme de PSE. Cette étude de faisabilité doit déterminer la mise en œuvre et les modalités de fonctionnement les plus adaptés pour le programme, dans le contexte du territoire de Bolobo.

Un appel à projets de développement local comme alternatives à la déforestation

Dans un contexte de pauvreté latente où la principale cause de la déforestation est l'agriculture de subsistance, la conservation ne saurait être une alternative viable à la déforestation. Elle doit être accompagnée d'activités de développement économique local qui permettront aux parties-prenantes de se détourner durablement de la déforestation et de s'orienter vers des schémas économiques à déforestation nulle.

De nombreuses activités sont possibles, de nombreux acteurs peuvent être impliqués et de nombreuses échelles d'intervention sont envisageables. Toutes peuvent avoir leur efficacité et il serait donc regrettable que des modalités non adaptées en écartent certaines. **En réponse notamment à deux des objectifs du FIP (encourager des projets portés par les communautés locales et encourager l'investissement privé), on peut suggérer de garder la porte ouverte à un maximum de possibilités et pour ce faire, de procéder à un appel à projets.**

Pour chacun des axes sectoriels d'intervention identifiés dans les PSAT-REDD+, les entités de gestion du programme pourraient lancer une étude de faisabilité. Ces études de faisabilité doivent permettre notamment de :

- Préciser qui sont les acteurs présents sur le territoire Bolobo, influents ou actifs, dans le ou les secteurs concerné(s) par l'axe prioritaire (par exemple, l'agriculture) ;
- Décrire et examiner les enjeux techniques, administratifs et organisationnels de développement de projets REDD+ axés sur le secteur en question ;
- Anticiper les possibles impacts environnementaux et sociaux de développement de projets possibles et proposer des moyens de les suivre ;
- Identifier et proposer des indicateurs de suivi de la bonne mise en œuvre des projets.

Ces études de faisabilité doivent fournir tous les éléments nécessaires à la rédaction de Termes de référence pour l'appel à projets.

L'appel à projets devra se faire de manière classique et préciser tous les critères et procédures de sélection des projets (conformité avec le PSAT-REDD+, porteurs éligibles, type et volumes d'action, modes et niveaux de rétribution, indicateurs de suivi, etc.) Cette étape doit permettre d'identifier des développeurs de projet, mais aussi des partenaires techniques et financiers, pour la mise en œuvre d'activités sectorielles alternatives sur le territoire.

Un appel à projet peut viser plusieurs échelles de projets et/ou type de porteurs, avec des critères différenciés :

- Des projets de petite échelle auxquels pourraient soumettre des porteurs du type des CLDC ou des organisations paysannes ;
- Des projets intermédiaires qui pourraient cibler les ONG (en accompagnement aux communautés) ;
- Des projets d'investissement de grande échelle pouvant nécessiter de l'investissement privé (unités de transformation du manioc, plantations grande échelle, etc.).

En réponse à l'appel à projet, charge à chaque opérateur de formuler son dossier (avec si besoin un dispositif d'aide à la formulation de dossier pour les communautés et autres petits opérateurs locaux). Le dossier devra par exemple :

- Détailler le programme et le calendrier d'activités ;
- Désigner les partenaires financiers (cofinancements, qu'ils soient privés ou de l'ordre de la subvention) et techniques du projet ;
- Définir la structure de gestion, de mise en œuvre et de suivi du projet ;
- Elaborer un budget détaillé pour la gestion, la mise en œuvre des activités et leur suivi du projet,
- Etablir un cadre logique et identifier des indicateurs précis de suivi de la performance des activités.

Ce système semble le plus à même de répondre à la fois au besoin de capter des ressources et des capacités techniques et de gestion des entités du secteur privé et de la société civile, mais aussi d'encourager la gestion des ressources naturelles par les communautés. **Afin de privilégier les communautés, préférence peut en effet être donnée aux projets portés par les communautés**, au-delà du fait que la consultation des parties-prenantes et les bénéfices sociaux économiques peuvent être un critère obligatoire de sélection d'un projet.

Les propositions de projet doivent faire l'objet d'une évaluation technique et financière par les entités de gestion du programme. L'évaluation doit permettre de s'assurer que les projets soumis en réponse à l'appel à projets correspondent aux orientations sectorielles du PSAT-REDD+, aux politiques sectorielles du gouvernement, mais aussi aux objectifs et modalités techniques, financières et opérationnelles (administratives et organisationnelles) du programme et du FIP.

Un processus de contractualisation avec les opérateurs du projet sera nécessaire pour définir et sécuriser les modalités de mise en œuvre du projet (technique, financière et organisationnelle). Les contrats doivent notamment spécifier le calendrier de mise à disposition des fonds et les modalités de suivi de l'activité (mise en œuvre, performance, impacts sociaux et environnementaux), en accord avec les règles MRV définies au niveau national. Les fonds seront mis à disposition des opérateurs, selon des modalités spécifiques qui doivent

dépendre du type d'opérateur ciblé. Dans le cas des opérateurs locaux et communautaires, les fonds pourraient transiter par un Fonds de développement local qui devrait être mis en place à cet effet (nous reviendrons rapidement sur point lorsqu'il sera question des flux financiers).

Nous revenons plus loin sur la question du suivi du programme et des activités (quelles soient habitantes ou sectorielles), ainsi que sur la question de la rétribution à la performance REDD+ de ces activités.

Structure organisationnelle du programme et participation des acteurs

Ce modèle de déploiement des activités nous a semblé le mieux correspondre à la fois au contexte local (capacité et gouvernance) et aux attentes du FIP et du WWF (gestion communautaire et participative des ressources naturelles, participation du secteur privé). Il permet par ailleurs de fédérer l'ensemble des parties prenantes potentiellement concernées par le programme et d'encourager leur adhésion (par la participation active, la non-objection officielle et/ou l'intéressement aux bénéfices), notamment des parties prenantes qui pourraient être à l'origine de tracasseries.

La structure organisationnelle du programme telle que nous la suggérons repose sur quatre piliers :

- En réponse aux principes de la gestion participative des ressources naturelles, la définition des orientations pour le développement local, par les communautés elles-mêmes ;
- Sur le modèle du FIP, une gestion mixte du programme, avec une cellule de gestion au niveau national et un comité de gestion au niveau provincial ;
- L'ouverture à des schémas variés de portage de projets (privée, communautaire, etc.) et la possibilité de capter des compétences et des capitaux pour le programme ;
- La consultation des observateurs de la société civile pour validation des orientations en matière d'affectation des terres et pour le suivi de la mise en œuvre des projets et de leurs impacts sociaux et environnementaux ;
- La présence d'un ombudsman pour gérer les conflits qui pourraient être soulevés par le programme et en entraver la bonne mise en œuvre.

Schéma organisationnel

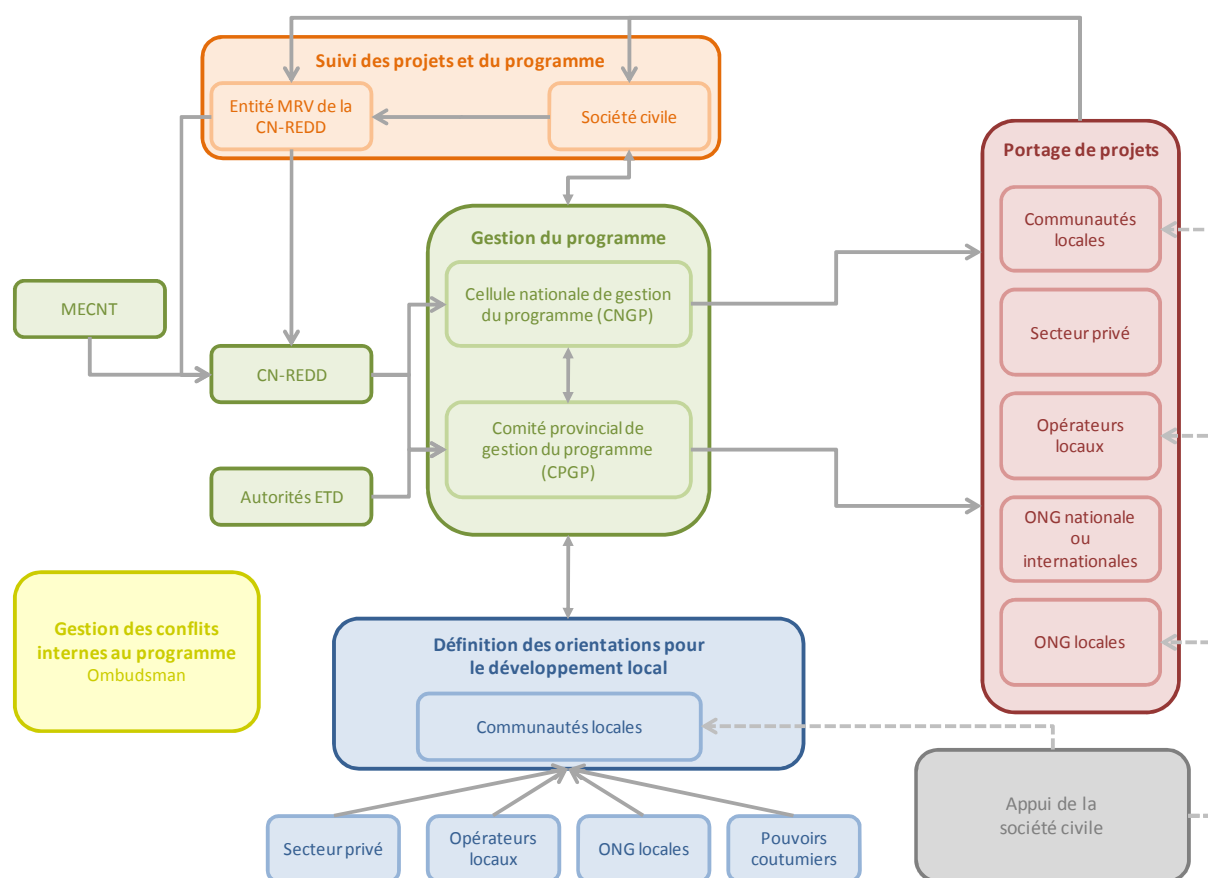


Figure 8 - Schéma organisationnel proposé

Participation des communautés

Les communautés locales interviennent à plusieurs égards dans la structure organisationnelle du projet :

- Elles en sont les acteurs de base puisque ce sont-elles qui définissent le PSAT-REDD+ et qui donnent ce faisant les orientations en matière d'aménagement du territoire et d'affectation des terres.
- Elles peuvent répondre à l'appel à projet lancé par les entités de gestion du programme sur la base du PSAT-REDD+ ou soumettre un petit projet aux entités de gestion du programme, indépendamment de cet appel à projets.
- Si leur projet est retenu, elles seront amenées à mettre en œuvre les activités et en qualité de porteur, à suivre les indicateurs de bonne mise en œuvre de leur projet.

Dans les TdR de l'étude, l'accent était clairement mis sur la Gestion des ressources naturelles par les communautés (CBNRM). L'approche CBNRM retenue dans le schéma proposée est plus entendue comme une approche de gestion participative ou *co-management*, au sens de Borrini-Feyerabend *et al.* (2004), c'est-à-dire : *A partnership by which two or more relevant social actors collectively negotiate, agree upon, guarantee and implement a fair share of management functions, benefits and responsibilities for a particular territory, area or set of natural resources.* (p.69)

Ainsi, les communautés participent activement à la gestion et à la définition des orientations en matière d'utilisation et d'affectation des terres. Elles sont renforcées et deviennent une force de proposition (et pas uniquement d'objection), notamment grâce à la proposition de projets. Pour autant, elles ne sont pas l'unique décisionnaire en matière d'orientations pour le développement local. Les autres parties prenantes sont consultées (y compris le secteur privé) et le PSAT-REDD+ soumis à validation.

Plusieurs arguments pèsent en la faveur d'un modèle mixte comme celui-ci, notamment le fait que :

- Les communautés sont des usagers de la forêt et l'un des agents principaux de la déforestation / dégradation, notamment au travers de la conversion agricole et des feux incontrôlés. À ce titre, ils doivent être un acteur principal de la lutte contre la déforestation et doivent y trouver leur compte (Hoare, A. L., 2010) ;
- Il est très probable qu'au démarrage du programme, les capacités des communautés en matière de planification et de gestion de projets seront très faibles et ce malgré l'appui du WWF-RDC pour l'élaboration de cartes participatives d'occupation et d'utilisation des terres. Le programme lui-même pourra et devra permettre de les renforcer, mais il semble risqué et contre-productif (pour les communautés également) de trop compter sur leurs capacités au démarrage du programme ;
- La taille du territoire considéré est telle qu'elle rend difficile une gestion pleine et autonome par les communautés. Rappelons que le territoire Bolobo fait plus de 3.450 km² (DSRP, 2005), qu'il comprend les groupements de Mbee-Nkuru et de Buema (Koy Kondjo, H. 2010) et qu'il compte plus de 121.000 personnes répartis dans une trentaine de villages (DSRP, 2005). Le choix de l'entité de base est de ce point de vue primordial et nous revenons sur cette question plus loin ;
- Des droits ont déjà été concédés sur le territoire Bolobo et des concessions préexistent sur la territoire : concessions forestières de NBK Service et de SIFORCO et concession de la SEBO pour l'élevage (WRI, 2009). À ce titre, la consultation et la validation des concessionnaires pour l'élaboration du PSAT-REDD+ semble nécessaire, et cela afin d'éviter des conflits qui pourraient être préjudiciables aux communautés elles-mêmes¹³.

Le schéma de gestion participative qui est proposé pour le programme semble être un compromis satisfaisant puisqu'il repose sur une implication réelle des communautés tout en permettant de les renforcer et en leur donnant la possibilité – sur des territoires bien délimités (c'est-à-dire sans risque de conflit d'usage des terres) – de développer des projets de petite échelle qui peuvent être pleinement gérés par les communautés (avec si besoin, un appui de la société civile).

Outre le renforcement de leurs capacités, le programme devra participer à la démarche de clarification du foncier communautaire en cours au sein du MECNT (voir plus haut).

Participation du pouvoir coutumier

La Constitution du 18 février 2006 reconnaît l'autorité coutumière (Ngoma-Binda *et al.* 2010). L'érection de la Chefferie en ETD dotée de la personnalité juridique témoigne par ailleurs du rôle important que l'autorité coutumière joue et va être amené à jouer en RDC.

Les Chefs coutumiers sont investis par la tradition et de ce fait légitimes pour les populations. Dans un pays où l'administration décentralisée reste éloignée du peuple, les chefs coutumiers servent également de lien entre l'administration et les populations. Il n'est pas envisageable de passer outre cet échelon de l'autorité, ne serait-ce qu'à titre d'information et pour demander l'autorisation aux chefs de travailler sur leurs terres ou au sein de leurs communautés.¹⁴

Dans l'absolu, l'implication des autorités coutumières dépendra de la volonté de la population et des chefs eux-mêmes. Mais ces derniers doivent dans tous les cas être consultés :

- Soit en tant que membres de l'entité communautaire rédactrice du PSAT-REDD+ (au même titre que les chefs de village ou chefs de groupement sont membres des CLDC) ;
- Soit en tant qu'entité ayant pouvoir de validation du PSAT-REDD+.

Cette participation pourra être renforcée une fois que le développement de la décentralisation sera suffisamment avancé pour pouvoir s'appuyer sur les secteurs et chefferies comme ETD.

¹³ Comme cela a été souligné lors de la Réunion de concertation sur les enjeux et les défis de la gestion durable et la certification des forêts de la RDC, le 14 octobre 2011, dans les bureaux du WWF à Kinshasa.

¹⁴ Flory Botamba, communication personnelle (octobre 2010).

Participation du secteur privé

Dans le cadre du programme, on peut distinguer deux catégories, non exclusives, de secteur privé :

- Les membres du secteur privé à qui des droits ont été concédés avant le développement du programme ;
- Les membres du secteur privé qui pourrait investir dans un projet dont ils assureraient tout ou partie des investissements.

Le schéma organisationnel traduit cette double catégorie puisque le secteur privé intervient à deux moments du programme :

- Lors de la validation du PSAT-REDD+, en tant qu'entité consultée et ayant pouvoir de validation du PSAT-REDD+ ;
- Lors de l'appel à projets qui est ouvert aux entités de droit privé et qui leur permet d'accéder au statut de porteur de projet.

La participation du secteur privé permet de sécuriser le PSAT-REDD+ en atténuant le risque de conflit d'usage sur les terres. Cet effort de concertation va dans le sens d'une vision commune du territoire. La participation du secteur privé dans le développement de projets permet par ailleurs de faire entrer du capital dans le programme et répond à l'un des objectifs du FIP qui est d'encourager les projets portés et financés par les privés (FIP/SC.6/4).

Implication de la société civile

La mission sur place a permis de rencontrer Roger Muchuba et Félicien Kabamba, membres du comité de pilotage du Groupe de travail climat REDD de la Société civile (GTCR). Ces derniers ont insistés sur l'importance d'impliquer la Société civile dans le programme notamment pour pouvoir capitaliser sur la présence d'ONG et d'associations dans les provinces. Ils ont par ailleurs insisté sur le fait que la Société civile ne devait pas uniquement avoir un rôle d'observateur, mais assurer une participation active au programme (formation, suivi, etc.) conjointement avec les porteurs de projets et les entités de gestion du programme.

Dans le diagramme organisationnel proposé, la Société civile peut intervenir à plusieurs égards :

- A titre d'observateur du PSAT-REDD+, ils seront consultés ;
- Pour du portage de projet, au nom des communautés locales ou en appui à ces dernières ;
- Pour assurer le suivi des projets et du programme, notamment le suivi des impacts sociaux et environnementaux des projets.

L'équipe du WWF-RDC a insisté sur l'importance d'impliquer les groupes les plus vulnérables dans le projet et sur le terrain. La coopération avec des ONG dédiées peut permettre de faciliter cette démarche.

L'appui de la Société civile aux porteurs de projet peut se faire sous forme de formation ou d'encadrement. Leur intervention pour le suivi des projets et du programme devra être consignée dans des contrats signés entre l'ONG retenues et les entités de gestion du programme.

Les membres du GTCR ont évoqué la possibilité de contractualiser directement le GTCR qui a l'avantage de réunir tous les membres de la société civile en une seule entité et ce faisant de pouvoir mobiliser les différents membres au besoin. Nous reviendrons rapidement sur ce point dans les éléments de discussion.

L'objectif de l'implication de la Société civile est de garantir le respect et la défense de tous les groupes et intérêts sur la zone, mais aussi et surtout d'identifier et de capitaliser sur les activités en cours sur la zone. Cela doit permettre notamment d'identifier les synergies et d'encourager la collaboration technique et financière des projets de développement ou de défense d'intérêts sur la zone.

Au-delà de ces participations, la Société civile sera également attendue en appui au développement des activités habilitantes par exemple la mise en place des CLD/CLDC/CLD-REDD+ ou autre unité de gestion des ressources forestières au niveau local (voir plus loin pour une discussion à ce sujet) ou la formation et le renforcement des capacités.

Gestion du programme

Pour coordonner la mise en œuvre du programme, nous proposons une gestion double et décentralisée, sur le modèle du FIP et en accord avec les échanges qu'a pu avoir Raymond Lumbuenamo avec monsieur le Ministre de l'Environnement, José Edundo.¹⁵

Ce système ferait intervenir deux entités :

- Une entité de gestion au niveau national
- Une entité de gestion au niveau provincial

Il est également prévu – comme demandé par la CN-REDD – de mettre en place un système d'enregistrement des plaintes et de gestion des conflits au sein du programme (ombudsman).¹⁶

Le Comité provincial de gestion du programme – CPGP

Pour faciliter la mise en œuvre sur le terrain, renforcer le caractère participatif et aller dans le sens de la décentralisation, la gestion exécutive du programme pourrait se faire au niveau provincial, la seule entité décentralisée ce jour « fonctionnelle » en RDC. Les fonctions de cette entité de gestion provinciale seraient d'assurer une présence permanente sur le terrain pour gérer les opérateurs, les autorités locales et la société civile.

Le Ministre José Edundo a donné son accord de principe au WWF-RDC pour la nomination par le MECNT, d'une personne en charge du suivi du programme au niveau provincial. Cette nomination doit permettre d'identifier une personne compétente, transparente et motivée pour ce travail. À ce sujet, le Coordinateur provincial de l'environnement à Bandundu, monsieur Jean Marie Madikani Mungala, a souligné l'importance de désigner pour ce travail, une personne ayant une bonne connaissance et une expérience dans le contexte provincial.¹⁷

Outre la personne désignée par le MECNT qui aurait fonction de Secrétaire exécutif, le Comité provincial de gestion du programme (CPGP) pourrait regrouper des membres de l'autorité provinciale, des autres ETD (et notamment l'Administration territoriale et des secteurs lorsqu'ils seront en place) et du Coordinateur provincial de l'environnement. De cette manière, le CPGP assure le lien et l'articulation avec les autorités provinciales et locales et avec le pouvoir déconcentré du MECNT au niveau local. La présence des membres de l'autorité provinciale et locale au sein du CPGP va dans le sens de la décentralisation en marche en RDC et peut permettre de sécuriser les décisions et les projets initiés par le programme. L'administration locale doit par exemple être impliquée dans la validation du PSAT-REDD+, qu'il s'agisse de la province ou d'ETD plus proches de la base une fois que le processus de décentralisation sera achevé (secteur ou chefferie).

Si le secrétaire exécutif a un rôle actif dans le déploiement et le suivi des activités, les autres membres auront davantage un statut de décisionnaires, de non-objecteurs ou de validateurs. Les capacités techniques et financières des autorités provinciales et locales nous laissent en effet douter de la possibilité de s'appuyer sur leurs compétences et leur réactivité pour la mise en œuvre du programme. Cette répartition des tâches peut néanmoins être entendue comme provisoire et permettre sur le long terme, de renforcer les compétences locales.

Par cette double responsabilité, le CPGP assure la relation avec d'une part le Comité de pilotage FIP provincial (dans sa fonction de prise de décision locale et son rôle d'interface entre les parties prenantes locales) et avec d'autre part l'antenne régionale de l'Unité de Gestion de Projet (PMU-MECNT) prévus par le FIP (dans son rôle de gestion des relations entre les entités opérationnelles du projet).

Le travail de prise de décision locale assuré par le CPGP au niveau de la province du Bandundu, en accord avec les chefferies et les secteurs concernés par les PSAT-REDD+ et les projets en développement, devra être fait en relation avec le Comité de pilotage provincial du FIP. Le CPGP doit à la fois transmettre et traduire localement

¹⁵ Ces échanges ont eu lieu lors de la visite de terrain qui a suivi le Forum de Haut Niveau sur la forêt et le changement climatique pour le développement durable en RDC, les 10 et 11 octobre 2011. Ils nous ont été relatés par Bruno Guay de la CN-REDD et Bruno Perodeau du WWF-RDC.

¹⁶ Cet ombudsman a en effet été proposé par Bruno Guay lors de la réunion qui s'est tenue le 13/10 à 10h dans les locaux du WWF-RDC. Cette réunion visait à préparer la présentation du projet au FCPF (ER-PIN) et réunissait des membres de la CN-REDD, du WWF, de Novacel et d'ONFI.

¹⁷ Monsieur Madikani Mungala a été rencontré dans son bureau à Bandundu Ville, le 18/10/2011.

les prérogatives du Comité de pilotage provincial et faire remonter les décisions prises localement (au sein du CPGP, par les autorités locales) au sein du Comité de pilotage FIP provincial.

Le partage des tâches et des responsabilités entre l'antenne régionale de la PMU-MECNT et le CPGP dépendra des fonctions de la première et de son focus géographique. Le lien doit être maintenu et le CPGP doit à la fois pouvoir s'appuyer sur la PMU-MECNT et en être indépendant, pour pouvoir notamment dépasser le cadre du financement FIP mais s'inscrire dans le long terme des activités.

En tant que coordinateur local de la mise en œuvre d'un programme intégré REDD au niveau infranational, le CPGP jouera plus un rôle de Coordination locale REDD (au niveau provincial), prévue à terme par le gouvernement congolais mais pas encore déployée (voir R-PP, 2010 et présentation du MECNT au Forum de haut niveau sur la forêt et le changement climatique, le 10 octobre 2011). Ce lien direct entre la CN-REDD et le CPGP ira dans le sens d'une parfaite articulation du programme Bolobo avec la stratégie REDD nationale.

La Cellule nationale de gestion du programme – CNGP

En accord avec la stratégie de mise en œuvre du mécanisme REDD+ en RDC¹⁸ et même s'il est décliné au niveau territorial, le programme REDD+ intégré de Bolobo reste sous la coordination du gouvernement central, et plus particulièrement du Comité National REDD (organe décisionnel et de pilotage multipartite) et de la Coordination nationale REDD (CN-REDD ; organe de gestion quotidienne). L'articulation avec le FIP nécessite également cette coordination de rang national. C'est le rôle de la Cellule nationale de gestion du programme (CNGP).

A priori, les fonctions de cette CNGP seraient similaires à celles du PMU-MECNT (c'est-à-dire de l'Unité de gestion du projet FIP, sous autorité du MECNT) et pourraient donc être tout ou partie assurée par cette dernière.¹⁹ Les fonctions de cette PMU-MECNT restent néanmoins à préciser²⁰ et une différence de focus persiste entre le PMU-MECNT et la CNGP. La première doit gérer l'ensemble des programmes, thématiques et géographiques identifiés par le FIP. La seconde se concentrera sur le programme Bolobo.

Par ailleurs, l'objet du FIP étant de faciliter le développement de projets durables, il est important que le programme Bolobo dépasse le cadre du FIP et qu'il dispose d'entités de gestion indépendantes, tout du moins pour les fonctions qui ne concernent pas directement la gestion des fonds FIP.

Pour cette raison, nous suggérons la création d'une Cellule nationale de gestion du programme dont le rôle et les fonctions devront être clairement définies – une fois que les fonctions de la PMU-MECNT seront précisées – de manière à éviter la redondance avec les tâches qui reviennent à cette dernière. Les fonctions pourraient être notamment de :

- Vérifier l'adéquation des orientations et des activités du programme avec les objectifs du FIP et les éléments de la stratégie REDD+ nationale (y compris les politiques sectorielles concernées) ;
- Identifier, gérer et évaluer les opérateurs du projet et les activités mises en œuvre ;
- Gérer le suivi des activités du programme ;
- Servir d'interface avec les Banques de développement multilatérales, le FIP et la CN-REDD, sur le programme.

En tant qu'organe de coordination, la CNGP devra également gérer la relation et les échanges avec le Comité de pilotage dédié à l'implication du secteur privé (c'est-à-dire la SFD-REDD ou la Société de développement financier). Cette dernière aura la charge des activités qui impliquent le secteur privé et de tous les arrangements financiers complexes. À ce titre, les porteurs de projet privés seront en lien direct avec la SFD-REDD. La CNGP pourrait également avoir la charge de gérer le programme PSE communautaire.

Dans l'idéale, le rôle de la CNGP pourrait être assuré par une entité gouvernementale. Le risque d'immobilisme et de corruption risque néanmoins de rendre le programme difficile à mettre en œuvre et peu attractif pour les investisseurs priés. Pour atténuer ces risques, le travail de la CNGP peut se faire sous tutelle directe de la CN-REDD et peut prendre plusieurs formes :

¹⁸ Approche nationale avec mise en œuvre de programmes intégrés sous-nationaux.

¹⁹ Par exemple les fonctions d'identification et d'évaluation des projets et de leurs développeurs, ainsi que les fonctions de gestion de l'attribution des fonds – Voir le Plan d'investissement du FIP en RDC (FIP/SC.6/4), p.59

²⁰ Idem, voir le Plan d'investissement du FIP en RDC (FIP/SC.6/4 datant du 7 juin 2011), p. 59

- Une forme internalisée à la CN-REDD avec des moyens humains, techniques et financiers mis à disposition du programme Bolobo ;
- La création d'une Cellule de gestion sous autorité de la CN-REDD et agissant en son nom, mais pouvant être hébergée par le WWF-RDC.

Pendant la mission, Bruno Perodeau a évoqué la possibilité de ce second modèle, prenant exemple sur la Cellule de gestion du programme d'appui à la certification en RDC. Le WWF-RDC a été mandaté par le MECNT pour mettre en œuvre ce programme d'appui à la certification, pour le compte du MECNT et en son nom. Sur ce même modèle, le WWF-RDC pourrait remplir les fonctions de la CNGP, pour le compte de la CN-REDD et du MECNT. Ce modèle a ses avantages et ces inconvénients, que nous évoquons un peu plus loin.

Quelle que soit l'option retenue, le travail de la CNGP doit se faire en étroite relation avec le travail de la CN-REDD, notamment pour garantir la bonne intégration et traduction de l'approche REDD nationale par le programme Bolobo.

Ombudsman – gestion des conflits

Outre les entités de gestion en tant que telle et pour assurer transparence et bonne gouvernance, la structure organisationnelle du programme doit être renforcée par un ombudsman qui aurait la charge d'enquêter sur les plaintes des différentes parties prenantes. Il pourrait être désigné au niveau national puis relayé dans les provinces et au niveau local. Cette présence au niveau local et provincial doit permettre de faciliter l'expression des plaintes par les parties prenantes, à tous les niveaux du programme. Pour en faciliter l'examen, les plaintes pourraient être centralisées au niveau de l'ombudsman qui devra les analyser puis produire un rapport et effectuer un suivi jusqu'à réparation.

Il est évidemment élémentaire que le recours à un ombudsman soit gratuit.

Articulation avec le FIP et la mise en œuvre REDD en RDC

Le programme Bolobo doit s'articuler et être en cohérence avec les choix structurels et thématiques du FIP et de la mise en œuvre REDD en RDC. Ici, nous traiterons surtout de l'articulation structurelle et organisationnelle, l'idée étant de voir si le schéma organisationnel est en cohérence avec les arrangements institutionnels prévus pour le FIP et pour la mise en œuvre de la REDD en RDC. Mais aussi de voir si les choix faits pour le diagramme organisationnel servent les objectifs et les choix stratégiques du FIP et de la REDD en RDC.

Articulation entre les schémas organisationnels

La Figure 9 résume l'articulation entre le schéma de gestion du programme Bolobo et les arrangements institutionnels prévus pour le FIP et pour la mise en œuvre de la REDD en RDC. Cette articulation se fait au niveau national, provincial et au niveau local de mise en œuvre des projets. On retrouve dans cette figure les points de relation précités, à savoir :

- La relation étroite entre la CN-REDD et la CNGP, la seconde étant sous tutelle directe de la première ;
- La relation de partage des tâches et des responsabilités entre la CNGP et la PMU-MECNT qui nécessite d'être précisée clairement au vu des fonctions reconnues au PMU-MECNT ;
- Le rôle de Coordination locale REDD que peut jouer le CPGP au sein de la province du Bandundu ;
- La relation de partage des tâches et des responsabilités entre le CPGP et l'antenne régionale de la PMU-MECNT pour le bassin d'approvisionnement de Kinshasa
- Le rôle de transmission entre le Comité de pilotage FIP provincial et le CPGP, transmission des prérogatives du Comité de pilotage provincial vers le CPGP et des décisions locales prises au sein du CPGP vers le Comité de pilotage provincial ;
- La relation entre les porteurs de projet privés et la SFD-REDD, la dernière se trouvant être au sein du FIP, le gestionnaire des activités impliquant le secteur privé. Cette relation nécessitera en parallèle un échange d'informations et la prise de décisions communes entre la CNGP et la SFD-REDD (notamment pour ce qui est de la sélection des projets et des porteurs de projets).

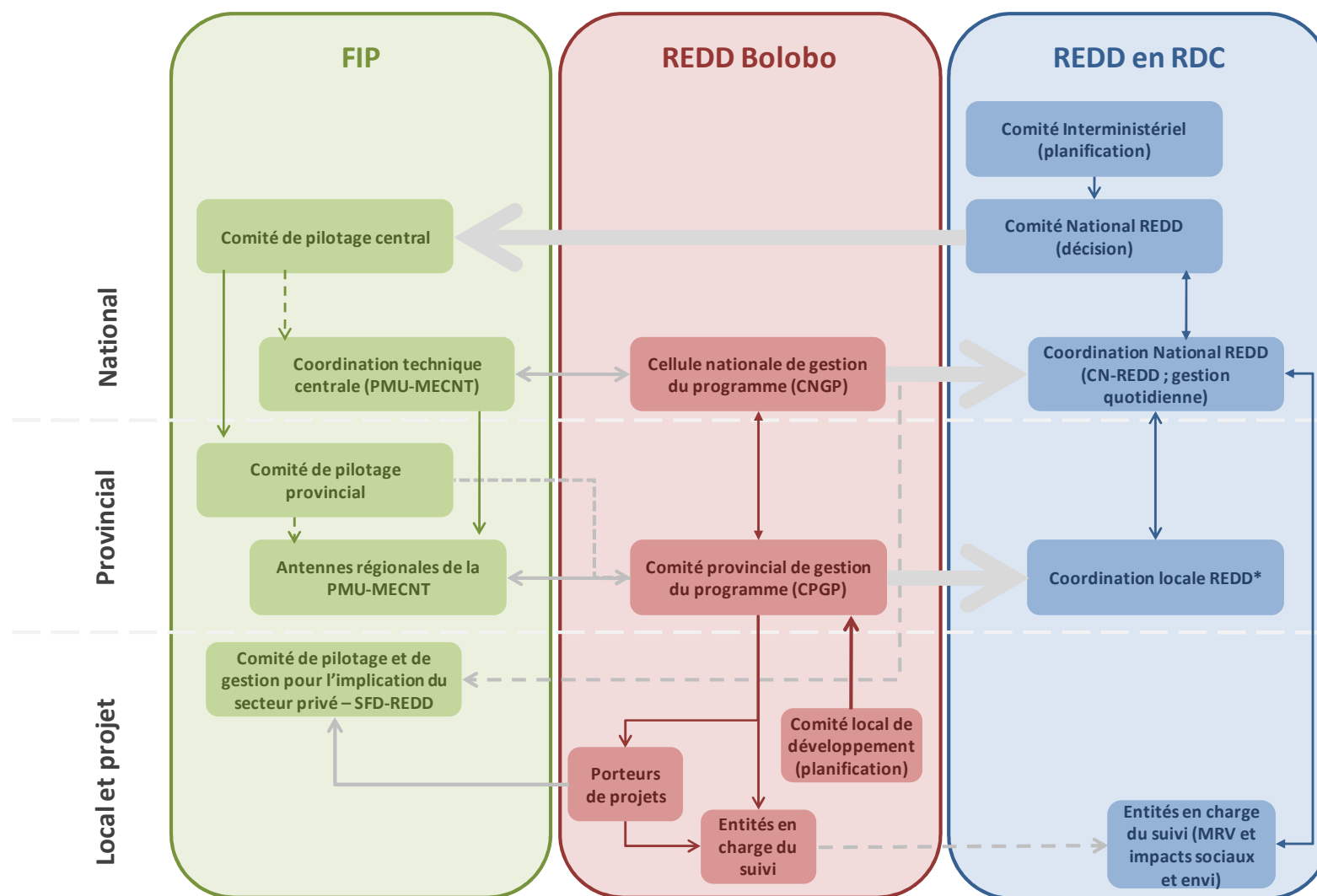
On retrouve également :

- La relation de partage d'informations et des méthodologies entre les entités en charge du suivi de la bonne mise en œuvre et des impacts sociaux et environnementaux des projets au sein du programme Bolobo et les entités en charge du suivi (MRV et impacts sociaux et environnementaux) de la mise en œuvre de la REDD en RDC ;
- La relation d'identité entre le Comité national REDD et la Comité de pilotage central du FIP (prévu par le FIP dans son Plan d'investissement).

L'articulation avec les objectifs et les choix stratégiques du FIP et de la REDD en RDC

Outre la bonne articulation entre les entités de gestion du programme Bolobo (CNGP et CPGP) et les organes de gestion du FIP et de la REDD en RDC, le schéma organisationnel que nous proposons ici nous a semblé soutenir les approches et choix stratégiques du FIP et de la REDD en RDC et notamment parce qu'il permet :

- Le développement d'un programme sous-national, qui renforce le rôle des entités décentralisées dans la planification et la gestion des ressources naturelles, tout en restant sous coordination nationale ;
- La possibilité (par le système d'appel à projet) de s'adapter à des cas de figure différents, selon le type de porteur et l'échelle du projet, et d'intégrer des projets indépendants mais complémentaires pour couvrir l'ensemble des facteurs de la déforestation / dégradation ;
- Le renforcement des communautés et la gestion participative des ressources naturelles via l'implication directe et centrale des communautés dans le processus de planification et l'incitation à leur faire porter des projets ;
- La possibilité d'intégrer des activités initiées, portées et en partie financées par le secteur privé ;
- Le renforcement des capacités de l'administration (centrale et provinciale) selon une approche dite de l'apprentissage par l'action ;
- La combinaison des activités habilitantes et sectorielles, et notamment le développement d'approches de planification et d'aménagement du territoire, avec la possibilité de traduire les prérogatives en activités sectorielles.



**Prévue à terme et selon la vision préliminaire, mais pas encore mise en place*

Figure 9 - Articulation du schéma de gestion du programme Bolobo avec les arrangements institutionnels dur FIP et de la mise en œuvre REDD+ en RDC

Discussion et alternatives

Le schéma de déploiement des activités et le diagramme organisationnel tiennent compte des échanges possibles pendant la mission avec les parties prenantes du projet (voir Annexe 2 pour la liste des personnes rencontrées). Ils tiennent également compte des commentaires faits par les relecteurs sur la base du premier *draft* de rapport.

Un certain nombre de points importants restent néanmoins à discuter et doivent être soulignés. Soit que des alternatives sont possibles (le choix revenant au WWF ou au MECNT), soit que des éléments dépendent du contexte national et de son évolution, soit qu'il faille souligner la nécessité de mettre en œuvre des activités parallèles pour assurer le bon fonctionnement du modèle proposé.

Contexte national : capacités, gouvernance et droit foncier

Le schéma proposé a été développé en tenant compte des éléments de contexte national de la RDC et notamment de ce qui rend ce contexte particulièrement complexe, à savoir :

- Les très faibles capacités techniques et financières de l'administration, notamment de l'administration provinciale ;
- La faible gouvernance et le risque persistant de corruption, notamment au niveau local ;
- L'insécurité foncière ambiante, notamment pour les communautés, et l'absence de processus de planification pour l'utilisation des terres ;
- Le processus de décentralisation non encore finalisé ;
- La prévalence du pouvoir coutumier.

En adoptant une approche mixte, qui ne s'appuie pas entièrement et uniquement sur une entité administrative, mais sur plusieurs entités de gestion dédiées qui entretiennent des relations étroites avec à la fois le MECNT et l'administration provinciale, mais aussi avec les entités de gestion de la mise en œuvre REDD en RDC et du FIP, le programme évite de dépendre des capacités fragiles d'une même entité administrative et atténue le risque de corruption du fait du principe de partage des responsabilités et du droit de regard mutuel des entités entre elles.

L'implication de l'administration locale va dans le sens du processus de décentralisation en marche en RDC. Pour le moment, le schéma implique principalement l'administration provinciale, seule en place à l'heure actuelle. Les ETD plus proches de la base (secteurs et chefferies) sont également impliquées, pour la consultation et la validation du PSAT-REDD+, mais pourraient l'être davantage selon l'avancement de la mise en œuvre de la décentralisation.

Cette approche mixte – parce qu'elle garde un lien tenace avec l'administration – permet par ailleurs d'assurer un renforcement progressif des capacités, selon une approche dite de l'apprentissage par l'action. Dans le contexte actuel de la RDC, une phase transitoire peut être envisagée pendant laquelle les fonctions de la CNGP pourraient être déléguées à une institution de la société civile (comme le WWF-RDC).

Le développement des PSAT-REDD+ va évidemment dans le sens d'une politique de planification locale pour l'utilisation et l'affectation des terres. La validation administrative de ce document (par les autorités locales puis par le MECNT) tend à sécuriser ses prérogatives. Il est néanmoins important qu'elles soient juridiquement traduites, et notamment en terme de foncier. Les zones délimitées pour un usage ou un autre devront se voir attribuer un statut, une fonction, un propriétaire et d'éventuels usufruitiers (usagers et/ou concessionnaires). Cette démarche est nécessaire pour sécuriser le programme et les projets sur le long terme.

À ce titre et pour garantir le respect des prérogatives du PSAT-REDD+ par les populations elles-mêmes, il est fondamental de leur donner une légitimité coutumière. Le diagramme prévoit d'impliquer les chefs coutumiers dans l'analyse et la validation du PSAT-REDD+. Dans certains cas, cette implication peut même être plus direct, ce qui dépendra beaucoup de l'entité de base choisie pour rédiger le PSAT-REDD+.

Choix de l'entité de base

Le choix de l'entité de base pour la rédaction des PSAT-REDD+ est une question qui nous a beaucoup préoccupée pendant la mission. Dans une approche de Gestion communautaire des ressources naturelles, la part belle doit être faite aux communautés locales. Or, « l'un des principaux défis [de la gestion communautaire des ressources naturelles] est le fait que les communautés sont rarement, voire ne sont jamais, des entités homogènes harmonieuses ».²¹

La question qui se pose est à la fois une question d'échelle humaine (s'intéresse-t-on aux villages, aux groupements, aux chefferies, etc. ?) et géographique (terroir, territoire, province), mais aussi une question de sens et de légitimité. L'entité de base qui rédigera le PSAT-REDD+ et définira les orientations pour un développement avec objectif de réduction des émissions, doit avoir du sens. Qu'il soit traditionnel/coutumier, administratif, écologique, voire économique (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004), c'est ce sens ou cette identité qui va lui donner légitimité pour être une unité de planification des ressources naturelles. Le droit congolais nous dit finalement peu de chose sur cette question. Il rappelle que la Communauté locale est « Une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé. »²²

Au-delà de cette légitimité « interne » (c'est-à-dire pour la communauté elle-même), il semble important que les PSAT-REDD+ se fassent à un niveau qui dispose également d'une légitimité « externe » (pour l'administration). Sans cette dernière, il est probable que les orientations définies dans le PSAT-REDD+ souffrent d'un manque d'adhésion de la part des autorités locales et soient de ce fait difficile à sécuriser sur le long terme.

À ces problèmes de légitimité viennent s'ajouter des contraintes budgétaires, temporels et opérationnelles du projet qui tend à trouver un équilibre entre beaucoup de petites entités de base (et donc beaucoup de PSAT-REDD+) et une seule entité très grande (et couvrant donc un territoire très grand et concernant beaucoup de monde).

Quelle entité de base choisir ?

On voit que la question n'admet pas de réponse unique et que chacun y est allé de son choix en fonction des contextes, des objectifs et certainement aussi des contraintes budgétaire/ On a déjà évoqué les Comités locaux de développement (CLD et CLDC) qui sont instaurés au niveau des villages ou des groupements, les Comités agricoles ruraux de gestion (CARG) qui sont développés au niveau des territoires, mais aussi les cartes d'occupation et d'utilisation des terres établis pour les terroirs communautaires ou encore les Comité de négociation et les Comités locaux de gestion réunissant les villages concernés par une même exploitation forestière.

Rappelons que les groupements ont été identifiés par le Ministère du Développement rural comme le niveau local le plus adapté pour porter et initier des projets de développement locaux.²³ De même, le *Guide méthodologique de planification du développement local* considère que les groupements sont l'entité de base de réalisation du processus de planification, parce qu'ils sont un bon compromis entre les secteurs/chefferies trop grands (que ce soit en termes de population ou d'espace) et les villages.²⁴

Mais quelle est la légitimité communautaire des groupements ?

Le territoire de Bolobo – d'environ 800 000 ha - est constitué d'une seule chefferie, la Chefferie de Mbee qui couvre toute la superficie du territoire. Celle-ci est composée de deux groupements distincts : le groupement de Mbee-Nkuru et le groupement de Buema (voir Figure 10). Chacun des groupements est subdivisé en terroirs / finages qui sont chacun sous l'autorité d'un chef des terres. Le projet de renforcement des capacités pour la gestion durable des forêts dans le cœur vert de l'Afrique (SFM-GHOA) a permis de cartographier les terroirs

²¹ Page 156 de Roe D., Nelson, F., Sandbrook, C. (eds) 2009, *Gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique – Impacts, expériences et orientations futures*. Série Ressources Naturelles no. 18, IIED.

²² Code forestier (2002) Article 1, paragraphe 17.

²³ Information recueillie auprès du Secrétaire Général Dr Abel Léon KALAMBAYI wa KABONGO, lors d'un entretien le 14/10/2011. Elle est la conclusion d'une étude financée par la CTB et devrait faire l'objet d'une publication prochaine.

²⁴ Guide élaboré dans le cadre du Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL) et financé par le PNUD, l'UNCDF-FENU, le DFID, l'USAID et la CTB. Voir p.14 du guide.

communautaires du groupement de Mbee-Nkuru. C'est en effet sur ces terroirs communautaires villageois que le WWF s'est basé pour l'élaboration des cartes participatives d'occupation et d'utilisation des terres. Parce qu'elle dispose d'une réelle légitimité pour les communautés elles-mêmes et correspond à une réalité communautaire, cette échelle d'intervention permet de mieux comprendre les espaces et leur mode de gestion, mais aussi les besoins de la population et leurs priorités en matière de développement. Ce faisant, elle permet de comprendre les causes de la déforestation et grâce au processus d'élaboration des cartes participatives, de sensibiliser et intéresser les populations aux programmes de lutte contre la déforestation.

Le problème est que les terroirs villageois, s'ils bénéficient d'une légitimité interne, n'ont par contre pas de légitimité externe. Le terroir villageois n'est ni une entité décentralisée ni une entité déconcentrée et ne figure pas parmi les entités reconnues par l'état congolais. Dans un contexte déjà complexe et multi-nivélé, il est difficile de justifier l'ajout d'un niveau de gestion supplémentaire, sans réalité dans la loi congolaise et qui va augmenter le risque de conflit (Bonnet, 1999).

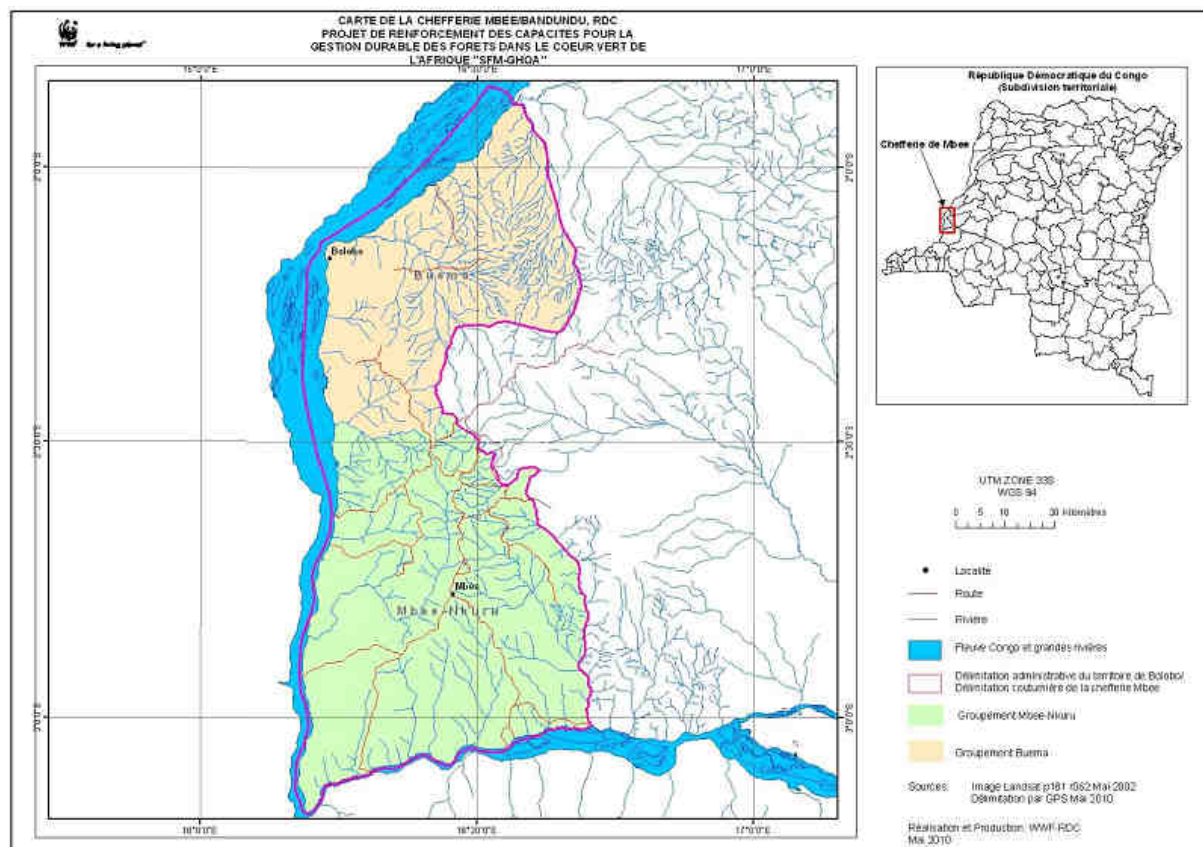


Figure 10 - Groupements Buema et Mbee-Nkuru de la Chefferie de Mbee, Territoire de Bolobo, Bandundu (Source: WWF-RDC, 2011)

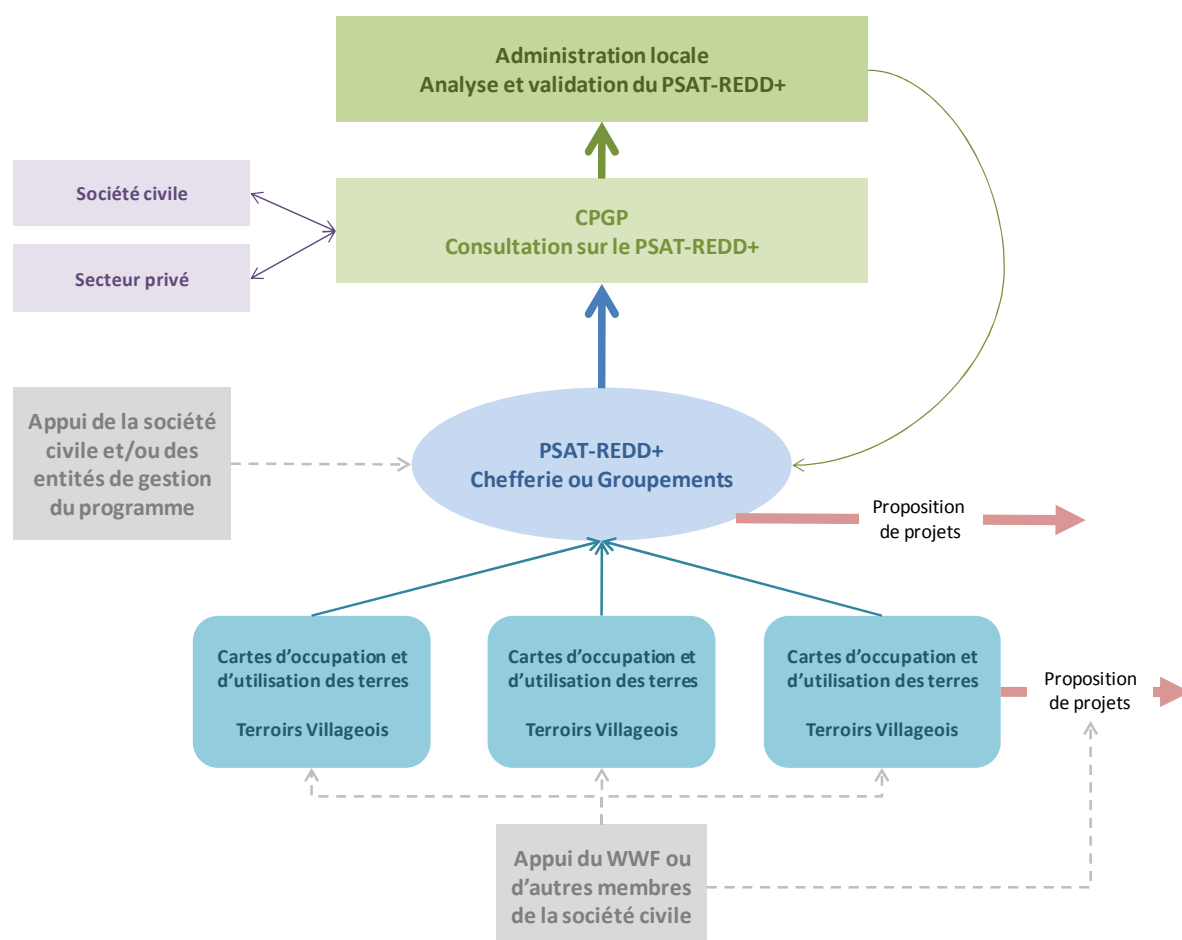
Il est possible cela dit que les deux approches ne soient pas exclusives mais au contraire complémentaires. On pourrait envisager que les cartes participatives d'occupation et d'utilisation des terres soient élaborées au niveau des terroirs communautaires (comme c'est le cas aujourd'hui dans le cadre du projet SFM-GHOA), mais que le PSAT-REDD+ soit défini au niveau de la chefferie ou des groupements (pour satisfaire notamment l'argument de taille invoqué par le *Guide méthodologique de planification du développement local*). La figure 10 illustre ce que pourrait être ce schéma.

En matière de planification, le programme intégré du territoire de Bolobo consisterait en l'élaboration d'un ou de deux PSAT-REDD+ (au niveau de la chefferie ou au niveau des groupements), ce qui semble plus réaliste en matière de faisabilité budgétaire, temporelle et opérationnelle. Notamment lorsqu'il sera question de son extension à l'ensemble du district de Maï Ndombé.

La préparation de projets communautaires et la soumission de projets (en réponse à l'appel à projets) peuvent aussi bien être initiés et portés au niveau de la chefferie, des groupements ou au niveau des terroirs

communautaires. Pour ce faire, des structures organisationnelles adaptées, du type des CLDC défendues par le WWF, pourraient être développées (que ce soit d'ailleurs au niveau des groupements ou des terroirs communautaires).

Figure 11 - Schéma proposé pour la gestion participative des ressources naturelles



La CNGP et le rôle du WWF

Pendant la mission, a été évoquée la possibilité que sur le modèle du programme d'appui à la certification forestière, le WWF-RDC pourrait assurer le rôle de la Cellule nationale de gestion du programme (CNGP), pour le compte du MECNT et mandaté par lui. Cette solution pourrait permettre – tout en assurant la tutelle de gouvernementale - d'atténuer le risque d'immobilisme et de corruption. En initiant le projet efficacement, le WWF-RDC pourrait ainsi renforcer les compétences du gouvernement, en vue à terme, d'une gestion autonome du programme.

Dans un contexte d'appel à projet, il faut souligner le risque de conflit d'intérêt d'un tel positionnement du WWF. S'il joue le rôle de la CNGP et qu'il soumet des projets et pour éviter qu'il ne se trouve en position de juge et parti, le WWF ne pourra pas soumettre de projets de développement local alternatif à la déforestation et par extension, des projets qui - même s'ils ne sont pas portés par le WWF - bénéficient d'un appui direct de celui-ci, pourraient subir le même sort. Cela n'empêchera pas le WWF d'intervenir dans les phases habilitantes, notamment pour l'élaboration des PSAT-REDD+ et/ou des cartes participatives d'occupation et d'utilisation des terres.

Il existe évidemment des moyens multiples pour détourner cette contrainte sur lesquels il revient au WWF de se prononcer. Il est cependant clair que la question devra être précisément étudiée avec les parties prenantes. Les possibilités à étudier pourraient par exemple être que :

- Le WWF ne soit pas mandaté par la MECNT pour jouer le rôle de la CNGP, mais qu'une autre institution le soit ;
- La procédure d'évaluation des projets soit assurée par une autre entité que la CNGP ;
- Le WWF s'engage à ne pas appuyer ou porter d'activités alternatives, mais sélectionne et appuie des membres de la société civile pour le faire (sauf erreur, c'est un peu ce qui se fait en matière d'appui à la certification).

Implication de la société civile : via le GTCR ?

À l'issue de la mission, il semble qu'il y ait - entre le WWF-RDC et les membres du Groupe de travail climat REDD (GTCR) – une légère différence de point de vue sur la manière d'impliquer la Société civile dans le programme. Les membres du GTCR que nous avons rencontrés pendant la mission ont insisté sur le fait que la Société civile ne devait pas être cantonnée à un rôle d'observateur, mais être plus concrètement impliquée dans le programme. Le modèle de déploiement des activités et le schéma organisationnels nous semblent répondre à cette exigence. La société civile est consultée sur le PSAT-REDD+, mais peut également appuyer la mise en œuvre des activités habilitantes, appuyer voire porter des projets. Elle est également impliquée dans le suivi des projets, notamment le suivi de leurs impacts sociaux et environnementaux.

Lors de notre entrevue, les membres du GTCR ont insistés sur le fait que le GTCR est une entité formalisée et une personne morale avec qui il est possible de contractualiser en direct. Ils ont fait valoir les avantages de faire travailler le GTCR en direct et non les membres isolés de la Société civile. Le GTCR aurait en effet l'avantage de réunir en son sein de nombreux membres (notamment locaux) et permet ainsi de faire intervenir l'ensemble du groupe tout en simplifiant les démarches.

Cette approche a été immédiatement réfutée par le WWF-RDC qui a rappelé que le GTCR est une structure d'échanges et de représentation sans mandat pour mettre en œuvre les activités. Et que ce sont les membres du GTCR qui ont ce mandat. Le WWF-RDC a rappelé qu'il disposait d'un réseau important d'ONG locales qui ont été formées et renforcées dans le cadre de ses activités. Il entend ainsi travailler avec des ONG qu'il aurait choisies et non se voir imposer des ONG du GTCR, lesquelles n'auraient pas nécessairement les compétences et la légitimité requises.

C'est une question a priori assez simple et le positionnement du WWF semble déjà y répondre. Néanmoins et pour certaines tâches (par exemple le suivi des impacts sociaux et environnementaux des projets), il pourrait être pertinent de faire appel au GTCR (avec éventuellement un droit de regard sur les membres qui seront mobilisés). Quelle que soit l'approche adoptée, la requête exprimée par le GTCR, nous laisse penser qu'il faudra veiller à bien communiquer dessus et initier un dialogue sur cette question, avec le Comité de pilotage du GTCR.

Acceptabilité du schéma par les parties prenantes

Le WWF-US s'est interrogé sur l'acceptabilité du schéma proposé pour les différentes parties prenantes : du gouvernement central, aux communautés elles-mêmes en passant par les autorités locales. Malheureusement, la mission n'a pas permis de réunir l'ensemble de ces acteurs et de leur soumettre le schéma.

Le rôle dévolu aux uns et des autres a pu être abordé avec la CN-REDD, avec la Banque Mondiale, avec des membres de la société civile et notamment des représentants des communautés locales et des peuples autochtones. Il a également été discuté avec le responsable du Parlement provincial de Bandundu ainsi qu'avec le Coordinateur provincial de l'environnement. Le schéma proposé nous semble résumer l'ensemble des éléments collectés lors de ces entretiens (voir Annexe 2 pour la liste des personnes rencontrées).

Il est évidemment nécessaire de le soumettre plus officiellement à l'ensemble de ces acteurs.

La structure financière du programme

L'un des avantages du modèle de déploiement des activités proposé est qu'il permet la mobilisation de fonds de sources variées. Ce qui ne sera pas de trop compte tenu des besoins en financement important pour le programme. Le tout est de bien identifier et comprendre quelle source de financement peut être mobilisée pour quel type d'activité.

C'est ce que nous avons tenté de faire dans un premier temps en identifiant les besoins en financement d'une part et les sources mobilisables d'autre part, puis en précisant les flux financiers des sources aux besoins. Un focus particulier a été fait sur les financements FIP.

Dans un second temps, nous nous sommes intéressés aux résultats du projet. Qu'ils soient d'ordre social (plus d'emploi, plus de revenus, etc.), d'ordre économique ou d'ordre climatique (réduction des émissions ou augmentation des absorptions). L'idée était d'identifier où et par qui sont générés les résultats et qui en sont (ou doivent en être) les bénéficiaires. Les résultats climatiques doivent faire l'objet d'un traitement spécifique d'abord parce qu'on ne peut en isoler les bénéficiaires, mais aussi parce que l'objectif du programme REDD+ est d'inciter les parties prenantes à entreprendre des projets qui vont précisément réduire les émissions et augmenter les absorptions de carbone et donc générer des impacts positifs sur le climat. À ce titre, nous nous sommes intéressés aux paiements à la performance climatique du programme.

Les besoins en financement

Pour pouvoir envisager de générer des résultats, le programme a des besoins en financement importants. S'il est impossible de les chiffrer, nous pouvons du moins les identifier et de les distinguer, sur la base du modèle de déploiement des activités (Figure 7). Ce qui permettra d'identifier les sources de financement mobilisables pour chacune de ces activités. Quelles sont-elles ?

Le déploiement des activités habilitantes

Elles correspondent à toutes les activités de renforcement institutionnel, de renforcement des populations, d'aide à la planification, de clarification du foncier, etc. Elles nécessitent un financement initial important pour :

- Financer les études initiales nécessaires à la calibration du programme ;
- Créer les entités de gestion du programme (CNGP, CPGP)
- Renforcer les capacités du gouvernement central et provincial, des communautés et éventuellement d'ONG locales. Y compris le dispositif d'appui à la formulation et à la gestion des projets dont doivent bénéficier les opérateurs locaux.
- Appuyer le processus de planification : création des CLDC, appui à la collecte et la formalisation des informations de base (notamment les cartes d'occupation et d'utilisation des terres), élaboration et validation des PSAT-REDD+ (y compris consultation des parties prenantes à ce sujet), etc. Monter des Fonds de développement local REDD+ (voir Encadré 1).

D'une certaine manière, on peut dire que le financement des activités habilitantes a déjà démarré. Le projet de réalisation de cartes d'occupation et d'utilisation des sols appuyé par le WWF est par exemple un financement qui va permettre le déploiement des activités habilitantes. Il faut également noter que – pour optimiser les coûts de déploiement des activités habilitantes - un effort de capitalisation sur les projets et les activités déjà en cours ou réalisées est nécessaire. On pense par exemple au projet d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL), financé par la CTB, l'UNSAID, le PNUD, la DFID et l'UNCDF-FENU et qui a permis de produire des données et des outils qui peuvent être réutilisés par le programme.

Le déploiement des activités méthodologiques REDD+

Elles correspondent à toutes les activités qui permettent d'estimer la réduction des émissions et l'augmentation des absorptions (principalement l'élaboration d'un scénario de référence et l'élaboration d'un système de MRV).

Le mécanisme REDD+ étant un mécanisme d'échelle nationale, ces outils doivent être élaborés pour le pays, dans le cadre du développement de sa stratégie REDD+. À ce titre, les activités méthodologiques REDD+ seront financées par les fonds d'aide à la préparation de la REDD+ comme les fonds du FCPF ou de l'UN-REDD.

La RDC a néanmoins opté pour une mise en œuvre du mécanisme qui permet le développement anticipé d'activités sous-nationales, notamment d'activités de projet du type de ceux qui sont certifiés par les standards du marché volontaire. Dans ce cadre, le programme intégré REDD+ à l'échelle du Territoire de Bolobo (et à terme, à l'échelle du District Maï Ndombé) devra développer des outils adaptés au contexte sous-national du bassin d'approvisionnement de Kinshasa (puisque c'est la zone géographique visé par la soumission FIP). Ces outils permettront de tester des modalités techniques et alimenteront la stratégie nationale.

Un scénario de référence devra être développé pour le programme, de même qu'un système MRV, en accord avec les outils développés ou en développement au niveau national.

Un système de rétribution aux résultats climatiques devra par ailleurs être élaboré et mis en place. Il nécessitera notamment une estimation ex-ante des bénéfices en matière de réduction de la déforestation et de la dégradation forestière. Nous y revenons plus loin.

Le fonctionnement du programme

Au-delà des financements nécessaires au déploiement des activités, le programme a besoin de fonds pour son fonctionnement sur le long terme. On pense notamment aux :

- Coûts de fonctionnement des CNGP et CPGP (salaires, logistiques, transports) ;
- Coûts liés à l'appel à projets et à l'évaluation de ces projets ;
- Coûts de fonctionnement de l'ombudsman.

La mise en œuvre et le suivi des projets

Une fois que les projets auront été sélectionnés ou élaborés (pour les projets communautaires développés indépendamment de l'appel à projets), les porteurs auront besoin de financements pour leur mise en œuvre. Ces financements doivent couvrir :

- Les investissements de base nécessaires au déploiement du projet (infrastructures, plantation, véhicules, etc.) ;
- La supervision et le fonctionnement des projets (masse salariale et autres frais de fonctionnement) ;
- Le suivi de la mise en œuvre des activités.

Dans le cadre du programme intégré, les projets devront répondre à des exigences, notamment en matière d'impacts environnementaux et sociaux et en matière de REDD+. Pour cela, les activités doivent systématiquement intégrer une ligne budgétaire dédiée au suivi de la mise en œuvre des projets et de leurs impacts sociaux et environnementaux.

Dans certains cas, les projets pourraient ambitionner des bénéfices carbone propres, indépendamment de la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation, mais dus à l'augmentation des absorptions de carbone. Ce sera le cas par exemple d'un projet de plantations agroforestières. Dans ce cas, le projet devra inclure dans son budget, les coûts de suivi carbone afférents.

Le suivi du programme

Outre le suivi des projets (mise en œuvre et impacts sociaux et environnementaux), le programme lui-même devra faire l'objet d'un suivi. Pour le suivi de la mise en œuvre, il s'agira surtout de rapports d'activités élaborés par la CNGP et le CPGP. Le suivi des impacts sociaux et environnementaux se fera par l'intermédiaire du processus de suivi des projets.

Le programme doit par contre bénéficier d'un système de suivi des impacts climatiques indépendant, c'est-à-dire des impacts en termes de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation (suivi des surfaces, suivi de la dégradation).

La nature des financements mobilisables pour le programme

En face de ces besoins en financement, on trouve diverses sources mobilisables pour le programme ou tout du moins, un certain nombre d'initiatives et de financements en cours, qui vont dans le sens du programme et qui à ce titre, pourraient être considérées comme des cofinancements du programme REDD+ intégré.

Le FIP s'inscrit en effet dans une logique de cofinancements obligatoires des projets qu'il appuie (voir Figure 12). Dans la logique de la stratégie de financement de la RDC pour la REDD+, « les investissements et financements conventionnels [pourraient être] orientés pour devenir « REDD+ compatibles » et contribuer aux objectifs de réduction des émissions »²⁵

Des sources de financement variables peuvent donc être envisagées pour le programme. Leur nature et objectifs permettront de les orienter vers les besoins en financement évoqués ci-dessus.

On peut distinguer deux grands types de financement, qui répondent à des logiques différentes :

- La subvention
- L'investissement

	Local communities and indigenous peoples	Private sector
Enabling activities	75 to 100% FIP grant 0 to 25% grant cofinancings (MDB, donors, NGO, dedicated grant mechanism, etc)	
Sectoral Activities Biomass-energy	75% FIP grant 25% grant cofinancing (MDB, donors, NGO, dedicated grant mechanism, etc)	50% FIP (25% grant, 25% loan) 50% investment (25% perso, 25% others)
Sectoral Activities Community Forestry	- 75 to 100% FIP grant - 0 to 25% grant cofinancings (MDB, donors, NGO, dedicated grant mechanism, etc)	-

Figure 12 - Proposition préliminaire du FIP en matière de cofinancement des projets (Source: FIP/SC.6/4)

La subvention

Elle n'est pas dans une logique de retour financier sur investissement, mais se concentre sur les externalités environnementale et/ou sociale des programmes qu'elle appuie.

Elle est de forme et de taille variable.

Budget national et local

Le budget national pourrait être mobilisé pour participer au financement du programme *via* la mise à disposition de personnels, de bureaux, de véhicules, etc.

De même la participation des représentants de l'autorité aux différentes opérations de fonctionnement du programme (analyse et validation des PSAT-REDD+) est en soit, un cofinancement du programme.

L'Aide au développement

L'aide au développement est de nature à financer les activités de renforcement institutionnel, d'appui au processus de décentralisation, de renforcement des communautés locales, de lutte contre la pauvreté, etc. Elle pourrait s'orienter vers le financement des activités habilitantes. Il s'agit essentiellement des accords et programmes d'appui bilatéraux / multilatéraux (par exemple le programme de la CTB pour le renforcement du processus de décentralisation).

Fonds de préparation à la REDD+

La RDC bénéficie des trois grandes initiatives de préparation à la REDD+ : le FCPF Readiness Fund, l'UN-REDD et le FIP. Le programme REDD+ intégré à l'échelle de Bolobo va pouvoir (et même devoir) s'appuyer sur l'ensemble des avancées obtenues par le FCPF et l'UN-REDD.

²⁵ Voir la présentation du MECNT intitulée *La RDC sur la voie d'un développement vert et sobre en carbone – Engagements, défis, perspectives*. Faute de temps cette présentation n'a pas été énoncée mais distribuée lors du Forum de haut niveau sur la forêt et le changement climatique pour le développement durable qui s'est tenu à Kinshasa le 10 octobre. P.16

S'il ne bénéficiera a priori pas d'un appui financier direct de ces deux fonds de préparation, ceux-ci peuvent toutefois permettre de financer des études préalables nécessaires (par exemple sur le foncier) et des synergies pourront être identifiées entre ces Fonds de préparation et les besoins du programme.

Le FIP intervient en complément des deux Fonds précités. Le FIP est aussi un Fonds d'aide à la préparation REDD+, mais il a pour objectif plus spécifique de faire progressivement rentrer la RDC dans la phase dite d'investissement du mécanisme et ce faisant d'initier la phase de pleine mise en œuvre. Le Plan d'investissement souligne trois objectifs principaux :

- (i) Concentrer les investissements sur les « hotspots » de la déforestation situés dans les bassins d'approvisionnement des grandes villes ;
- (ii) Acheminer les investissements vers des activités sectorielles qui enrayerent les causes immédiates de la déforestation et qui génèrent des réductions d'émissions et des cobénéfices mesurables ;
- (iii) D'appuyer l'amélioration des conditions habilitantes de manière à ce que ces activités sectorielles puissent prospérer et commencent à enrayer les causes sous-jacentes de la déforestation.²⁶

S'il est retenu comme projet FIP, le programme intégré REDD+ sur le territoire de Bolobo pourra donc bénéficier de fonds FIP lesquels permettront de financer plusieurs étapes du programme.

Aide au développement de projets

Quelques projets REDD+ en RDC et dans d'autres pays du Congo, bénéficient de financements du Fonds forestier pour le bassin du Congo (FFBC). Le programme REDD+ intégré à l'échelle du territoire de Bolobo ne fait pas partie de ces projets, mais son « voisin » dans le Sud Kwamouth, porté par Novacel, en bénéficie. Dans l'idée d'un rapprochement des deux initiatives (notamment pour une soumission commune au FCPF Carbon Fund), le programme REDD+ intégré sur le territoire Bolobo pourrait indirectement bénéficier des avancées et investissements financés par le FFBC.

D'autres fonds ou initiatives d'aide au développement de projets pourraient être mobilisées par les projets eux-mêmes et participer ce faisant au financement du programme. On pense notamment à des fonds comme le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

L'investissement

L'investissement privé

Le secteur privé peut jouer un rôle majeur dans le développement des activités sectorielles REDD+. Il peut permettre de financer des plantations, des unités de transformation, de la main d'œuvre, etc. pour des activités qui leur permettront de dégager des revenus (qu'ils soient ou non, entièrement ou partiellement, des revenus carbone).

C'est tout l'objectif de l'appel à projets que de faire en sorte que les acteurs du secteur privé – qu'ils soient déjà sur la zone ou non – puissent proposer des schémas économiques durables qui vont permettre de réduire la déforestation / dégradation et dans lesquels ils seraient prêts à investir.

La logique du retour sur investissement, nécessite de réorienter une partie des résultats du projet vers les investisseurs (Figure 15).

Autres investissements

Il est possible qu'une partie de l'investissement privé, notamment l'investissement de grands groupes du Nord, transite par des Fonds d'investissement dédiés aux projets forestiers, agroforestiers et/ou carbone. Certains de ces fonds – qui mettent l'accent sur l'équité sociale et la soutenabilité environnementale des projets – ont déjà montré un intérêt pour la RDC. On pense notamment aux :

- Fonds Livelihoods (anciennement Fonds Danone pour la Nature, en fonctionnement) ;
- Althelia (fonds de la BNPP, en cours de montage)
- Moringa (Fonds de la Compagnie Benjamin de Rothschild, en cours de montage)

²⁶ Traduction de l'auteur, Plan d'investissement du FIP pour la RDC (FIP/SC.6/4).

Outre l'investissement privé « traditionnel » et les fonds d'investissement, les Institutions financières de développement comme la PROPARCO (détenue par l'AFD et par des actionnaires privés) ou la KfW (détenu par la République fédérale d'Allemagne et les États fédéraux) pourraient être approchées pour financer des investissements de grande ampleur sur le territoire Bolobo.

Flux de financement

Schéma général

Dans une logique de cofinancement des activités et en tenant compte des sources mobilisables et des besoins, on obtient les flux de financement résumés dans la Figure 13.

En fonction de leur nature, les sources de financement s'orienteront vers des activités qui sont plus de l'ordre de la préparation à la mise en œuvre du programme et des activités qui sont de l'ordre du fonctionnement de celui-ci.

Le FIP a lui la particularité de se trouver à cheval entre les deux phases.

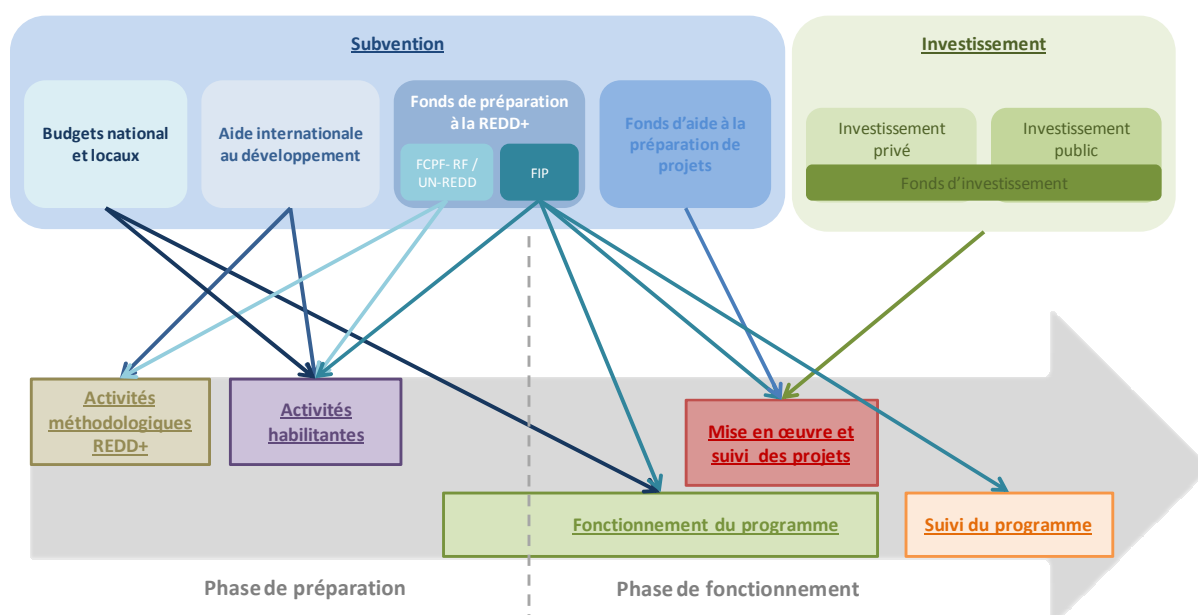


Figure 13 - Flux de financements possibles dans le programme

Flux des financements FIP

Le FIP doit en effet permettre de financer tout ou partie (voir Figure 12) sur les exigences en matière de cofinancement) des activités habilitantes (l'élaboration et la validation des PSAT-REDD+, la mise en place des CNGP et CPGP, la consultation des parties prenantes), des investissements nécessaires à la mise en œuvre des projets (par exemple des infrastructures agroforestières) et le fonctionnement du programme (les activités de gestion et de suivi, l'appel à projet, etc. y compris le suivi du programme).

La Figure 14 illustre les flux financiers du FIP vers le programme, en fonction des activités et des entités émettrices et bénéficiaires.

Les financements à destination des communautés locales pourraient transiter par un Fonds dit de développement local (voir Encadré 1). Cela est vrai pour les financements provenant du FIP et le sera surtout pour la rétribution aux résultats.

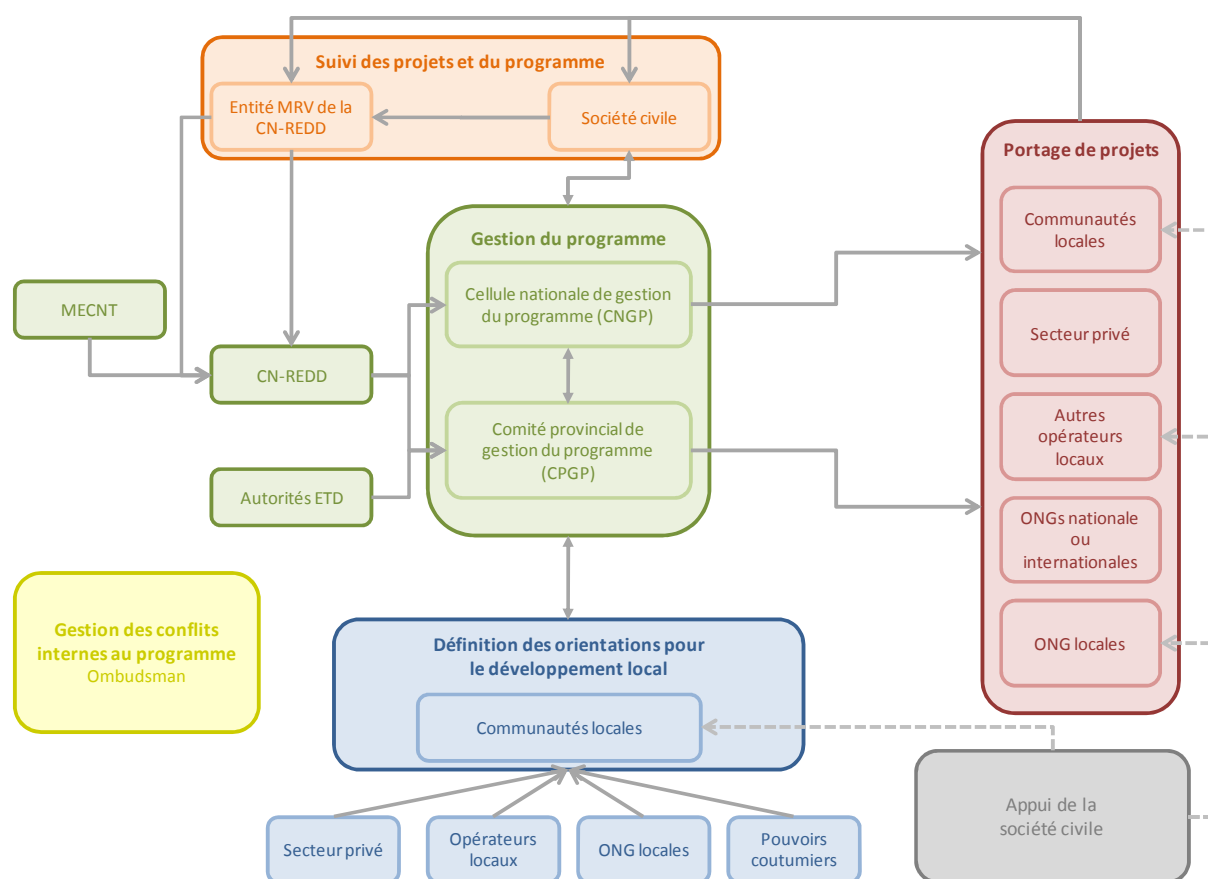


Figure 14 - Flux des financements FIP vers le programme

Encadré 1 - Création de Fonds de développement local REDD+?

Les financements mis à disposition des communautés pour l'élaboration des PSAT-REDD+, la préparation et le portage de projets, ainsi que les versements effectués dans le cadre de la performance aux résultats, pourraient transiter par un Fonds de développement local REDD+. Ce Fonds pourrait être géré par une entité communautaire créée à cet effet ou par le bureau du CLDC si la structure existe. On note à cet effet la nécessité que l'entité de gestion des Fonds et les modalités de décaissement de celui-ci soient basés sur des principes démocratiques de représentativité, d'élection et de transparence (sur le modèle du CLDC).

Les communautés pourraient être appuyées dans cette tâche par la Société civile, notamment dans l'ouverture et la gestion de comptes bancaires dédiés et afin d'être renforcée dans sa capacité à gérer les fonds.

Les résultats du projet

La réussite d'un programme intégré repose sur sa capacité à générer des résultats variés, adaptés aux attentes et capacités des différents bénéficiaires. Dans un programme tel que celui qui est proposé pour le Programme REDD+ intégré à l'échelle du territoire de Bolobo, il est clair que les attentes des communautés locales en matière de résultats ne seront pas les mêmes que celles des investisseurs privés.

Quels sont les résultats ?

Plusieurs types de résultats seront recherchés :

- Des bénéfices sociaux et économiques locaux, c'est-à-dire une amélioration du contexte social et économique local grâce à la création d'emplois, le développement d'infrastructures sociales (école, centre de santé, etc.), l'amélioration de l'agriculture, la création de nouveaux revenus, stables et durables, notamment grâce au développement de nouveaux marchés, l'amélioration des services, etc.
- Du renforcement de capacités à destination des communautés locales, mais aussi de l'administration locale et centrale et de la société civile, notamment selon une approche de l'apprentissage par l'action.
- Des résultats financiers grâce à la mise en œuvre du projet. Cela comprend le retour sur investissement ou le bénéfice financier net des projets.
- De la performance climatique qui – dans le cadre du programme intégré REDD+ à l'échelle du territoire de Bolobo et plus généralement, dans le cadre du mécanisme REDD+ - sera rétribuée.

Nous reviendrons plus tard sur la question de la rétribution de la performance climatique.

Qui sont les bénéficiaires ?

Les bénéficiaires de ces résultats seront :

- Les communautés et populations locales en tant que *parties-prenantes de fait*²⁷. Le programme va avoir un impact sur les communautés locales et exiger d'elles un changement dans leurs pratiques et modes de vie. À ce titre, les communautés locales doivent être bénéficiaires des résultats sociaux et économiques locaux des projets qui ne sont pas mis en œuvre par elles-mêmes, du renforcement de capacité et de la rétribution à la performance climatique.
- Les communautés locales en tant que porteurs de projets doivent bénéficier des résultats financiers du projet, des résultats sociaux économiques locaux des projets mis en œuvre par elles et de la rétribution de la performance climatique.
- Les investisseurs privés en tant que porteurs de projets doivent bénéficier des résultats financiers des projets et de la rétribution à la performance climatique.
- L'administration centrale et l'administration locale, en tant que partie prenante de fait, doivent bénéficier du renforcement de capacités et éventuellement d'une rétribution à la performance climatique.
- Dans certains cas, la société civile en tant que porteur de projet, peut se voir attribuer une part de la rétribution à la performance climatique. Les ONG locales peuvent également bénéficier d'un renforcement de capacités.

Schéma de flux des résultats

La Figure 15 donne un aperçu de ce que pourrait être les flux de résultats du programme.

²⁷ Partie-prenante de fait, c'est-à-dire qui se trouvent, travaillent, influent et même dépendent des ressources forestières de la zone et ce, indépendamment de la mise en œuvre du programme. Pour plus de détail, voir Calmel et al. (2010), chapitre 3.

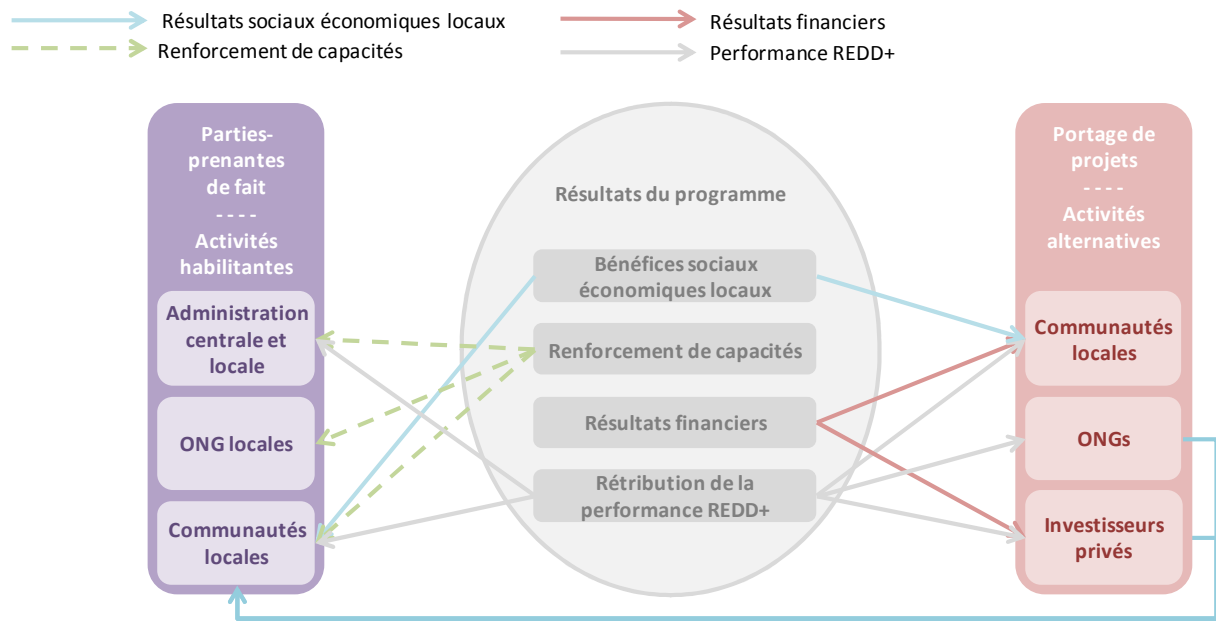


Figure 15 - Flux de résultats du programme et de la mise en œuvre des projets

La rétribution à la performance REDD+

L'objectif du mécanisme REDD+ est de rétribuer – pour l'encourager – la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, la conservation, la gestion forestière durable et l'augmentation des stocks de carbone forestier. Cette performance REDD+ (que nous appelons également performance climatique, mais que nous aurions aussi pu appeler performance carbone) est centrale. Elle est à la fois la ligne directrice et la justification immédiate du programme, mais aussi un outil pour faire de ce programme, un programme de réduction de la pauvreté et une initiative de développement durable et équitable du territoire.

La question de la rétribution de cette performance est complexe et pose plusieurs questions centrales :

- Quelle est-elle ?
- Comment l'évaluer pour optimiser son opérationnalisation ?
- Qui doivent en être les bénéficiaires et sur la base de quels principes répartir cette rétribution ?
- Quels sont les flux de cette rétribution à la performance, comment s'inscrivent-ils dans la stratégie REDD+ nationale et comment intègrent-ils une valorisation carbone à l'échelle des projets ?

La performance REDD+ du programme

Une performance à caractère holistique

Le programme intégré tel qu'il a été décrit dans le *Document d'orientation* préparé par le MECNT en novembre 2010²⁸, repose sur l'idée que la production durable des biens et services environnementaux rendus par les forêts sera obtenu grâce à la combinaison d'activités habilitantes et d'activités sectorielles (nous les appelons « projets »). La performance climatique correspond aux émissions qui auront été évitées et aux absorptions qui auront été rendues possibles grâce à cette combinaison d'activités. Les activités habilitantes garantissent l'efficacité des activités sectorielles (« projets ») qui en contrepartie, alimentent en contenu et en ressources les structures et outils élaborés dans le cadre des activités habilitantes.

Ce principe fondamental rend difficile et peu judicieux de déconnecter les efforts de réduction d'émissions et/ou augmentations de séquestration des activités habilitantes et de les attribuer aux seuls projets (ou « activités sectorielles »).

Cette approche holistique revient à dire que la performance climatique du programme est plus importante que la somme des performances climatiques des projets qui constituent le programme. La question de la répartition et de l'imputation de cette performance aux différents acteurs se pose. Mais par souci de cohérence avec la vision systémique du programme et par souci de simplicité et de réduction des coûts de suivi de la performance climatique, celle-ci doit être entendue comme un résultat unique du programme.

Ce résultat devra être calculé selon les règles admises par la communauté internationale et par les standards internationaux du carbone, à savoir en comparant – grâce à un système fiable et transparent de surveillance des forêts – un scénario d'évolution des émissions avec le projet avec un scénario dit de référence qui correspond à ce qu'aurait été le niveau d'émissions sans le projet.

Les activités méthodologiques devront être déployées pour l'ensemble du territoire de Bolobo, **en parfaite articulation et cohérence avec le travail effectué au niveau national par la CN-REDD**. C'est-à-dire que pour le territoire, devront être élaborés :

- Un scénario de référence,
- Un système de Mesure, notification et vérification carbone (MNV ou MRV en anglais).

²⁸ MECNT (novembre 2010) *Programme integer REDD+ à l'échelle du District de Mai Ndombe – Note d'orientation*.

Le scénario de projet qui sera comparé au scénario de référence afin d'estimer ex-ante les bénéfices climatiques du projet, devra tenir compte des projets qui auront été retenus au sein du programme et de :

- leur pertinence et leur calibrage qui détermineront leur capacité à cibler les agents et drivers de la déforestation identifiés sur la zone ;
- des risques de déplacement des pressions en dehors du territoire ;
- des émissions qui seront générées par la mise en œuvre du programme dans son ensemble.

Les activités habilitantes devront également être prises en compte dans l'analyse du scénario projet, notamment comme un facteur d'optimisation de la réussite et de la performance REDD+ du programme sur le long terme.

La rétribution de la performance du programme

Au-delà de son estimation *ex-ante*, la performance REDD+ du programme devra faire l'objet d'un suivi *ex-post* qui garantira que l'efficacité attendue a bien été atteinte. C'est l'objectif du système de MNV qui devra être mis en place. Sur la base des résultats de ce suivi *ex-post* et grâce à des mécanismes de fonds et/ou de marché²⁹, l'efficacité climatique du programme sera rétribuée, proportionnelle à la quantité de tonnes de CO₂e que le programme aura évité d'émettre et qu'il aura permis de séquestrer.

Si la performance climatique est l'objectif ultime du programme intégré, la rétribution de cette performance ne peut pas être une fin en soit. Elle est plutôt un outil pour impulser une gestion durable et équitable des ressources naturelles, inverser la courbe de transition forestière et mettre en place des modèles économiques durables. Cette approche est clairement défendue par le gouvernement congolais qui évoque au sujet du mécanisme REDD+, « une stratégie de développement à réinventer », « un catalyseur décisif », « des incitatifs financiers propres à engager les investissements vers des alternatives à la déforestation »³⁰, etc.

La performance climatique du programme va dépendre de l'effort de chacune des parties-prenantes à bien effectuer les activités qui leur reviennent. Au titre de cet effort, les parties-prenantes au programme peuvent prétendre – au-delà des résultats sociaux-économiques ou financiers de leurs activités – à une part du bénéfice REDD+ obtenu par le programme. La rétribution de la performance climatique aux parties-prenantes est une manière de les intéresser aux résultats et d'augmenter l'attractivité et la rentabilité de schémas de gestion a priori plus coûteux en efforts.

Deux questions principales se posent :

- comment mesurer l'efficacité de l'effort des parties-prenantes ?
- quel effort donne droit à quelle part du bénéfice REDD+ ?
- quelle forme doit prendre la rétribution pour les différents acteurs ?

Redistribution de la rétribution à la performance : Mesurer les efforts des parties-prenantes et leur efficacité climatique

Suivi carbone vs. suivi par *proxy* ?

Pour aller dans le sens de la vision holistique et systémique du programme, il est préférable de considérer que la performance climatique est un produit global du programme et qu'il n'est pas imputable à une activité indépendamment de la mise en œuvre de toutes les activités et projets du programme. Pour autant, la performance climatique du programme n'en demeure pas moins conditionnée à la bonne mise en œuvre de ces activités. Pour pouvoir intéresser les parties-prenantes et redistribuer les paiements de la performance

²⁹ La question du financement de la REDD+ n'a toujours pas été résolue par les Parties à la CCNUCC. La RDC est en cours de développement d'un Fonds national REDD+, mais il est possible que le système proposé soit un système hybride qui permette de concilier fonds et marché. Voir plus loin.

³⁰ Toutes ces citations sont extraites de la présentation du MECNT intitulée *La RDC sur la voie d'un développement vert et sobre en carbone – Engagements, défis, perspectives*. Distribuée à Kinshasa le 10 octobre.

carbone, il faut être en mesure d'évaluer l'effectivité et l'efficacité de la participation de chacune des parties prenantes.

La question qui se pose ici est de savoir comment s'articule le suivi MRV du programme avec le suivi des activités et des projets qui le constituent. Deux approches sont envisageables pour cette articulation :

- Approche 1 : l'ensemble des projets (hors activités habilitantes) mis en place par les parties-prenantes dans le cadre du programme se soumettent aux règles de MRV national. La performance climatique du programme n'est alors autre que la somme des résultats des projets et le programme dans son ensemble n'a pas besoin de se soumettre à un suivi propre. On parlera alors de **l'approche de suivi carbone des projets**.
- Approche 2 : la performance climatique du programme est suivie dans son ensemble et cette procédure de suivi est déclinée au niveau des projets et des activités. Dans ce cas, les projets devront tout de même se soumettre à une procédure de suivi (notamment pour permettre, si la performance climatique estimée *ex-ante* pour le programme n'est pas atteinte, d'identifier la source de cette déficience) mais sur la base du suivi d'indicateurs faciles à suivre et révélateurs de la performance des activités et projets. On parlera d'une **approche de suivi par proxy**.

Le Tableau 1 reprend les avantages et inconvénients de chacune des deux options. L'approche par proxy semble plus simple et moins coûteuse à mettre en œuvre. Elle permet d'envisager la rétribution de toutes les activités – y compris des activités habilitantes – et ainsi d'intéresser les communautés et les autorités locales à la réussite du programme. Elle renforce le caractère holistique du programme et à ce titre, pourrait être privilégiée.

Comme illustré dans la Figure 16, cette approche suppose une performance MRV-isée du programme, qui serait ensuite redistribuée aux parties prenantes qui mettent en œuvre des activités (habilitantes ou alternatives) sur la base d'une performance estimée grâce à des proxies.

Outre l'importance du choix de l'entité en charge de la redistribution, cette approche par proxy soulève plusieurs questions. On en retient quatre principales :

- La nécessité d'identifier des indicateurs intuitifs, révélateurs de la performance, faciles à suivre ; Le risque de non adéquation entre la somme des paiements aux activités et la performance réelle du programme (risque de non additionalité des paiements) ;
- La nécessité de quantifier la participation des parties prenantes à la performance globale du programme et de mettre en place un système de répartition de cette quantification ;
- La nature des rétributions elles-mêmes.

Tableau 1- Approche proxy Vs. approche suivi carbone des projets dans le cadre du programme REDD+ intégré de Bolobo

	Approche 1 Suivi carbone des projets	Approche 2 Suivi par proxy de la mise en œuvre des projets et activités
Approche holistique du programme	ne traduit pas une compréhension holistique du programme mais au contraire, une vision désagrégée de celui-ci ;	Traduit une vision holistique du programme et encourage chacune des parties-prenantes à respecter et faciliter la mise en œuvre de toutes les activités et projets (et pas seulement du sien).
Suivi des activités habilitantes	ne permet pas de traiter la question du suivi des activités habilitantes autrement que comme une part fixe de l'efficacité des projets ; si le projet ne génère pas les résultats carbone escomptés, les bénéfices des activités habilitantes ne sont pas rétribués aux maîtres d'œuvre des entités habilitantes alors que celles-ci auront bien été mises en œuvre.	Permet de suivre les activités habilitantes indépendamment des projets, à condition d'identifier des indicateurs propres aux activités habilitantes.
Partage des bénéfices carbone	Les bénéfices sont partagés de fait entre les projets mais cela nécessite l'élaboration d'un système de partage des bénéfices entre les participants aux projets.	Permettra très difficilement de quantifier la participation des acteurs et de justifier une répartition juste et fiable des bénéfices. Nécessite la mise au point d'un système de partage des bénéfices carbone pour le programme.
Fiabilité et adéquation avec les résultats climatiques réels*	Adéquation totale des paiements à la performance reçues ex-post via les mécanismes REDD+ (marché ou non) et des paiements effectués aux projets. Il n'y a en effet qu'un seul flux financier (qui peut éventuellement transiter par un Fonds national ou un Fonds pour le programme, mais on en voit peu l'intérêt).	Adéquation totale si paiements versés aux parties-prenantes ex-post (voir dans ce cas la question de la ventilation des coûts). Si paiements ex-ante, risque de surestimation de la performance totale et donc distribution de plus de bénéfice que le projet n'en obtiendra au final.
Facilité et coût de mise en œuvre	Nécessite une déclinaison du scénario de référence au niveau des projets et l'appel à de la consultance internationale couteuse ; Les coûts de suivi sont portés par les porteurs de projet et leurs partenaires, mais moindre pour le programme lui-même	Un seul scénario de référence à établir pour tout le territoire. Nécessité de faire appel à de l'expertise internationale, mais uniquement pour le suivi du programme dans son ensemble. Difficulté liée à l'identification d'indicateurs adaptés, facilement contrôlable mais révélateurs de la performance et qui n'encourage pas les biais. Le suivi des projets peut-être réalisé par les opérateurs et les entités de gestion du programme et/ou par des entités désignées au niveau national.
Ventilation des flux financiers	Les flux financiers arrivent aux développeurs de projet en même temps que l'arrivée des fonds de rétribution carbone, c'est-à-dire ex-post. Cela permet de résoudre le problème de non additionalité des projets mais peut poser un sérieux problème de trésorerie aux développeurs de projet pour la mise en œuvre des activités.	Le suivi des indicateurs (proxies) étant moins couteux, il peut être fait plus fréquemment que le suivi carbone du programme. Les paiements et versements aux opérateurs et parties-prenantes peuvent leur permettre de réduire les besoins en trésorerie. Risque de faire trop tôt des paiements qui ne se traduiront pas par du bénéfice climatique (problème d'additionalité et de permanence).

	Approche 1 Suivi carbone des projets	Approche 2 Suivi par proxy de la mise en œuvre des projets et activités
Gouvernance du programme	Les entités de gestion du programme sont affaiblies puisque les projets peuvent générer des résultats carbone indépendamment du programme. Les responsabilités des porteurs de projet quant à la performance carbone est simple à identifier et les projets non efficaces sont directement pénalisés.	Les entités de gestion du programme sont renforcées. Les indicateurs doivent pouvoir être comparés avec des objectifs et rôles pour chaque partie-prenante de manière à pouvoir identifier – en cas de performance ex-post moins importante que la performance estimée ex-ante – les responsabilités partagées des acteurs du programme.
CBNRM	Le suivi des projets échappent totalement aux communautés.	Renforce l'approche CBNRM grâce au choix d'indicateurs intuitifs, accessibles et vérifiables par les communautés. Les communautés en tant que partie-prenante de fait (rédacteur du PSAT-REDD+) sont intéressées à la performance climatique du programme.
Cohérence avec l'approche REDD+ nationale et la question d'échelle	L'approche REDD+ nationale permet le développement d'outils MRV (dont le scénario de référence) au niveau sous-national, mais la question de l'articulation entre plusieurs scénarii de référence au niveau d'un même territoire est complexe et devra être traitée.	Plus cohérente avec l'approche nationale puisqu'un scénario de référence et un système MRV sont établis pour l'ensemble du territoire, sans empêcher le développement de projets au sein du programme.
Articulation avec l'approche FIP	Ne va pas dans le sens de l'approche géographique ou thématique du FIP.	Va dans le sens de l'approche géographique du FIP. Un modèle similaire pourrait être établi pour l'ensemble du bassin d'approvisionnement de Kinshasa.
Attractivité pour les investisseurs privés et les opérateurs	Les investisseurs privés et opérateurs portent uniquement le risque de non additionalité de leur projet et non celui de l'ensemble du programme.	Les investisseurs et opérateurs n'ont qu'une maîtrise très limitée du risque de non additionalité du programme, ce qui risque de réduire nettement l'attractivité de celui-ci. Les risques d'échec du projet sont amoindris par la participation de toutes les parties-prenantes et par leur intéressement au résultat global.

**Par résultats climatique réels, nous entendons ici la performance carbone telle qu'elle sera évaluée par les mécanismes internationaux de paiements aux résultats REDD+*

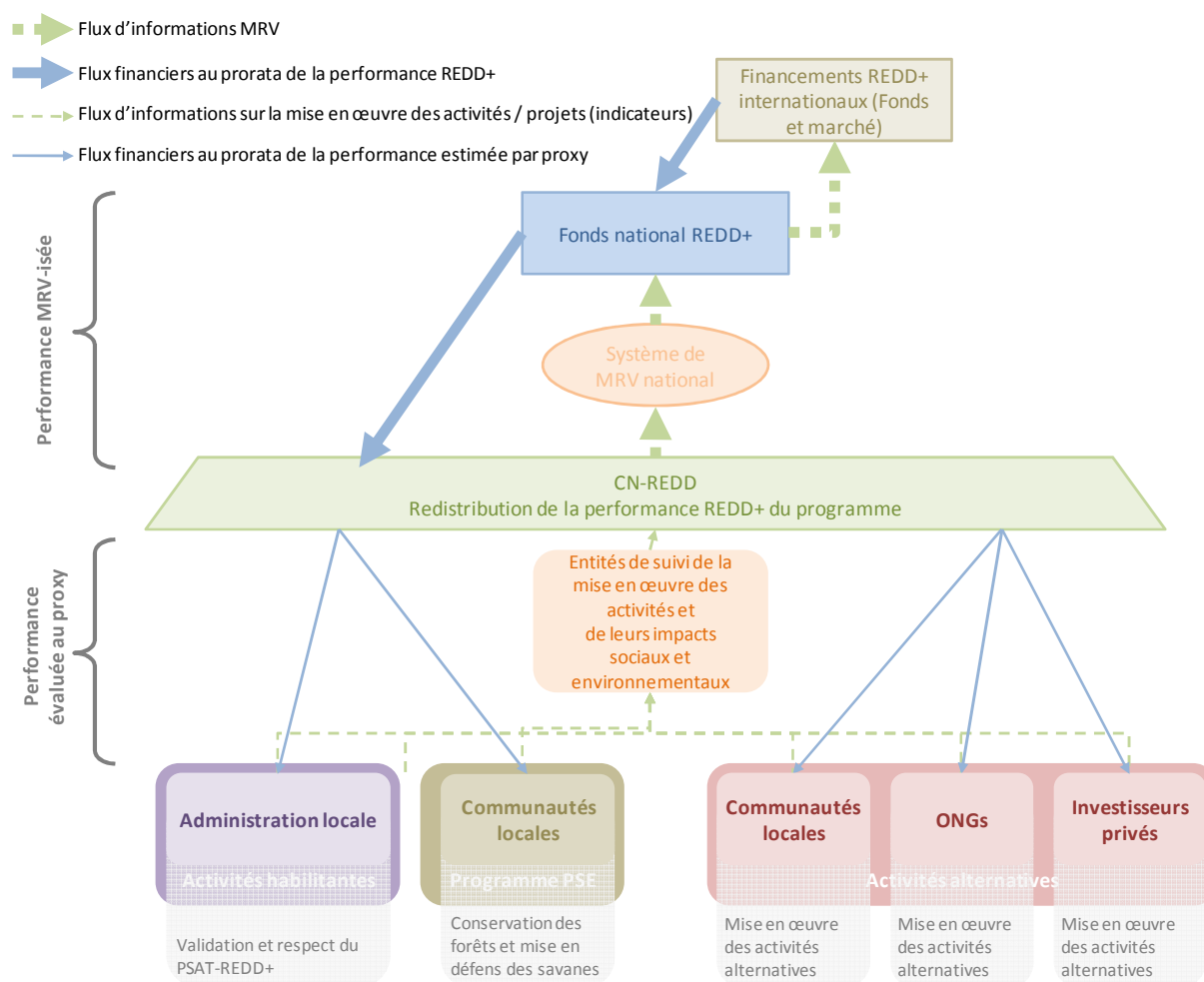


Figure 16 - Suivi MRV du programme et suivi au proxy de la performance des activités

Le choix des indicateurs

Le système de paiements par proxy permet en quelque sorte de s'affranchir pour les activités (qu'elles soient habilitantes ou qu'elles aient vocation à proposer une alternative économique à la déforestation) des contraintes lourdes et coûteuses du MRV.³¹ Le choix des indicateurs est déterminant. C'est en effet lui qui va garantir la simplicité et l'opérationnalité de l'approche.

Le choix des indicateurs dépendra de l'activité et de la partie-prenante dont on entend suivre la performance. D'une manière générale, on peut néanmoins souligner l'importance pour les indicateurs de présenter les caractéristiques suivantes :

- Leur suivi doit être plus simple et moins coûteux qu'un suivi de type MRV des activités. Il doit notamment pouvoir être fait par les parties-prenantes au projet et/ou par la société civile, sans avoir à faire appel à des technologies ou à de l'expertise internationale ;
- Les indicateurs peuvent s'appuyer sur les données produites pour le suivi MRV du programme (par exemple des cartes d'évolution de la surface forestière ou le scénario de référence) mais ne doivent pas être redondant avec lui.
- Les indicateurs doivent être choisis de manière à éviter les détournements et les incitations contre productives³² ;

³¹ Le programme lui ne peut pas s'affranchir du MRV tel qu'il sera mis en place au niveau national, c'est-à-dire d'un scénario de référence et d'un suivi des surfaces.

³² On peut évoquer l'exemple d'un projet de plantation de mangrove au Sénégal. Ayant d'abord choisi le nombre de seau de plantules plantés comme indicateur d'efficacité du projet et pour rétribuer les populations locales, les porteurs du projet ont rapidement déploré

- Dans la mesure du possible, les indicateurs doivent pouvoir être suivis à une fréquence suffisamment régulière pour que les paiements puissent avoir un caractère incitatif. La bonne fréquence va dépendre du type d'acteur ciblé pour la rétribution et des volumes. On peut par exemple supposer qu'un paiement quinquennal aura un effet incitatif moindre sur les communautés et les autorités locales ;
- Le caractère intuitif des indicateurs peut renforcer la transparence du programme et son appropriation par les parties prenantes.

Le choix des indicateurs sera plus ou moins simple selon les activités. Du simple indicateur de mise en œuvre à des indicateurs socio-économiques complexes, une étude préalable est nécessaire pour s'assurer que les types d'indicateurs correspondent aux activités ciblées et à leur échelle.

Dans le cadre du programme de PSE pour la conservation par les communautés, la surface de forêt peut se révéler un bon proxy de la performance de cette activité et pourra être mise en perspective d'un scénario de référence élaboré pour l'ensemble du programme. La rétribution se fera au prorata du nombre d'hectares conservés sur le terroir ou au nombre d'hectares de reprise de la forêt sur la savane (dans le cas de la mise en défens des savanes). Ce suivi des surfaces pourrait être fait en même temps que le suivi MRV du programme, ce qui n'exclut pas un étalement des paiements pour les rendre plus fréquents. Nous y reviendrons plus tard.

Pour des activités habilitantes comme la validation d'un PSAT-REDD+, l'administration locale pourrait être intéressée à la réussite du programme au prorata du nombre de PSAT-REDD+ qui auront été validés puis mis en œuvre.

Pour des activités alternatives dont l'impact sur le couvert forestier est indirect (par exemple une activité de développement de l'éco-tourisme ou une activité de développement agroforestier) le choix des indicateurs est plus complexe. Ces indicateurs devront réussir à traduire l'impact indirect de l'activité sur la réduction de la déforestation et surtout la capacité d'enrayement de l'activité face aux facteurs de la déforestation. Dans le contexte du territoire de Bolobo où l'agriculture de subsistance et les feux incontrôlés sont le principal facteur de la déforestation, l'indicateur de performance d'une activité alternative pourrait être le différentiel moyen de revenus générés pour les familles de la communauté.

Le choix des indicateurs devra être fait de manière concertée en tenant compte de l'ensemble des activités à contrôler ; d'une part parce que cela pourra permettre d'identifier des indicateurs redondants, d'autre part parce qu'il faut s'assurer de l'effet incitatif de l'indicateur et de l'articulation des indicateurs entre eux.

Le processus de suivi des activités

Dans le cadre d'une approche de suivi par *proxy* pour le programme intégré REDD+ à l'échelle du territoire de Bolobo, chaque activité doit être soumise à un processus de suivi spécifique. On distingue donc :

- Le suivi du programme dont on dira qu'il est MRV-isé en ce sens qu'il est soumis à des règles strictes de suivi imposées par la stratégie nationale REDD+ de la RDC et/ou par les standards internationaux du carbone ;
- Le suivi des activités habilitantes (essentiellement l'élaboration et la validation des PSAT-REDD+) qui se fait par vérification de *proxy* ;
- Le suivi des activités alternatives (ou projets) qui se fait par *proxy* ainsi que le suivi des impacts sociaux et environnementaux des activités alternatives ;
- Le suivi des efforts de conservation pour le programme de PSE qui se fera par suivi des surfaces.

Calendrier de suivi

Chacun de ces processus de suivi est soumis à des contraintes temps différentes.

une densité d'arbres plantés à l'hectare qui freinait considérablement la croissance des plantations (et donc la séquestration de carbone). Fort de ce constat, les développeurs ont changé d'indicateur et choisi le nombre d'hectares plantés. À l'inverse, ils se sont trouvés avec de très forts espacements entre les arbres plantés et des plantations dont la densité carbone était très faible. Utiliser plusieurs indicateurs peut être plus efficace de ce point de vue.

- Du fait de son coût, mais également parfois pour des raisons techniques³³, le suivi MRV des projets REDD+ se fait rarement à fréquence annuelle mais plutôt tous les 3 ans voir tous les 5 ans.³⁴ Le programme intégré REDD+ à l'échelle du territoire de Bolobo sera soumis aux mêmes contraintes.
- Pour des raisons de gestion et de bon fonctionnement du programme, il est au contraire souhaitable d'envisager un suivi plus fréquent des activités habilitantes et des activités alternatives. Le gain de facilité et de coût que représente une approche par proxy permet cette augmentation de fréquence. Il permettra de repérer rapidement des problèmes qui pourraient nécessiter un ajustement ou une réorientation. Il permet également de garantir l'effet incitatif des paiements. En fonction des acteurs visés par la rétribution, le caractère incitatif des paiements à la performance ne sera effectif que si des versements réguliers et fréquents sont effectués.
- Pour le programme de PSE qui vise à inciter la conservation par les communautés, la question du calendrier est directement liée à ce caractère incitatif. Les capacités de trésorerie des communautés n'autorisent pas un versement retardé par rapport à la perte de revenus due à la conservation. En d'autres termes, si le coût d'opportunité de la conservation n'est pas compensé dans les temps (au moins en partie) il sera difficile de convaincre les communautés de réformer leurs pratiques et de conserver des terrains boisés ou mettre en défens des savanes. Cette contrainte temps doit être mise en perspective des coûts liés au suivi des surfaces et pourrait justifier des paiements anticipés, c'est-à-dire des paiements décaissés avant le contrôle effectif de la performance.

Le suivi par proxy des activités habilitantes et des activités alternatives

Le suivi par proxy a notamment pour ambition de simplifier le processus de suivi. On pourrait envisager qu'il soit fait directement par les opérateurs de projets et d'activités (avec si besoin, pour certains opérateurs, un dispositif d'appui technique).

Le suivi pourrait se faire en plusieurs temps :

1. La formulation d'un rapport de suivi par les parties-prenantes ;
2. La révision du rapport par une entité désignée de la société civile, en coopération avec les entités de gestion du programme, ou directement par les entités de gestion du programme (pour limiter les coûts).

Sur la base du rapport de suivi, l'entité désignée pourrait suggérer des ajustements dans les activités ou dans leurs modalités de mise en œuvre. Les entités de gestion du programme pourraient alors – sur la base des recommandations faites par l'entité en charge de la révision du rapport – soumettre aux porteurs de projets, des demandes de précisions ou de révisions dont la satisfaction conditionnera la rétribution aux résultats.

Le suivi de la mise en œuvre des activités peut par ailleurs être un outil d'appropriation par les opérateurs de projets, de l'enjeu de performance de leurs activités.

Outre la bonne mise en œuvre des activités, le suivi des activités doit permettre de garantir leurs impacts positifs sur les communautés et l'environnement. Afin de traduire sur le terrain, son souci de respect des sauvegardes internationales en matière d'impacts sociaux et environnementaux de la REDD+, la RDC est en cours d'élaboration de Standards nationaux pour les processus de développement et d'approbation des projets et programmes. Les activités développées dans le cadre du programme REDD+ sur le territoire Bolobo, devront se soumettre à ces critères. Pour ce faire, leurs impacts sociaux et environnementaux devront être suivis régulièrement. Par souci de transparence, ce suivi pourrait être assuré par la société civile. Il faut noter que dans l'attente des Standards nationaux, la CN-REDD encourage à utiliser les standards de la *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (CCBA).

Le suivi des surfaces conservées dans le cadre du programme de PSE

Contrôler l'évolution des surfaces conservées sur un territoire nécessite d'une manière ou d'une autre de comparer l'évolution des surfaces à deux périodes temps différentes. Ce contrôle sera effectué lors du suivi MRV-isé du programme dans son ensemble. La surface contrôlée par voie satellite pourra servir de *proxy* pour

³³ La déforestation, si elle est de configuration mosaïque, peut s'avérer difficile à discriminer sur des images satellites trop rapprochées dans le temps. La disponibilité des images satellites peut aussi se révéler être un problème de taille.

³⁴ Par un système de récupération d'une partie des crédits mis en dépôts sur le buffer de non permanence, les règles du VCS encouragent à un monitoring au minimum tous les 5 ans. En-deçà de 5 ans, il n'existe pas de règle et la décision relève de l'arbitrage des porteurs de projets, entre besoin en trésorerie et coût d'une session de monitoring.

rétribuer les efforts de conservation des communautés locales. Se pose toutefois la question déjà évoquée de la fréquence des paiements. Des PSE à destination des communautés, même s'ils sont accompagnés d'activités alternatives (qui doivent couvrir les coûts d'opportunité), ne peuvent être décaissés à des fréquences trop étalés. Une fréquence annuelle semble être un minimum, ce qui nécessitera des paiements anticipés.

Derrière cette question, c'est toute la question de la redistribution des bénéfices REDD+ du programme aux parties prenantes qui se pose (et notamment celle liée au calendrier de cette redistribution), avec en toile de fond la question de l'additionnalité des paiements redistribués par rapport aux bénéfices MRV-isés du programme.

Les paiements aux résultats

L'additionnalité des paiements aux résultats

L'approche par proxy a tendance à déconnecter la performance des projets à la performance REDD+ du programme, ce qui peut poser un problème d'additionnalité. Il ne s'agit pas ici de l'additionnalité climatique du programme - qui est soumis à des règles MRV devant garantir que la rétribution globale faite au programme correspond bien à une réduction d'émissions de Gaz à effet de serre (GES) - mais de l'additionnalité des paiements versés aux parties-prenantes pour rétribuer leur participation à cette performance climatique. Ces paiements pourraient être surestimés et leur somme pourrait alors excéder la rétribution accordée au programme. Dans ce cas, on pourra dire que ces paiements ne sont pas additionnels.

Ce problème peut-être dû à plusieurs raisons :

- Les bénéfices REDD+ du programme sont perdus à cause d'un évènement non anticipé. Dans ce cas, on aura partagé des bénéfices qui ne seront plus réels. C'est le problème de non-permanence auquel sont soumis tous les projets forestiers.
- Les versements aux parties-prenantes sont effectués avant la vérification et la rétribution *ex-post* de la performance du programme et ne sont pas vérifiés lors du suivi *ex-post*. Dans ce cas de figure, on aura partagé plus de bénéfices qu'on en aura finalement générés. C'est un problème d'additionnalité auquel tous les projets qui font du paiement anticipé sont soumis.
- Le calcul de redistribution des bénéfices est mal ficelé et on attribue pour une tonne de CO₂e, deux compensations. Dans ce dernier cas de figure, le programme pourra se voir reprocher de créer de l'air chaud, c'est-à-dire des compensations carbone qui ne correspondent pas à aucune réduction d'émission.

Tous ces risques doivent être anticipés. S'ils ne peuvent être totalement évités, des mécanismes devront être mis en place pour les atténuer. On pense évidemment à un système de fonds de garantie, sur le mode des *buffers* de non permanence mis en place au sein du VCS. Pour le 2^e cas de figure, on pourrait aussi envisager d'interdire tout versement anticipé et de prévoir un prêt pour assurer les versements pendant les premières années. L'étude de faisabilité du programme de PSE doit permettre de définir un mécanisme adapté au contexte. Le dernier cas de figure est directement lié au mode de partage des bénéfices prévu et il existe *a priori* une manière d'atténuer le risque : en basant le calcul du partage des bénéfices sur un calcul de partage de l'effort.

Partage des bénéfices REDD+

En principe, la part des bénéfices qui reviennent à un acteur dépend de sa participation à ces bénéfices. Par participation, il faut entendre tous les apports et efforts, de l'apport en capital financier ou en industrie (y compris l'apport en compétences de gestion) aux efforts de renoncement (par exemple le renoncement à un droit d'usage). Selon l'approche holistique et systémique du programme intégré REDD+ du territoire de Bolobo, on a vu qu'il est difficile de distinguer ce qui revient à quel effort. Par exemple, quelle part de la performance revient à la communauté qui aura élaboré le PSAT-REDD+ et qui va renoncer à ses pratiques agricoles traditionnelles au bénéfice de la conservation, quelle part revient à l'autorité locale qui va valider administrativement le PSAT-REDD+ et renoncer au développement de projets non éligibles au programme et

quelle part revient au porteur de projet qui financera et mettra en œuvre une activité alternative à la déforestation/dégradation ?

Les principes de cette redistribution doivent faire l'objet d'une décision préalable, éclairée et validée par l'ensemble des parties-prenantes au projet. L'une des solutions – sans doute la plus simple – est de se baser sur le niveau de participation des différentes entités et opérateurs au coût global du programme. En effet, s'il est difficile d'attribuer une part indépendante du bénéfice à un opérateur, on peut connaître assez facilement l'investissement de cet opérateur dans le programme. La part des bénéfices climatiques qui reviennent à l'opérateur peut alors être calculée au prorata de sa participation aux coûts globaux du programme.

Le mode de calcul du coût global peut s'apparenter à ce que propose la Banque Mondiale dans le calcul du coût de la REDD+ à l'échelle des pays.³⁵ Pagiola et Bosquet soulignent bien que plusieurs éléments de coûts doivent être pris en compte :

- les coûts d'opportunité : ils correspondent aux bénéfices qui auraient pu être générés par les activités concurrentielles à la REDD+. Ce coût d'opportunité doit être estimé pour chacune des parties-prenantes et notamment pour les autorités locales et centrales. Leur estimation précise doit faire l'objet d'une étude préalable qui tiendra compte du contexte du territoire de Bolobo.
- les coûts de mise en œuvre du programme : ils correspondent aux coûts générés par l'implantation de l'ensemble des activités du programme, y compris les activités habilitantes ;
- les coûts de transaction correspondent aux coûts qui vont permettre de garantir la transparence et la traduction en revenus, des bénéfices REDD+. Cela comprend les coûts des activités méthodologiques, mais aussi les coûts de mise en vente des crédits ;

L'ensemble des coûts et des bénéfices doivent être estimés pour toutes les parties-prenantes au programme. On s'intéressera ainsi aux coûts pour le pays, aux coûts pour les opérateurs individuels, mais aussi aux coûts budgétaires des agences gouvernementales. Pagiola et Bosquet soulignent en effet l'importance qu'il y a à bien analyser pour chaque groupe ce qui sera gagné et ce qui sera perdu par le mécanisme REDD+. Sur les coûts d'opportunité, ils soulignent par exemple :

Understanding how opportunity costs are distributed across groups within society tells us who would gain and would lose from REDD, which is important both from a moral/ethical perspective (if losses would be borne by vulnerable groups) and from a practical one (if losses would be borne by politically powerful groups able to prevent adoption of REDD policies or resist their implementation).³⁶

Le coût global du programme correspond à la somme de tous les coûts pour tous les acteurs. Il doit être mis en perspective des résultats financiers, sociaux et économiques, environnementaux et de renforcement des capacités obtenus grâce au programme et qui peuvent déjà couvrir une partie des coûts d'opportunité. Il faut par ailleurs noter que des coûts pour certains acteurs seront des bénéfices pour d'autres. Cela pourrait être le cas d'une taxe payée par une entreprise au gouvernement local pour l'attribution d'une concession (par exemple une concession dédiée au développement d'une activité agroforestière qui serait délivrée en savane anthropique). Ce qui représente un coût pour le concessionnaire représente un bénéfice pour le gouvernement local et permettra peut-être de couvrir une partie voire la totalité des coûts d'opportunité pour cette agence gouvernementale locale. Dans la perspective de calcul du coût global du programme, ce coût va s'annuler par le bénéfice direct qu'il génère pour le gouvernement. Par contre, dans le cadre du calcul de la part de l'effort supportée par le concessionnaire vs. l'effort porté par le gouvernement local, ce coût pèsera en faveur du concessionnaire.

Une approche de rétribution des bénéfices REDD+ calculée sur la base du partage de l'effort a l'avantage de permettre de tenir compte de l'ensemble des efforts et des bénéfices du programme, de garantir que les efforts de renoncement seront bien rétribués et d'éviter (par la prise en compte des autres résultats du programme) que la rétribution carbone ne se fait pas au détriment d'autres résultats qui correspondent aux besoins des parties-prenantes au programme.

³⁵ Pagiola, S. et Bosquet, B. (2009) *Estimating the costs of REDD at the Country Level*. FCPF. Version 2.2 du 22 septembre 2009.

³⁶ Ibid, p.4

Outre le fait qu'il peut servir de fondement pour répartir les paiements à la performance climatique du programme, le calcul du coût global du programme pourrait permettre d'estimer le seuil de prix de vente des crédits/actifs carbone nécessaires pour garantir la rentabilité du programme.

On peut craindre que cette approche n'encourage guère les opérateurs à optimiser leurs coûts de mise en œuvre, mais au contraire à les gonfler pour se voir attribuer une part plus grande de la performance climatique (au titre d'un effort surestimé). Afin d'éviter cet écueil, les coûts pourraient être estimés au préalable, par un tiers et dans le cadre de l'étude préalable sur l'efficacité des activités et le choix des indicateurs. Il faut noter également que l'appel à projet est une manière de mettre en concurrence les différents opérateurs, ce qui les encouragera au contraire à optimiser les coûts de mise en œuvre.

La nature des rétributions

Face à des acteurs de taille et d'intérêt variés, il va être également nécessaire de varier la nature des rétributions. Au-delà de la question de la fréquence des paiements et de leur montant, il est évident qu'un mode de rétribution adapté pour un acteur ne le sera pas nécessairement pour un autre. Le programme de PSE est en soit un type de rétribution faite aux communautés locales pour les inciter à conserver les forêts. Cette rétribution vient en sus des impacts socio-économiques locaux attendus des activités alternatives.

Pour certains investisseurs privés, il est possible que la rétribution la plus attractive soit une rétribution en crédits carbone, lesquels pourront être vendus par la suite sur les marchés du carbone. Cette possibilité doit être envisagée, en laissant éventuellement ouverte la possibilité d'un lien direct entre l'investisseur privé et les marchés du carbone. Cette possibilité nécessiterait un schéma hybride complexe à mettre en œuvre mais néanmoins envisagé par la CN-REDD.

Programme, projet, Fonds National REDD+ : quelle articulation ?

En effet, dans une présentation effectuée par la CN-REDD le 5 octobre 2011³⁷, un système hybride est présenté dans lequel projets et programmes pourraient cohabiter (Figure 17). Il s'agit d'un cadre de mise en œuvre national qui pourrait néanmoins être transposé au niveau du programme pour permettre à certains investisseurs de gérer directement avec les marchés du carbone (ou un autre acteur financier), la question des paiements carbone aux résultats de leur projet.

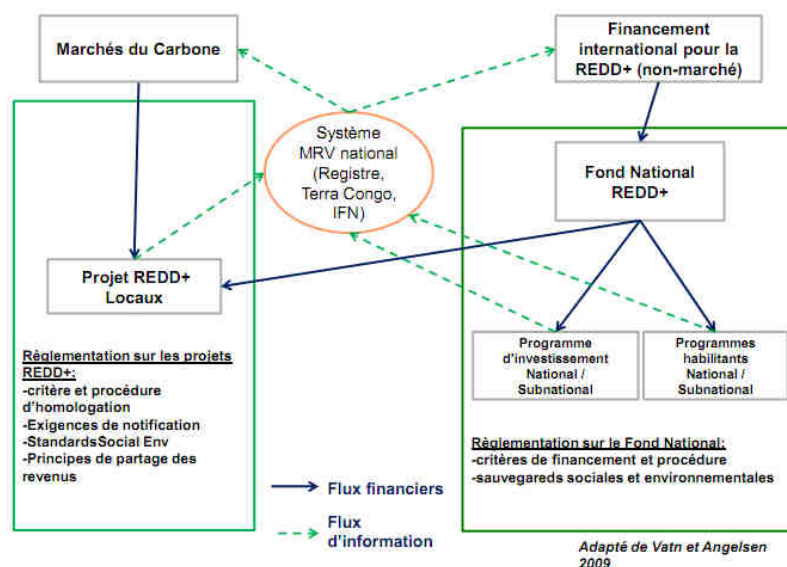


Figure 17 - Système hybride Projets & Programme proposé par la CN-REDD au niveau national (Source : CN-REDD, présentation du 5/10/11)

³⁷ Il s'agissait d'une réunion de plusieurs acteurs, dont le WWF-RDC, en vue d'une discussion sur l'identification d'un Programme de réduction d'émissions pour soumission au FCPF. Cette présentation nous a été remise par la CN-REDD.

Dans le cadre du programme intégré à l'échelle du territoire de Bolobo, une telle possibilité prendrait la configuration illustrée par la Figure 18. Certains investisseurs privés pourraient se voir rétribués directement par les marchés du carbone. Leur projet se trouverait alors être soumis à un suivi MRV-isé indépendant de celui du programme. Les bénéfices correspondant aux bénéfices du programme devraient alors être soustraits des bénéfices globaux du programme.

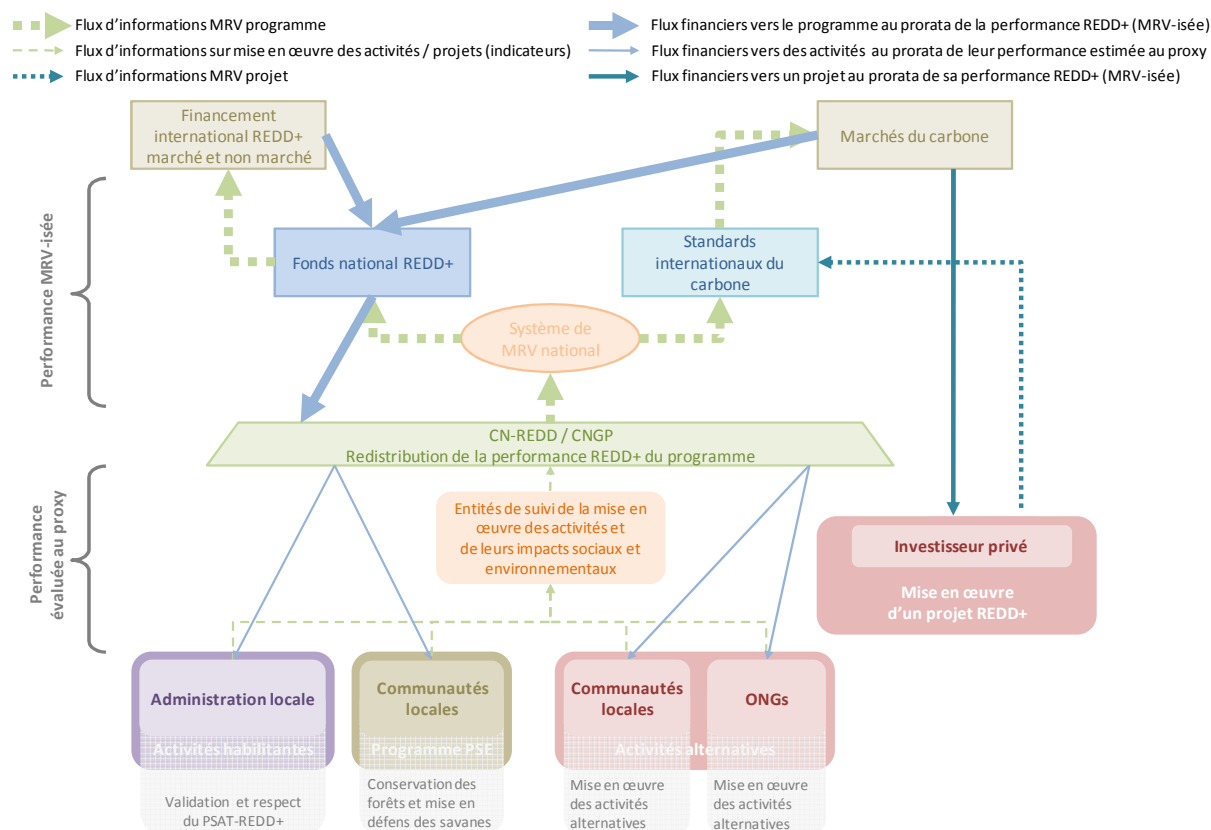


Figure 18 - Approche hybride pour le programme REDD+ intégré à l'échelle du territoire de Bolobo

Si elle est envisageable, cette approche tend à complexifier encore le suivi de la performance. Elle permet de rassurer les investisseurs mais fragilise le caractère holistique et intégré du programme en déconnectant les activités alternatives du reste des activités habilitantes, dont elles vont néanmoins bénéficier. En même temps, elle permet le développement rapide des activités alternatives, sans avoir à attendre que le processus habilitant soit totalement opérationnel (c'est-à-dire qu'on dispose de PSAT-REDD+ validés). Compte tenu de l'urgence de la déforestation et des opportunités de financement REDD+ qui s'offrent aujourd'hui à la RDC, cette possibilité de déploiement rapide est intéressante.

Quelle approche dans l'immédiat et pour une soumission au FCPF Carbon Fund ?

La RDC pourrait être retenu comme pays pilote pour la mise en place du FCPF *Carbon Fund*. Son avancement en termes de *Readiness* et les financements FIP en font en effet un pays tout désigné pour tester la pleine mise en œuvre des paiements aux résultats. Encore faut-il que le pays puisse soumettre un projet relativement avancé et pouvant présenter un montant de bénéfices REDD+ relativement importants.

Dans cette optique, la CN-REDD envisage le rapprochement de deux initiatives distinctes (qui prisent isolément risquent de ne pas présenter un montant de réductions d'émissions suffisant), dans le bassin d'approvisionnement de Kinshasa : le projet Bolobo du WWF (en tant que phase pilote du programme intégré REDD+ à l'échelle du District de Maï Ndombé) et le projet REDD+ Sud Kwamouth porté par Novacel et qui bénéficie de financements du FFBC (voir Figure 2 pour une carte de ces zones). Les deux initiatives sont assez complémentaires avec d'un côté le WWF et ses activités historiques d'appui à la Gestion des ressources

naturelles par les communautés et de l'autre Novacel, un investisseur privé qui tente de transposer dans le contexte de Sud-Kwamouth, un modèle de développement agroforestier déjà testé dans le puits de carbone forestier d'Ibi-Baté.³⁸

Pour permettre – au sein d'un même programme – de réunir les deux acteurs et les deux initiatives, il pourrait être envisagé de déléguer aux deux acteurs (qui agiraient sous mandat de la CN-REDD et donc du MECNT), la mise en œuvre de leurs activités respectives, dans un premier temps sur les deux territoires distincts, puis à terme, conjointement sur une même zone. Cette approche est illustrée dans la Figure 19 ci-dessous.

Elle a pour principal avantage de respecter le caractère holistique du programme et de préparer son extension à une zone plus large. Les activités méthodologiques (scénario de référence, système de MRV) seraient développées à l'échelle soit du bassin d'approvisionnement, soit de la province du Bandundu (future province du Maï Ndombé)³⁹. Cette mise en œuvre précoce, pourrait par ailleurs permettre d'assurer (dans une approche d'apprentissage par l'action), le renforcement des capacités de l'administration nationale et locale. Et ce en vue de la gestion autonome d'un programme intégré REDD+ à l'échelle d'une province.

Une ER-PIN (*Emission Reduction- Project Idea Note*) est envisagée pour ce projet, au préalable de quoi une étude de faisabilité sera effectuée. Pendant cette étude de faisabilité, il faudra évaluer la pertinence de cette approche, la calibrer et la questionner afin de s'assurer qu'elle est adaptée aux attentes des différentes parties-prenantes.

³⁸ Ibi-Baté est un projet MDP de plantation de manioc et d'acacias.

³⁹ Notons à cet effet que le VCS conseille fortement de suivre les limites administratives pour définir les limites juridictionnelles du REDD sous-national. Dans un contexte politique relativement instable et dans la perspective de la décentralisation en cours, on ne peut que conseiller vivement de suivre cette délimitation administrative (en anticipant sur son évolution si nécessaire). Voir à ce sujet les Recommandations techniques en cours de discussion au sein de la *VCS Jurisdictional and Nested REDD Initiative* du VCS (Novembre 2011).

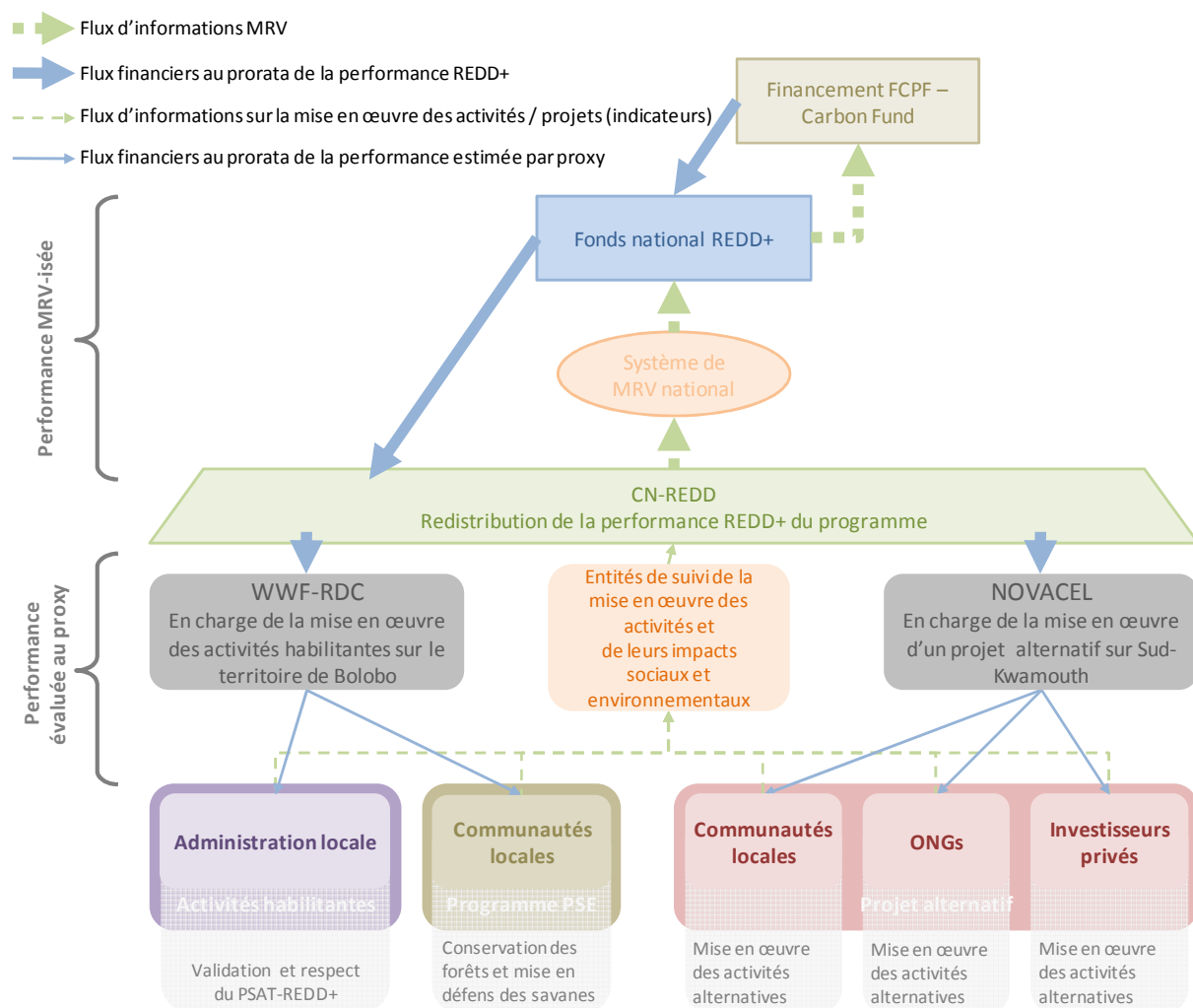


Figure 19 - Proposition d'une approche provisoire pour une soumission Bolobo / Sud-Kwamouth au FCPF Carbon Fund (la transition des fonds du FCPF par le Fonds National REDD+ n'est pas obligatoire et dépendra de son opérationnalité au démarrage des activités)

Conclusion

Le programme REDD+ intégré à l'échelle du territoire de Bolobo doit bénéficier d'une approche qui permet d'encourager à la fois les activités habilitantes et les activités sectorielles alternatives. Cette approche doit réunir les acteurs variés autour d'un seul et même objectif : réduire les émissions dues à la déforestation tout en assurant un développement local durable.

Cette réunion d'acteur nécessite de développer un cadre organisationnel adapté, qui permet aux différents acteurs de se positionner et d'œuvrer à l'échelle qui est la sienne. Pour être efficaces, les incitations doivent également être adaptées aux attentes des différentes parties-prenantes et le schéma financier doit en tenir compte.

Le présent rapport propose une structure organisationnelle et une structure financière qui tentent de répondre à cette exigence d'ouverture. Elles ne pourront être réellement efficace qu'une fois un certain nombre d'études préalables effectuées et notamment :

- une étude sur la traduction foncière des PSAT-REDD+ et notamment des zones de forêts de conservation communautaire ;
- une étude sur les coûts / efficacité du programme et des activités qui devra notamment se pencher sur la question des indicateurs ;
- les études nécessaires à l'élaboration des outils méthodologiques comme le scénario de référence.

Il est trop tôt pour envisager de tirer des leçons de ces structures organisationnelle et financière qui doivent encore être testées et validées par les parties-prenantes. En montrant la complexité des approches intégrées et en proposant des solutions concrètes à la réunion d'acteurs et d'activités diverses au sein d'un même programme, ces propositions vont néanmoins permettre de préciser les discussions en cours au niveau national, comme au niveau international, sur le développement d'un mécanisme REDD+ vecteur de développement local.

Annexe 1 – Bibliographie indicative

Publications et travaux de recherche :

Barret, C. B., Lee, D. R. and Mcpeak, J. G. (2005) *Institutional Arrangements for Rural Poverty Reduction and Resource Conservation* in World Development Vol. 33, N°2, pp.197-197.

Bonnet (1999) *Gestion commune des ressources naturelles: vers un renforcement des capacités locales*. IIED

Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M.T., Kothari, A. and Renard, Y. (2004) *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED and IUCN/CEESP/CNWG.

Busane Ruhana Mirindi, W. (2006) *La gestion participative des aires protégées au Sud-Kivu. Perspective pour une gestion décentralisée du domaine public de l'état*. Université Catholique de Bukavu. Projet LEAD.

Carmel, M., Martinet, A., Grondard, N., Dufour, T., Rageade, M., Ferté-Devin, A. (2010) *REDD+ à l'échelle projet. Guide d'évaluation et de développement*. AFD, FFEM, BioCF, CEPAL.

Cronkleton, P. Barton-Bray, D. and Medina G. (2011) *Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia* in Forests, 2, 451-473.

Hoarre, L. (2010) *Community-based Forest Management in the Democratic Republic of Congo: A fairytale or a viable REDD strategy?*

Mambi Tunga-Bau, H. (2010) *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'État en République Démocratique du Congo. Esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques*. Mediaspaul, Kinshasa. pp.240

Mohammed, E. Y. (2011) *Pro-poor benefit distribution in REDD+ : who gets what and why does it matter*. REDD Working Paper. IIED, London.

Nhantumbo, I. (2011) *REDD+: Ready to engage private investors?* IIED Briefing the global land rush. Novembre 2011.

Pagiola, S. et Bosquet, B. (2009) *Estimating the Costs of REDD at the Country Level*. FCPF Version 2.2 du 22 Septembre 2009

Peskett, L. (2011) *Benefit sharing in REDD+. Exploring the Implications for Poor and Vulnerable People*. World Bank, REDDnet.

Roe D., Nelson, F., Sandbrook, C. (eds) 2009 , *Gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique – Impacts, expériences et orientations futures*. Série Ressources Naturelles n° 18, IIED.

Documents légaux :

- Arrêté ministériel n°023/CAB/MIN/ECN-T/28/JEB/10 du 7 juillet 2010 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat des concessions forestières.
- Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces
- Loi n°011/2022 du 29 août 2002 portant Code Forestier

Autres :

CTB (2008) *Manuel d'élaboration d'un plan de développement agricole*

FIP (2011) *Plan d'investissement du FIP en RDC (FIP/SC.6/4 du 7 juin 2011)*

Koy Kondjo, H. (2010) *Cartographie du terroir communautaire des villages dans la chefferie de Mbee (territoire de Bolobo, province du Bandundu)*. Rapport final réalisé dans le cadre du projet SFM-GHOA.

MDAP (non daté) *Guide méthodologique de planification du développement local*. Réalisé dans le cadre du PADDL

Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage de la province du Bandundu (2008) *Descriptif sectoriel et stratégique de la politique provinciale de développement agricole 2008-2013*

MECNT (2010) *Plan de préparation à la REDD 2010-2012* (R-PP version finale).

MECNT (2010) *Programme intégré REDD+ à l'échelle du District de Mai Ndombe*. Document d'orientation.

MECNT (non daté) *Inventing REDD+*

Ngoy, C. et Mukungu, J. (2011) *Étude qualitative des moteurs de la déforestation et de l'adégradation forestière dans le territoire de Bolobo*. Étude non publiée dans réalisée dans le cadre du projet R-PAN (WWF-RDC) sous la supervision de Bruno Perodeau.

PNUD, *Presentation of the UNDP Multi-Partner Trust Fund Office (MPTF-Office) DRC REDD+ Trust Fund Management*. Bisrat Aklilu Executive Coordinator, MPTF Office. Présentation distribuée dans le cadre du Forum de Haut Niveau sur les Forêts et le Changement Climatique qui s'est tenu le 10 octobre 2011 à Kinshasa.

PNUE (2011) *République Démocratique du Congo. Evaluation environnementale Post-conflit. Synthèse à l'intention des décideurs*.

PWC (2011) *Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo. How to manage the risk of corruption? Rapport commandé par la Norad et préparé en partenariat avec le PNUD*.

UN-REDD/PNUD, *Une idée de programme de réduction d'émission pour soumission au Fonds Carbone du FCPF : une vision préliminaire*. Bruno Guay. Présentation effectuée lors de la réunion du 5 octobre 2011 et réunissant les différentes parties-prenantes concernées.

US-AID (2011) *Institutional MEchanisms for Sharing REDD+ Benefits. Property Rights and Resources Governance Project (PRRGP)*

VCS (2011), *Revised Technical Recommendations for Discussion*. November 23rd, 2011. CVS Jurisdictional and Nested REDD Initiative.

WWF (2011) *Revue rapide du financement durable du secteur « Forêt – Environnement » en RDC*.

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées pendant la mission

WWF :			
PERODEAU	Bruno	Responsable du programme forêt	WWF-RDC
BOTAMBA	Flory	Responsable du projet RPAN et point focal REDD	WWF-RDC
NGOY	Clara	Chargée du système MRV (projet R-PAN)	WWF-RDC
KALALA	Didier	Policy Forest Officer	
DEVOS	Cécile	Conseillère technique projet PICBOU Malebo	WWF-RDC
Gouvernements :			
NTWA BOSHIE WA	Boniface	Président de l'Assemblée Provinciale	Assemblée Provinciale du Bandundu
MBO AVANGO	Eugène	Dir. Cabinet	Assemblée Provinciale du Bandundu
KALAMBAYI wa KABONGO	Abel Léon	Secrétaire Général	Ministère du Développement Rural
		Représentant provincial	Fonds Forestier National
MADIKAN MUNGALA	Jean Marie	Coordinateur Provincial de l'Environnement	Province du Bandundu
PEMBE COCO	Roger	Ancien ministre de l'agriculture	Province du Bandundu
Société civile – ONG :			
MAINZANA MAPOKO	Nene	Coordinatrice Nationale	RCEN
LUKAYA M.W.	Martin	Coordonnateur	IUC-PFCN MECNT/WB
KAVIRA NYAVOGHOYE	Louise	Coordinatrice Nationale / Conseillère technique	OAN / REPALEF
MPOYI	Augustin	Directeur / Consultant BM	CODELT
MUCHUBA BUHEREKO	Roger	Coordinateur national	GTCR
KABAMBA	Félicien	Membre du bureau	GTCR
Bailleurs :			
GUAY	Bruno	Conseiller technique	UN-REDD / UNDP / Unité de lutte contre la pauvreté
MONTEILS	Fabien	Conseiller technique principal	UN-REDD / UNDP / Unité de lutte contre la pauvreté
HUGEL	Bruno	Conseiller technique	UN-REDD / UNDP / Unité de lutte contre la pauvreté
De AQUINO RODRIGUES	André	Spécialiste Carbone	Banque Mondiale
Secteur privé :			
MUSHIETE	Olivier	Directeur Général	NOVACEL

TSCHIKAYA	Gauthier	DAF	NOVACEL
VAN DE VEN	Françoise	Secrétaire générale	FIB



Notre raison d'être

Arrêter la dégradation de l'environnement dans le monde et construire un avenir où les êtres humains pourront vivre en harmonie avec la nature.

www.panda.org/forestcarbon

WWF® Marque déposée Propriétaire © 1986, WWF-World Wide Fund for Nature (anciennement World Wildlife Fund), Gland, Suisse

Pour plus d'informations:

WWF Forest & Climate Initiative

Avenue de Mont-Blanc

1196 Gland Switzerland

tel: +41 22 364 91 11

forestclimate@wwf.panda.org

www.panda.org/forestclimate